

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES N

Affaire n°

le 22 octobre 2018 dans le cadre de quatrième vague d'affaires pour entendre le témoignage de M<sup>me</sup> Regina Pawlik, Directrice de la CFPI, et de M. Maxim Golovinov, fonctionnaire chargé des ressources humaines du Bureau de la gestion des ressources humaines, sur les points suivants : i) le cadre juridique organisant les fonctions de la CFPI relativement à l'Assemblée générale et au Secrétaire général ; ii) la méthode appliquée par la CFPI pour déterminer le coût de la vie ; iii) la fonction de l'indemnité transitoire

6. Le 3 juillet 2019, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (« le Tribunal administratif de l'OIT ») a prononcé le jugement n° 4134, portant sur des requêtes formées par des fonctionnaires du Bureau international du Travail (BIT) basés à Genève qui contestaient la décision du BIT d'appliquer à leur traitement, à compter d'avril 2018, le même coefficient d'ajustement qui est mis en cause en l'espèce. Le Tribunal administratif de l'OIT a annulé la décision attaquée après avoir conclu que la CFPI n'avait pas compétence pour prendre les décisions en question et que, partant, les mesures adoptées par l'OIT, consistant à réduire les traitements des requérants sur le fondement des décisions de la CFPI, étaient entachées d'irrégularité.

7. Le 22 juillet 2019, les requérants ont demandé l'autorisation de présenter des observations concernant le jugement n° 4134 du Tribunal administratif de l'OIT et l'intérêt qu'il présente pour l'espèce. Par l'ordonnance n° 106 (NBI/2019), le Tribunal a accepté de verser lesdites observations au dossier de l'affaire. Le défendeur a déposé une réponse à ces observations le 7 juillet 2019.

8. Le 21 janvier 2020, le défendeur a demandé l'autorisation de verser au dossier la résolution 74/255 AB de l'Assemblée générale (Régime commun des Nations Unies). Les requérants ont



Genève à compter de la date de l'enquête<sup>8</sup>. La CFPI a décidé a) que le nouveau coefficient d'ajustement s'appliquerait à compter du 1<sup>er</sup> mai 2017; et b) que, si les résultats devaient porter préjudice aux fonctionnaires, ils seraient assortis de mesures transitoires en vigueur. À cette même session, des représentants du Réseau ressources humaines, du Secrétariat de l'ONU, d'autres organisations basées à Genève et des fédérations du personnel ont fait part de leur préoccupation quant à l'incidence négative d'une réduction drastique de l'indemnité de poste. Les fédérations du personnel ont instamment demandé à la CFPI de rétablir l'augmentation de 5 % de l'indice d'ajustement issu des résultats de l'enquête en tant que mesure de réduction de l'écart. À titre subsidiaire, ils ont proposé de geler le multiplicateur concernant Genève jusqu'à ce que l'indice d'ajustement le plus bas remonte au niveau de l'indice de classement en vigueur<sup>9</sup>.

12. En avril 2017, les chefs de secrétariat d'organisations basées à Genève ont demandé à la CFPI de fournir des informations sur l'incidence précise que les éléments de l'enquête et les modifications apportées à la méthode utilisée avaient eue sur les résultats de l'enquête effectuée en 2016, et ils ont proposé de reporter toute mise en œuvre de ces résultats jusqu'à ce que ces informations aient été communiquées et validées dans le cadre d'une procédure à laquelle leurs représentants pourraient prendre part. Le Président de la CFPI a fourni les informations demandées en mai 2017<sup>11</sup>.

13. Le 11 mai 2017, le Département de la gestion a communiqué les informations suivantes aux fonctionnaires a) les fluctuations de l'indice d'ajustement pour Genève avaient entraîné une diminution de 7,7% de la rémunération nette des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur; b) la modification de l'indemnité de poste entrerait

août





Affaire n° : UNDT/NBI/2019/013  
Jugement° : UNDT/2020/152

22. **La requête doit-elle être déclarée irrecevable au motif que le Secrétaire**

?

*Moyens du défendeur*

23. S'appuyant sur la jurisprudence du Tribunal d'appel des Nations Unies (« le Tribunal d'appel »)<sup>29</sup>, le défendeur avance que les décisions normatives de l'Assemblée générale ne laissent aucune marge de manœuvre au Secrétaire général.  
Si

réexamen, quelles que soient les circonstances. En outre, la décision de la CFPI étant *ultra vires*, le défendeur ne saurait invoquer l'absence de pouvoir discrétionnaire dans sa prise de décisions

***Examen***

25. Dans le cadre des première et quatrième vagues d'affaires engagées par des

ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail [non souligné dans l'original].

[...]

21. En l'espèce, la CFPI a pris une décision concernant le réaffectement de deux lieux d'affectation qui liait le Secrétaire général, et M. Obino n'a pas prouvé que la mise en œuvre de cette décision avait eu des conséquences pour son contrat de travail<sup>9</sup>.

27. Ainsi, dans son arrêt *Obino*, au terme des cinq paragraphes qu'il consacre à l'examen des griefs formulés par M. Obino, le Tribunal d'appel a rejeté la requête comme irrecevable pour trois motifs concomitants : la requête visait une décision de la CFPI et non du Secrétaire général. M. Obino ne s'était pas acquitté de la charge qui lui incombait de prouver l'irrégularité de la décision de la CFPI alors que le Secrétaire général était tenu de la mettre en œuvre ; et M. Obino n'avait pas prouvé que la mise en œuvre de cette décision avait eu des conséquences pour son contrat de travail.

28. De même, dans l'arrêt *Kagizi*, le Tribunal d'appel a confirmé que les requérants n'étaient pas f

30. Inversement, en réponse à des arguments similaires avancés par le défendeur dans l'affaire *Lloret Alcañiz et consorts*, la majorité des juges du Tribunal d'appel a estimé [traduction non officielle]

65.

défendeur— de dénaturer une requête élaborée avec clarté, comme celle de l'espèce, de sorte qu'elle soit rejetée pour irrecevabilité

33. La présente requête est recevable

34. On reviendra plus loin dans le présent jugement sur la question de la portée de l'examen que le Tribunal fait des actes réglementaires.

## **FOND**

35. Nul ne conteste que le Secrétaire général a agi conformément à la décision de la CFPI. Les requérants contestent le fond de sa décision pour les motifs suivants: en prenant une décision concernant l'indemnité de poste, la CFPI a

La CFPI était-elle dûmen

11 de son statut,

à

?

38. Les arguments des parties portent sur les dispositions suivantes du Statut de la CFPI:

*Article 10*

La Commission fait à l'Assemblée générale des recommandations touchant

- a) Les principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires ;
- b) Le barème des traitements et des ajustements (indemnités de poste ou déductions) pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures
- c) Les indemnités et prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires et qui sont fixées par l'Assemblée générale ;
- d) Les contributions du personnel

*Article 11*

La Commission fixe

- a) Les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emplois ;
- b) Les taux des indemnités et des prestations autres que celles visées à l'alinéa c de l'article 10 et les pensions, les conditions à remplir pour en bénéficier et les normes applicables aux voyages
- c) Le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements (indemnités de poste ou déductions)

*Moyens des requérants*

39. Les requérants avancent que le Secrétaire général n'est pas obligé de mettre en œuvre des décisions prises sans la légitimité requise<sup>39</sup>

40. La CFPI n'était pas habilitée en vertu de l'article 11 de son statut à imposer unilatéralement des modifications de la méthode d'enquête, des règles opérationnelles et de l'indice d'ajustement concernant Genève sans l'approbation de l'Assemblée

---

<sup>39</sup> Requête, par 36 à 38.

générale. Les requérants soutiennent que le pouvoir décisionnel en matière de classement des lieux d'affectation, conféré par l'alinéa c de l'article 11, revient à créer des groupes dans lesquels ces lieux sont placés. Ils soutiennent qu'une décision relative au coefficient qu'il convient d'appliquer à un lieu d'affectation constitue une décision prise en vertu de l'alinéa b de l'article 10 plutôt que de l'alinéa c de l'article 11, étant donné que pareille décision implique un calcul financier précis. En conséquence, la CFPI ne saurait imposer unilatéralement des modifications de la méthode d'enquête, des règles opérationnelles et de l'indice d'ajustement concernant Genève sans demander au préalable l'approbation de l'Assemblée générale sur ces points. La CFPI s'est conféré des pouvoirs décisionnels concernant tous points, dépassant ainsi les pouvoirs qui lui avaient été délégués.

41. Les requérants renvoient en outre au jugement n° 1134 et à l'analyse que le Tribunal administratif de l'OIT y fait de l'article 10 du Statut de la CFPI, selon laquelle il régit exclusivement le Tribunal administratif de l'OIT. Ils soutiennent que la conclusion que le Tribunal administratif de l'OIT, selon laquelle, dès lors que les articles 10 et 11 s'excluent mutuellement, l'article



des ajustements, l'Assemblée générale a en réalité approuvé les éléments dégressifs applicables à chaque classe et échelon<sup>45</sup>

44. Le système de calcul de l'indemnité de poste a changé en 1989 lorsque, en application de sa résolution 44/198, l'Assemblée générale a décidé de supprimer la dégressivité du système des ajustements et de mettre un terme à la procédure consistant à approuver l'indemnité de poste<sup>46</sup>. Le défendeur souligne qu'au paragraphe 2 de la résolution 44/198 (secteur, partie D), l'Assemblée générale a pris « acte de toutes les autres décisions de la [CFPI] relatives au fonctionnement du système des ajustements qui figure au chapitre I du volume I de son rapport » — à l'exception d'une question, qui ne présente pas d'intérêt pour l'espèce —, approuvant ainsi la création d'un coefficient d'ajustement pour chaque lieu d'affectation. Le défendeur soutient que l'Assemblée générale n'a vu aucune raison de devoir par ailleurs faire siennes/approuver ces décisions<sup>47</sup>. En 1991, par sa résolution 45/259, l'Assemblée générale a approuvé la décision de supprimer les barèmes des ajustements et les références à ces barèmes dans le Statut du personnel

45. Le défendeur explique que l'examen du système des ajustements faisait partie intégrante de l'étude approfondie prévue dans la résolution 43/226 adoptée par

Affaire n°

l'approbation de l'Assemblée générale. Qui plus est, cela serait impossible puisque rien qu'en 2017, la CFPI a publié 16 mémorandums à ce sujet

49. Enfin, le défendeur fait valoir que le Statut de la CFPI a été approuvé par la résolution 3357 (XXIX) de l'Assemblée générale et qu'il devrait donc être lu en corrélation avec les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale qui ont précisé et énoncé de manière plus détaillée les pouvoirs décisionnels de la CFPI. Le Statut de la CFPI n'a pas été modifié, car cela n'était pas nécessaire.

### *Examen*

50. D'emblée, le Tribunal juge utile de rappeler un principe établi selon lequel, lorsque le langage utilisé dans la disposition concernée est simple, courant et ne pose aucun problème de compréhension, le texte de la règle doit être interprété selon son libellé, sans chercher à aller plus loin. Le Tribunal se conformera par là à la pratique internationale courante, qui est d'interpréter un instrument suivant le « sens ordinaire » à attribuer aux termes de l'instrument « dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but », à moins que les parties n'aient entendu donner à un terme un sens particulier.<sup>51</sup> La question qui se trouve au cœur de l'argument ayant trait aux compétences que la CFPI tire de son statut semble tenir au fait que l'article 10 confirme à première vue que l'Assemblée générale a compétence pour établir l'indemnité de poste, de la même manière qu'elle décide des traitements. Les éléments concernant lesquels la CFPI peut prendre une décision finale dépendent toutefois du sens attribué au terme « barème » utilisé dans ce même article et au terme « classification » qui figure dans l'article 11. Ces termes ont un sens ordinaire et ne sont pas riches en information, ils relèvent plutôt de certaines hypothèses techniques sous-tendant le Statut de la CFPI. Ainsi, pour expliquer les compétences qui sont du

---

<sup>51</sup> Par ex., arrêt *Scott* (2012-UNAT-225).

<sup>52</sup> Voir jugement n° 942 (1999) du Tribunal administratif des Nations Unies, citant les art. 31.1 et 31.4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, aussi jugement n° 852, affaire *Balogun* (1997) du Tribunal administratif des Nations Unies. I. J., Recueil, 1950, p. : « La Cour croit nécessaire de dire que le premier devoir d'un tribunal, appelé à interpréter et à appliquer les dispositions d'un traité, est de s'efforcer de donner effet, selon leur sens naturel et ordinaire, à ces dispositions prises dans leur contexte ».

ressort de la CFPI, il conviendrait d'examiner le sens que les parties ont entendu donner à ces termes, tel qu'il ressort de la pratique.

51. Comme le montrent les documents soumis par le défendeur ainsi que des rapports disponibles sur le site Web de la CFPI, la délimitation des compétences propres à chaque intervenant s'est faite sur le modèle suivant : l'Assemblée générale décidait des paramètres juridiques de l'indemnité de poste et la CFPI décidait des paramètres méthodologiques de cette indemnité, avant d'appliquer les deux types de paramètres aux fins du calcul de l'indemnité de poste dans différents lieux d'affectation. Dès le début et malgré les modifications concernant les barèmes des ajustements, la CFPI a toujours déterminé l'indice du coût de la vie en tant qu'étape de la procédure de classement et, après la suppression des barèmes en 1989 et les

d'affectation ni à calculer l'indemnité de poste pour chaque classe et échelon par lieu d'affectation.

entrées en vigueur puisqu'elles sont appliquées depuis plus de 25 ans par toutes les organisations participantes et, bien que l'indemnité de poste ait été contestée devant des tribunaux, la compétence de la CFPI pour ce qui est de déterminer le montant de l'indemnité de poste n'a jamais été remise en cause<sup>57</sup>. Néanmoins, l'argument des requérants qui se fonde sur la procédure d'acceptation écrite et expresse des modifications du Statut, prévue à l'article 30, peut soulever des questions. Une première question concernant la légitimité d'invoquer une insuffisance de forme, qui semble ne pas incomber à des fonctionnaires individuels, mais aux chefs de secrétariat des organisations participantes. Une autre question connexe sur la possibilité de valider la modification, une autre liée à la fin de non-recevoir qui découle de 25 ans d'acquiescement. Toutefois, le vice de procédure allégué ne peut donner lieu qu'à des griefs portant sur une inefficacité relative des modifications, et non sur leur invalidité absolue. À cet égard, en particulier, l'argument des requérants ne saurait être retenu au titre du Statut.

55. Il convient de rappeler les dispositions du Statut de la CFPI

*Article premier*

1. L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies crée, conformément au présent statut, une Commission de la fonction publique internationale (ci après dénommée la Commission) pour assurer la réglementation et la coordination des conditions d'emploi dans les organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies

2. La Commission exerce ses fonctions et agit au nom de l'Organisation

Ó





mention du Tribunal d'appel pour indiquer que celui-ci n'a pas autorité pour examiner la légalité des décisions de l'Assemblée générale, puisqu'il n'a pas été établi pour fonctionner comme une cour constitutionnelle. ~~En~~ En, l'Assemblée générale a décidé que le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel « [devaient] être conformes aux dispositions de ses résolutions relatives à la gestion des ressources humaines»<sup>64</sup>. Le défendeur en déduit que le Tribunal du contentieux ~~administratif~~ administratif est pas compétent pour examiner la légalité de décisions émanant d'organes délibérants.

62. Le défendeur renvoie à l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* pour avancer que l'espèce implique un exercice d'autorité mécanique. Dès lors, l'examen du Tribunal en l'espèce se limite à la question de savoir si le Secrétaire général était juridiquement autorisé à appliquer la décision de la CFPI et s'il a manqué aux exigences ou aux







processus de contrôle hiérarchique et de refuser aux fonctionnaires le recours effectif à un tribunal indépendant, ce qui serait manifestement contraire à la logique retenue par l'Assemblée générale dans sa résolution 61/261<sup>71</sup>. Notant que le défendeur entend s'appuyer sur la citation qui suit : «



lorsque l'élément contesté relève d'un pouvoir discrétionnaire, auquel cas le critère applicable sera celui réservé aux décisions discrétionnaires, à savoir, le ~~critère~~. Le Tribunal d'appel l'a confirmé dans l'arrêt *Pedicelli* où, à la suite d'un renvoi pour examen quant au fond, une décision individuelle, fondée sur la conversion d'un barème des traitements appliqué à l'époque aux agents des services généraux à Montréal instituée par la CFPI en vertu de l'article 11, a entraîné un examen du caractère raisonnable de la décision de la CFPI

74. Nonobstant ce qui précède, même lorsque la CFPI exerce les pouvoirs normatifs qui lui sont délégués, elle demeure subordonnée à l'Assemblée générale des Nations Unies, qui peut intervenir et ne s'en prive d'ailleurs pas, principalement au stade de l'élaboration des politiques, mais également une fois la décision prise par la CFPI. Ainsi, en 2012, l'Assemblée générale est intervenue dans le système des ajustements en demandant à la CFPI de maintenir le coefficient d'ajustement en vigueur à New York<sup>76</sup>. En outre, en août 1984, la CFPI a décidé que l'indemnité de poste à New York serait relevée de 9,60%. Or, l'Assemblée générale, au paragraphe 1 c) de sa résolution 39/27 du 30 novembre 1984<sup>77</sup>, a demandé à la CFPI de surseoir à l'augmentation de l'indemnité de poste. Le pouvoir de l'Assemblée générale d'intervenir dans l'application de l'indemnité de poste a été confirmé par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies<sup>78</sup>. La CFPI a rappelé ce précédent dans son rapport pour 2012<sup>79</sup> P] ugmentation d

générale exclut la question de la compétence des Tribunaux. Ce point est corroboré par l'arrêt *Ovcharenko*, dans lequel le Tribunal d'appel a confirmé la légalité de l'application du gel de l'indemnité de poste au motif que la décision de la CFPI, sous réserve d'application par le Secrétaire général, avait été fondée sur la résolution de l'Assemblée générale recommandant cette mesure<sup>80</sup>. En pareil cas, la décision normative est attribuée directement à l'Assemblée et, dès lors, conformément à l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*, le contrôle judiciaire se limite à la question du conflit de normes entre les actes de l'Assemblée générale

75. Le Tribunal note que, s'agissant du présent différend, l'Assemblée générale a fait observer, dans sa résolution 72/255<sup>81</sup>

#### **Préambule**

6. que certaines organisations ont décidé de ne pas appliquer les décisions de la Commission relatives aux résultats des enquêtes sur



une prestation représentant un droit statutaire constitue un droit contractuel fondamental

78. Se fondant sur le jugement n° 832 du Tribunal administratif de l'OIT dans l'affaire *Ayoub* (1985), les requérants font valoir que le droit à un traitement stable représente un droit acquis pouvant être raisonnablement considéré comme les ayant incités à conclure le contrat et à rester lié par celui-ci. La condition porte sur la rémunération en contrepartie d'un travail et, en particulier, sur la stabilité d'une telle rémunération, qui est une condition fondamentale. Les modifications apportées à la mesure de réduction des écarts ôtent en grande part toute protection contre la mise en œuvre de résultats négatifs d'une enquête. Les requérants bafouent ce droit. Les requérants font valoir que l'application de mesures de réduction des écarts est arbitraire. Le mode de fonctionnement antérieur de la règle modifiée garantissait une stabilité dans les circonstances tant que la réduction du traitement des fonctionnaires était inférieure à 5%. Désormais, l'augmentation est de 3 % sur les modifications supérieures de 3%. Aucune indication n'a été fournie quant aux raisons pour lesquelles la marge d'erreur a pu être réduite alors que la CFPI applique une méthode nouvelle et qui n'avait encore jamais été testée.

79.

pas à des résultats qui soient prévisibles, transparents et stables.<sup>84</sup> L'absence de caractère prévisible est le fruit d'une prise de décisions fragmentées, de l'adoption de modifications des règles au coup par coup et de la dispersion des informations pertinentes dans de nombreux documents. D'après les conclusions des statisticiens desentités basées à Genève, le manque de transparence ne se limite pas au processus décisionnel de la CFPI, mais concerne également sa méthode et son traitement des données

81. Les requérants concluent que la façon dont les modifications apportées à l'indemnité de poste à Genève ont été appliquées suggère une absence de bonne foi.

*Moyens du défendeur*

82. Le défendeur avance que la modification apportée au coefficient d'ajustement ne viole pas les droits acquis des requérants. Les fonctionnaires ne bénéficient pas d'un droit à l'application continue du Statut et du Règlement du personnel — y compris concernant le système de calcul de leur traitement — en vigueur lorsqu'ils ont accepté de s'engager pour la durée totale de leurs fonctions<sup>85</sup>. S'appuyant sur la conclusion tirée par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*<sup>86</sup>, le défendeur soutient que l'indemnité de poste n'est pas accordée

*Examen*

83. Dès lors que, dans plusieurs de ses observations, les parties ont renvoyé à la différence entre les éléments contractuels de la relation d'emploi et les éléments statutaires de cette relation, la différence qu'a opérée l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies dans l'affaire *Kaplan*<sup>88</sup>, il sera utile de commencer par une clarification d'ordre général. Une relation contractuelle désigne la relation entre le fonctionnaire et l'organisation internationale comme en atteste un contrat, c'est-à-dire un acte bilatéral. La relation statutaire, pour sa part, se fonde sur un statut, c'est-à-dire qu'elle renvoie à la nomination de fonctionnaires par des actes d'autorité, qui institue une relation conforme à des conditions statutairement définies. L'individu qui accepte d'entrer

classe et échelon. Une

qui entraînaient une baisse du traitement

87. Le Tribunal d'appel a conclu que le concept de droits acquis constituait, en substance, une interdiction de la rétroactivité des modifications adoptées par les organes délibérants [traduction non officielle]

[...] Le but restreint de l'article 12.1 du Statut du personnel, dès lors, est de veiller à ce que les fonctionnaires ne soient pas privés d'un avantage une fois que les critères légaux leur permettant d'en bénéficier ont été remplis. Par conséquent, la protection de droits acquis se limite à garantir qu'aucune modification du Statut du personnel ne puisse peser sur les avantages acquis, ou obtenus, par un fonctionnaire pour des services rendus avant l'entrée en vigueur de la modification [33]. Des modifications ne peuvent rétroactivement réduire des avantages déjà obtenus. Dans l'analyse finale, la protection des droits acquis par la doctrine est essentielle à cet aspect du principe de non-rétroactivité. Le but est de protéger les individus d'une atteinte aux droits qui leur ont été conférés, causés par des instruments statutaires rétroactifs

[...] Il s'ensuit qu'à défaut de conflit de normes, le Secrétaire général n'a pas agi illégalement en appliquant les résolutions 70/244 et 71/263

[...] Les conditions essentielles d'emploi des fonctionnaires telles qu'énoncées dans leur lettre d'engagement peuvent, et tel est souvent le cas, évoluer tout au long de leur carrière. Les arguments des défendeurs, s'ils étaient acceptés, constitueraient une entrave contractuelle à l'autorité et aux pouvoirs de l'Assemblée générale. Conformément à des principes universellement acceptés, les contrats qui entendent entraver à l'avance l'exercice futur de pouvoirs constitutionnels ou statutaires ou des prérogatives *bona fide* *bonos mores*, et non valables ou applicables. Il est dans l'intérêt public que des autorités publiques conservent la liberté d'exercer leurs pouvoirs discrétionnaires ou délibérants. Il ne peut jamais être dans l'intérêt public international d'entraver contractuellement l'exercice par l'Assemblée générale de ses pouvoirs d'élaborer les politiques de l'Organisation. Un organe tel que l'Assemblée générale ne peut être contraint d'honorer une promesse de ne pas exercer ses pouvoirs réglementaires afin de ne pas empiéter sur le régime des engagements

[...] Dans le contexte du système des Nations Unies, les droits des fonctionnaires à un traitement sont par conséquent de nature statutaire et peuvent être modifiés unilatéralement par l'Assemblée générale. Les fonctionnaires ne bénéficient pas d'un droit, acquis ou autre, à l'application continue du Statut et du Règlement du personnel — concernant le système de calcul de leur traitement — en vigueur lorsqu'ils ont accepté de s'engager pour la durée totale de leurs fonctions. Le fait qu'une modification unilatérale d'un contrat







les requérants, même s'il est grave, ne peut à lui seul suffire à établir une violation de droit acquis<sup>100</sup>.

95. Enfin, la jurisprudence en question a reconnu que, parfois, l'existence même d'une condition d'emploi donnée peut être constitutive d'un droit acquis, ce qui peut ou non être le cas des arrangements pris pour lui donner<sup>101</sup> effet

96. La jurisprudence parallèle de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies n'était pas totalement cohérente quant à la question de savoir si la notion de droits acquis allait au-delà de l'interdiction du principe de non-rétroactivité. Dans son jugement A/1253, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a répondu par l'affirmative, en acceptant toutefois que des modifications n'étaient pas nécessairement incompatibles avec des droits acquis. Le Tribunal a envisagé les critères suivants : si la fonction d'emploi possède un caractère statutaire et non contractuel, les modifications ne privent pas l'individu du droit en tant que tel (en l'espèce le droit à pension), mais se contentent d'instaurer des règles supplémentaires ; les amendements ont un objectif légitime et ne vident pas excessivement le droit à prestations de sa substance<sup>102</sup> comme il a été proposé à défaut, n'entraînent pas « des conséquences extrêmement lourdes pour le fonctionnaire, plus graves qu'une simple atteinte à ses intérêts financiers<sup>103</sup> ».

97. Dans d'autres décisions, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies s'en est tenu à la position selon laquelle la question des droits acquis ne se pose pas lorsque la modification n'a pas d'effet rétroactif. En revanche, il a interprété une entrave au pouvoir délibérant d'instaurer une modification emportant des effets pour l'avenir au moyen du critère du caractère raisonnable, appliqué à la lumière des principes énoncés au paragraphe 6 de

cumulative, à la détérioration de la fonction publique internationale<sup>104</sup> s'agissant des conditions particulières qu'une modification doit remplir pour être raisonnable, les suivantes ont été relevées : les modifications ne doivent pas être arbitraires elles doivent être conformes à l'objet du système, par exemple, les évolutions de l'indexation sur le coût de la vie et la protection du pouvoir d'achat des fonctionnaires<sup>105</sup> ; elles doivent naître de motifs raisonnables et ne doivent pas causer de préjudice inutile ou indu<sup>106</sup> ni « modifier d'une façon significative le montant de leur pension de base<sup>107</sup> ou « entraîner confiscation ou spoliation<sup>108</sup>. Sur ce dernier point, il a également été proposé d'examiner la question de savoir si la modification était permanente ou temporaire<sup>109</sup>.

98. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, les critères utilisés pour l'application de la notion de droits et de l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire ne sont pas dissemblables, la différence reposant dans le fonctionnement des présomptions associées (présomption de légalité d'un acte officiel, par opposition à la nécessité de démontrer que la limitation d'un droit est formellement légale, nécessaire et proportionnée) et dans la rigueur qui en résulte quant aux critères applicables et à la charge de la preuve. Le Tribunal entreprendra après de vérifier le caractère raisonnable de la décision normative de la CFPI litigieuse en l'espèce à l'aune de ces critères. Ainsi qu'expliqué plus haut, il s'agit ici d'évaluer la légalité des décisions individuelles contestées qui se fondent sur la décision précitée, et non de faire en sorte que la CFPI « réponde de ses actes ou d'exercer une compétence s'apparentant à celle d'une cour constitutionnelle à l'égard des décisions de la Commission

### **Application des critères à la décision attaquée**

99. Pour ce qui est de la nature du droit à prestations en l'espèce, il n'est pas contesté que l'indemnité de poste est un élément du traitement. Le coefficient

---

<sup>104</sup> Jugements n°403, 404 et 405 du Tribunal administratif des Nations Unies.

<sup>105</sup> Jugement n°379 du Tribunal administratif des Nations Unies.

<sup>106</sup> Jugement n°405 du Tribunal administratif des Nations Unies, suivant le Tribunal administratif de l'OIT dans l'affaire *Ayoub*.

<sup>107</sup> Jugement n°404 du Tribunal administratif



marge d'erreur dans les calculs, mais également éviter une soudaine réduction importante de la valeur du traitement, et ses effets déstabilisants et démoralisants

101. Pareilles caractéristiques du droit à l'indemnité de poste et le manque de cadre juridique pertinent le rendent généralement susceptible de modifications en relation avec les fluctuations du coût de la vie et du pouvoir d'achat relatif.

102. S'agissant du but de la modification litigieuse, il est dans l'ensemble conforme à l'objet du système. La question centrale qui demeure concerne la critique de la méthode appliquée pour calculer l'indemnité de poste à la suite de l'enquête de 2016. Le Tribunal n'a de toute évidence pas l'expertise pour évaluer par lui-même les éléments litigieux de ladite méthode. En tout état de cause, il serait tout à fait déraisonnable de tenter d'obtenir une nouvelle expertise onéreuse et chronophage alors que la méthode fait l'objet d'un examen d'ensemble par la CFPI. Le Tribunal conclut que les documents qui lui sont présentés lui permettent de se prononcer aux fins limitées à l'examen qu'il effectue.

103. Pour commencer, il est incontesté et confirmé par toutes les personnes intéressées à titre professionnel par le présent dossier (experts, membres du CCPQA et membres de la Commission proprement dits) que le calcul de l'indemnité de poste est d'une complexité extrême et qu'il n'est pas appliqué selon une méthode arithmétique, ni même purement statistique. À cette fin, l'examen des statisticiens de Genève, malgré son rejet global de la méthode appliquée à Genève, s'ouvre et se conclut sur la mise en garde suivante : l'examen n'est ni approfondi, ni exhaustif<sup>113</sup>; les estimations sont indicatives — une estimation digne de ce nom de la série actualisée aurait à être calculée par la CFPI en prenant octobre 2016 comme base et en actualisant la série à mai 2017<sup>114</sup>; certains des autres modes de calcul devraient d'abord être vérifiés au sein du système de la CFPI, afin de s'assurer de leur exactitude<sup>115</sup>; et sur de nombreux points importants, qui auraient statistiquement faussé les résultats de 2016, les auteurs

---

<sup>112</sup> Voir aussi requête, annexe 16 (ICSC/ACPAQ/40/R.2– Review of the post adjustment index methodology– report of the consultant), chap. par.27 et chap.4, par.4 à 6.

<sup>113</sup> Requête, annexe 13, p.4, par.10 et 69.

<sup>114</sup> Ibid., p.37, par.57.

<sup>115</sup> Ibid., p.43, par.71.

du rapport n'étaient pas en mesure de quantifier l'ampleur de l'incidence de ces problèmes sur l'indice d'ajustement de Genève et recommandaient des études complémentaires<sup>116</sup>. De même, l'expert indépendant a souligné la complexité de l'ajustement de la rémunération du personnel dans l'ensemble des lieux d'affectation d'une manière juste, équitable et qui satisfasse aux normes des politiques de rémunération, qui sont liées non seulement au coût réel de la vie, mais aussi à une équivalence de pouvoir d'achat<sup>117</sup>. Ainsi que le démontrent les deux rapports, s'agissant de nombreux éléments utiles au calcul définitif, d'autres politiques et approches méthodologiques sont à disposition

104. Il n'est pas non plus contesté que, depuis une enquête menée en 2010, la CFPI a adopté certaines modifications méthodologiques. De toute évidence, la CFPI a agi



la méthode approuvée contribuent largement à satisfaire le critère d'adaptation à l'objectif pour lequel elles ont été conçues<sup>122</sup>.

109. Or, au moment de prendre sa décision, la CFPI avait à sa disposition que l'étude des statisticiens de Genève, avec laquelle elle était en désaccord et qu'elle estimait biaisée. Pour autant, confrontée aux arguments qui lui ont été présentés, la Commission a pris des mesures afin d'atténuer la baisse de l'indemnité de poste. À cette fin, on notera que, comme il en est rendu compte dans le rapport de la CFPI pour 2017, la Commission a décidé ce qui suit

Eu égard aux demandes des représentants des organisations et des fédérations de personnel, la Commission a décidé d'approuver la



112. Tout bien considéré— la nature du droit à prestations, la conformité de la procédure aux règles internes («



