

Traduction non officielle, le texte en anglais étant seul faisant autorité.

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2018/015

Jugement n° : UNDT/2020/115

Date : 10 juillet 2020

Original : anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

BOZIC

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE

INTRODUCTION

1.

5. Entre le 12 septembre 2018 et le 13 décembre 2018, les parties ont déposé des observations et des documents supplémentaires. En application des ordonnances n^{os} 186 et 189 (NBI/2018) et n° 005 (NBI/2019), la requérante a déposé un exposé des faits pertinents le 11 janvier 2019, et le défendeur a déposé des observations sur cet exposé le 15 février 2019.

6. Le 3 juillet 2019, le Tribunal Travail (« ») a prononcé le jugement n° 4134, portant sur des requêtes formées par des fonctionnaires du Bureau international du Travail (BIT) basés à Genève qui contestai

son enquête sur le coût de la vie de 2016, décision qui a eu pour conséquence de réduire le montant de leur traitement

attaquée après avoir conclu que les décisions de la CFPI ne reposaient sur aucun

les traitements des requérants sur le fondement des décisions de la CFPI, étaient

7. Le 22 juillet

des observations concernant le jugement n°

° 105 (NBI/2019), le Tribunal

défendeur a déposé

une réponse à ces observations le 6 août 2019.

8. La requérante a déposé des observations supplémentaires le 5 février 2020.

FAITS

9. Les faits décrits ci-après reposent sur les écritures des parties, leurs observations supplémentaires, qui représentent plus de 3 000 pages, et les preuves

10. À sa trente-huitième session tenue en février 2016, le Comité consultatif pour

2

sur plusieurs points, notamment

le cadre du Programme de comparaison européenne. La CFPI a fait siennes toutes les recommandations du CCPQA en mars 2016³.

11. En septembre et octobre 2016, la CFPI a effectué des enquêtes approfondies sur le coût de la vie dans sept

te⁴. Genève faisait partie

⁵. Après avoir confirmé que les enquêtes avaient été menées conformément à la méthode approuvée, le CCPQA a recommandé

février 2017. Cette recommandation valait également pour Genève⁶.

12. À sa quatre-vingt-quatrième session tenue en mars 2017, la CFPI a accepté les

%

(en dollars des États-Unis) de la rémunération nette des fonctionnaires en poste à

² Le CCPQA est un organe subsidiaire expert de la CFPI qui fournit des conseils techniques sur la méthode sous-tendant le système des ajustements. Il est composé de six membres et présidé par le Vice-

Genève

7. La CFPI a décidé : a) que le nouveau
1^{er} mai 2017 ; et b) que, si
les résultats devaient porter préjudice aux fonctionnaires, ils seraient assortis
des mesures transitoires en vigueur⁸. À cette même session, des représentants du

Genève et des fédérations du personnel ont fait part de leur préoccupation quant à
fédérations
% de

t. À titre subsidiaire, ils ont proposé de geler le multiplicateur concernant Genève
classement en vigueur⁹.

13. En avril 2017, les chefs de secrétariat

les s ont proposé de reporter toute mise en

part. Le Président de la CFPI a fourni les informations demandées le 9 mai 2017¹⁰.

14. Le 11 mai 2017, le Département de la gestion a communiqué les informations
suivantes aux fonctionnaires : a)
avaient entraîné une diminution de 7,7 % de la rémunération nette des administrateurs
et fonctionnaires de rang supérieur ; b)
en vigueur le 1^{er} mai 2017 ; c)

⁷ Réponse, annexe 2, par.

qui a examiné et approfondi des recommandations spécifiques formulées dans le rapport du consultant de la CFPI²⁰.

18. Le 18 juillet 2017, la CFPI a décidé de reporter du 1^{er} mai 2017 au 1^{er} août 2017
coût de la vie à Genève²¹.

Les 19 et 20 juillet

reporter cette date, de réintroduire une marge de 3 % afin de limiter la diminution de

les fonctionnaires en poste en prolongeant de trois à six mois les mesures transitoires
^{er} février

Affaire n° : UNDT/NBI/2018/015

Jugement n° : UNDT/2020/115

1. Le Tribunal du contentieux administratif (ci-après le « Tribunal ») est

les agents des services généraux et les administrateurs recrutés sur le plan national en poste à Bangkok. La décision contestée annonçait un gel des traitements des

un deuxième niveau de traitement pour les fonctionnaires recrutés le 1^{er} mars 2012 ou

contentieux administratif, selon lequel la décision de publier des barèmes secondaires pour les traitements des fonctionnaires recrutés le 1^{er} mars 2012 ou après cette date ne

a) du paragraphe 1 de

2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif, selon la définition donnée dans le jugement *Andronov*, puisque, au moment de leur publication, les barèmes

une période indéterminée et à un groupe de personnes qui, à ce moment-là, ne

e le Tribunal du

recevables *ratione materiae*³⁴.

la

29. Dans la jurisprudence qui a suivi, il est possible que cette question ait été quelque peu obscurcie lorsque des

individuelles. Tel a été le cas dans *Obino*, dans laquelle la requête était dirigée contre une décision -Abeba effectué par la CFPI³⁶. grief portait sur la décision de

auquel les décisions de la CFPI ne sauraient être attrait par l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire concernant leur application³⁷.

la question de savoir si le Secrétaire général était lié par la décision de la CFPI³⁸, le cas de *Obino* est un jugement, dès lors notamment que M. Obino a été déclaré responsable³⁹. De même, dans

Kagizi et consorts (2017-UNAT-1000), leur contestation, les appelants avaient fait un amalgame de la décision de ne pas leur attribuer leur poste⁴⁰.

30. Dans le cas de *Tintukasiri et consorts et Ovcharenko et consorts*, selon laquelle les appelants contestaient le refus du Secrétaire général de leur attribuer leur

Statut du Tribunal du contentieux administratif et tout fonctionnaire qui est lésé par une telle décision a le droit de la contester⁴⁴.

32.

être examinée sur le fond. Le Tribunal de céans propose de faire la lecture suivante de

Pedicelli

Andronov

a des conséquences

est traitée comme

une « décision administrative

33.

Lloret Alcañiz, dans lesquelles les requérants avaient reçu leur feuille de paie, le Tribunal du contentieux administratif a tiré une *Ovcharenko* :

69.

une décision administrative au sens de 2 du Statut du Tribunal si celle-travail du fonctionnaire intéressé. Le Tribunal doit donc examiner avec soin ce qui est contesté⁴⁵.

mé que le fait de dire que les décisions attaquées étaient les décisions de payer les défendeurs conformément au barème des et adéquate des décisions en cause⁴⁶.

34. Comme indiqué plus haut, sans jamais se départir du libellé du jugement *Andronov*

Tintukasiri, le précédent qui

⁴⁷,

reprennent ce principe et entendent produire le même effet juridique.

35. Il convient de noter que le principe consistant à faire la distinction entre des

administratif faculté dans sa jurisprudence, et

individuelle était celle de la notification de la feuille de paie⁴⁸.

36. contrairement à la requête introduite précédemment par la ,
une

également
des

produit

Affaire n°

le *Lloret Alcañiz et consorts*. Malgré cela, le défendeur a

Le Tribunal va donc examiner les deux points pertinents ci-après.

42. ne doctrine généralement reconnue ne

si une décision revêt un caractère administratif. Au contraire, la doctrine du droit administratif reconnaît à la fois les décisions discrétionnaires et les décisions contraignantes, ces dernières ayant un fondement en droit matériel selon lequel, lorsque prendra une décision spécifique⁵³. Le droit matériel peut être une législation générale

individuel en fonction de la norme expri règle veut

vérifier si ces décisions sont conformes aux éléments de la norme juridique instaurant une restriction. Alors que les systèmes étatiques peuvent traditionnellement établir que des décisions contraignantes doivent être contestées non pas devant un tribunal administratif, mais plutôt devant un tribunal civil ou du travail, les requérants qui contestent les décisions du Secrétaire

injustement le droit des fonctionnaires à un recours en justice.

⁵³ À cet égard, voir aussi jugement *Gorlick* (UNDT/2016/214), par.

43. En outre, exclure les décisions non discrétionnaires de la compétence du Tribunal serait une décision de principe majeure, qui doit être énoncée dans le Statut du Tribunal. Ni le Statut ni la définition décisive figurant dans le jugement *Andronov* ne préconisent pareille exclusion. Ainsi, ces dix dernières années, le Tribunal a examiné des requêtes dirigées contre des décisions contraignantes, dont la plupart

des décisions de nature très contraignante, telles que celles consistant à verser des

54.

Dans

Affaire n°

Affaire n

Article 11

La Commission fixe :

- a) principes applicables à la ;
- b) Les taux des indemnités et des prestations autres que celles visées à *c* 10 et les pensions, les conditions à remplir pour en bénéficier et les normes applicables aux voyages ;
- c) des ajustements (indemnités de poste ou déductions).

Moyens de la requérante

54. La requérante avance que la décision attaquée est *ultra vires* en ce que la CFPI 11 de son statut à imposer unilatéralement des

55. La requérante renvoie en outre au jugement n°
le 10 du Statut de la CFPI, selon
laquelle il régit exclusivement
la conclusion que le Tribunal tire selon laquelle, dès lors que les articles 10 et 11
11 ne saurait concerner des questions relatives au
la C

acceptant

Le
laquelle la pratique elle-même avait élargi la portée des pouvoirs de la CFPI au-delà
des limites fixées dans le Statut de celle-ci, conformément à sa position établie qui veut
une pratique ne peut se voir reconnaître de valeur juridique si elle contrevient à
une norme de droit écrit en vigueur »⁵⁸.

56. une entorse aux barèmes
des ajustements établis en 1989, ses résolutions 44/198 et 45/259 ne constituent pas
un
ni un cadre réglementaire

pouvoir a été délégué. En conclusion, la CFPI agit en
de son statut.

⁵⁸ Jugement n° 4134, au considérant 39, renvoyant au jugement n° 3883, au considérant 20 ;
jugement n° 3601, au considérant 10 ; et jugement n° 3544, au considérant 14.

Moyens du défendeur

57. Le défendeur explique que le terme « barème » des ajustements de poste, mentionné *b* 10, renvoie à une ancienne méthode de calcul des ajustements de poste qui reposait sur une grille tarifaire que la CFPI avait soumise

b

10 du Statut, et qui figurait en annexe au Statut du personnel. Il était

était appliqué aux fonctionnaires selon leur classe et leur échelon.

Le défendeur montre que le barème des ajustements, qui comprenait des éléments

-Unis

ur chaque classe et échelon⁵⁹. En approuvant le barème

des

applicables à chaque classe et échelon⁶⁰.

58. lorsque,

en application de sa résolution

la dégressivité du système des ajustements et de mettre un terme à la pratique consistant

Affaire n° : UNDT/NBI/2018/015

Jugement n° : UNDT/2020/115

son libellé, sans chercher à aller plus loin⁶⁶. Le Tribunal se conformera par là à la

le « sens ordinaire » dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but à un terme un sens particulier⁶⁷.

Article 10

éléments

concernant lesquels la CFPI peut prendre une décision finale dépendent toutefois du sens attribué au terme « barème » utilisé dans ce même

;

2. *Rappelle* ses résolutions 44/198 et 45/259 portant suppression des barèmes des a b) de

11 de son statut, la Commission est habilitée à
ement

67. Il est toutefois évident que le Statut de la CFPI a été rédigé sur la base des barèmes des ajustements de poste équivaut à une modification du Statut. Le fait que le Statut de la CFPI continue de renvoyer à des éléments méthodologiques qui ont présent contentieux.

68. Les modif
expressément soit par référence à des rapports écrits de la CFPI⁷¹ ; elles sont entrées en -cinq ans par toutes les organisations participantes devant des tribunaux, la compétence de la CFPI pour ce qui est de déterminer le ⁷². Néanmoins, la requérante qui 30, peut soulever des questions une insuffisance de forme, qui semble ne pas incomber à des fonctionnaires

71

exigences ou aux

décisionnels internes et les méthodes employées par la CFPI, en revanche, ne relèvent pas de la compétence du Tribunal et, sur ce point, la Commiss

78.

Affaire n° : UNDT/NBI/2018/015

Jugement n° : UNDT/2020/115

: « les Tribunaux doivent faire application des principes généraux du droit et de la Charte des Nations Unies dans les limites et dans le respect de leurs statuts et des résolutions, règles, règlements et textes ad »⁸⁶, le Tribunal estime que la bonne et due forme du principe de *lex specialis*.

84.

Lloret Alcañiz et consorts

Lloret Alcañiz et consorts est que les Tribunaux peuvent également être amenés à

85.

la requérante

ils visent

un contrôle de la légalité des décisions de la CFPI⁸⁸,

trois niveaux

applicable sera celui réservé aux décisions discrétionnaires, à savoir, le critère *Sanwidi*.
rêt *Pedicelli*

11, a entraîné un examen du caractère
raisonnable de la décision de la CFPI⁸⁹.

87. Nonobstant ce qui précède, même lorsque la CFPI exerce les pouvoirs

des Nations

au

3. *Demande également* à la Commission

des affectation ;

4. *Demande en outre* à la Commission de revoir la mesure de réduction des écarts du système des ajustements lors de son prochain cycle

En outre, dans sa résolution 74/255⁹⁷ :

7. *Se déclare préoccupée*

les
les
en 11 du Statut de la Commission, et prie
celle-ci de lui faire rapport sur la question à
sa soixante-quinzième session

89. Les documents connexes, en particulier le rapport de la CFPI pour 2017 et son additif⁹⁸,

la mesure de réduction des écarts et avait à sa disposition des documents pertinents

quantitatif de la décision de la CFPI sur la rémunération des fonctionnaires en poste à

Y a-t-il eu violation de droits acquis ?

Moyens de la requérante

90. Se fondant sur les affaires relatives au barème des traitements (jugement du *Quijano-Evans*,

la

onstitutif du traitement ;

en

comme un moyen grâce auquel « le Secrétaire général peut ajuster les traitements de base ». En outre, une révision à la hausse du traitement de base résultant du principe

Affaire n° : UNDT/NBI/2018/015

Jugement n° : UNDT/2020/115

personnelle de chaque fonctionnaire (par ex., nature du contrat, traitement et classe), tandis que les éléments statutaires sont ceux ayant une incidence générale sur publique internationale. Se fondant sur le jugement rendu *Kaplan*, le défendeur fait valoir que les éléments contractuels ne peuvent toujours être

97.

décider de

pour examiner la méthode ou les données utilisées. La collecte et le traitement des données des enquêtes initiales sur le coût de la vie pour 2016 ont été effectués par

»¹⁰⁶.

des gement
pouvaient parfois être complétées par un arrangement bilatéral¹⁰⁷, les éléments contractuels au sens strict sont rares et exceptionnels. À ce titre, juxtaposer « éléments contractuels » et « éléments statutaires » dans le cadre de la fonction publique, bien que cette tradition remonte à ¹⁰⁸, peut être trompeur. Au sens strict, dans la présente relation, il serait plus juste de distinguer des éléments se et échelon, fonctions et

aux compétences de la CFPI, sont régis par le Statut pour chaque classe et échelon.

le

ce *Kaplan* cien Tribunal
administratif des Nations Unies a déterminé que le traitement était un élément
¹⁰⁹.

99. : à la suite des moyens présentés dans la présente affaire, le caractère contractuel, par opposition au caractère statutaire, du traitement des fonctionnaires dans le contexte de droits acquis a été abordé par le *Lloret Alcañiz et consorts*¹¹⁰, puis réaffirmé dans *Quijano-Evans et consorts*¹¹¹.

ses raisonnements quant à la notion de droits acquis mérite de citer largement ceux-ci.

¹⁰⁶ Voir, par ex., jugement n° 1253 du Tribunal administratif des Nations Unies ; jugement *Ayoub* (1987) 13.

¹⁰⁷ Arrêts *Farzin* (2019-UNAT-917), *Faust* (2017-UNAT-777) et *Jemiai* (2011-UNAT-137) ; jugement *Avramoski* (UNDT/2019/085).

¹⁰⁸ Rapport de 1932 du Comité consultatif de juristes au Président de la Première Commission de ; jugement n° 29 de la Société des Nations.

¹⁰⁹ Jugement n° 19/1953.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ Arrêt *Quijano-Evans et consorts* (2018-UNAT-841).

100.

particulier son article 12.1 établissant la protection des droits acquis, ne jouissait pas générale ; à ce titre, il était sujet à modifications par le mécanisme de *lex posterior* [traduction non officielle] :

Toute protection des droits contractuels des fonctionnaires par des résolutions antérieures devrait céder la place, à titre de principe général

législateur souverain du système des Nations Unies, de modifier ou de remplacer les droits en question. Tout conflit de normes devrait être tranché en faveur de la résolution ultérieure.

101.

effectivement un conflit de normes ou une incohérence irréconciliable entre 12.1 du Statut du personnel protégeant les droits acquis et les résolutions semblée générale relatives au barème des traitements, qui entraînaient une baisse du traitement des requérants. Il a jugé (références internes non reproduites) [traduction non officielle] :

Le terme « droits acquis » doit donc être interprété dans le contexte des

recevoir une contre-prestation à titre effectuée. Ainsi, le but de la protection voulue serait simplement de veiller à ce que les conditions applicables aux fonctionnaires ne puissent

les critères l en -prestation (le traitement

t acquis peut inclure le droit de recevoir une contre-prestation donnée en échange prestation future promise avant que celle-ci soit effectuée. Le Tribunal du contentieux administratif a privilégié cette deuxième interprétation.

(la deuxième interprétation), alors il y a effectivement un conflit de normes entre la résolution 13(I) de 1946 et les résolutions 70/244

et

le cas, évoluer tout au long de leur carrière. Les arguments des

le.

Conformément à des principes universellement acceptés, les contrats

constitutionnels ou statutaires ou des prérogatives sont *contra bonos mores*, et non valables ou applicables. Il est dans des

réglementaires afin de ne pas empiéter sur le régime des engagements.

contexte du système des Nations Unies, les droits des fonctionnaires à un traitement sont par conséquent de nature

aut

concernant le système de calcul de leur traitement en vigueur

leurs

contrat

valablement convenu puisse entraîner un manque à gagner individuel

103. Il convient de noter que le renvoi à la notion de droits acquis à des prestations déjà obtenues était bien

des Nations Unies, notamment dans le jugement *Mortished*, entre autres, qui portait généralement sur des droits à prestations de nature périphérique ou occasionnelle¹¹².

En pareil cas, la conditions du droit à prestations ont été remplies

-rétroactivité.

¹¹² Jugement n° 273, *Mortished* (1981) du Tribunal administratif des Nations Unies, cité par le Tribunal *Lloret Alcañiz et consorts* (par. *Quijano-Evans et consorts* (par. 22) ; voir aussi jugement n° 82 du Tribunal administratif des Nations Unies, *Puvrez* (1961) ; jugement n° 1333 du Tribunal administratif des Nations Unies, *Varchaver* (2007) ; jugement n° 1197 du Tribunal administratif des Nations Unies, *Meron* (2004), par. XIV ; jugement n° 202 du Tribunal administratif des Nations Unies, *Queguiner* (1975) ; jugement n° 634 du Tribunal administratif des Nations Unies, *Horlacher* (1994).

Pour ce qui est

-

traitement, les arrêts *Lloret Alcañiz et consorts* et *Quijano-Evans et consorts* placent la

pas été envisagé dans ces arrêts

saisi de la question

demander où se situent pareilles limites. Les questions pertinentes sont notamment les suivantes

public dans la stabilité de la fonction publique, et test ou critère en résultant pour établir

.

104.

présuppose, par définition, une continuité et une

rôle central ; à cet égard, le versement périodique du traitement ne transforme pas
à chaque contrat ultérieur pourrait être

une protection particulière par le droit. Un autre point entre en ligne de compte, à savoir

Quijano-Evans et consorts ¹¹³ ; dès lors, une protection renforcée est requise. Il serait toutefois malvenu de la placer en nette opposition avec

qualifiés, ainsi que le reconnaît la Charte des Nations Unies dans son article 101.

La

t

106.

des

icle

remet à la jurisprudence.

107.

*Kaplan*¹¹⁴,

la relatio

109.

Ayoub

ordres

Selon le jugement *Ayoub*, le premier critère porte sur la nature de la condition.
Dans le cas présent, si le contrat ou une décision peuvent faire naître des droits acquis,

crit

les

des

ou une clause dépen

contractuel ; les

si la modification était permanente ou temporaire¹²⁶.

113.

la notion de droits et

dissemblables, la différence reposant dans le fonctionnement des présomptions

e

démontrer que la limitation du 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 ci-après de vérifier le caractère

raisonnable de la décision normative

ces

les

des pondérations de dépenses¹³⁶.

le

2010 à Genève

conduirait à une hausse de la valeur des dépenses de logement de 0,3 %¹³⁷.

b)
les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs travaillant dans
le

une indemnité transitoire ;

c)
révisée et
dans son intégralité pendant les six premiers mois qui suivent la date

de fédérations du personnel et de la CFPI, ainsi que de consultants de haut niveau un rapport portant sur un large éventail de questions techniques et de procédures qui couvrent, de manière générale, certains éléments contestés par les statisticiens de Genève. Il ressort du rapport de la CFPI pour 2019 que le problème des baisses
tement imputables à une évolution méthodologique est pris très au sérieux et que la neutralisation de ces effets devra passer soit par un
des solutions statistiques formulées dans le même contexte de méthode statistique à
2021.

125. Tout bien considéré la nature du droit à prestations, la conformité de la procédure aux règles internes (« méthode approuvée »), la forte complexité, les

de la modification , la décision de la CFPI ne présente pas de caractère déraisonnable au sens où elle risquerait de porter atteinte à la fonction publique internationale. Le
stricts quant à la qualité et à la stabilité de la méthode et aurait pu conduire à une conclusion différente.

le jugement rendu par le Tribunal administratif des fonctionnaires de même classe soient rémunérés différemment en fonction de la juridiction dont dépend leur employeur. Cela représentait une menace pour le régime commun des Nations Unies¹⁴⁰.

Moyens du défendeur

127. Le défendeur souligne que, sur des points cruciaux, le Tribunal administratif des raisons valables de le faire¹⁴¹. À défaut de recours en appel contre les décisions du o aux organisations qui ont accepté la compétence de cette juridiction ; toutefois, aucun décision incorrecte

Examen

128. choix que de se rallier, *mutatis mutandis*, au jugement n° 4134 du Tribunal :

29. xistence du régime commun des Nations Unies, et respecté préserver son intégrité ne sauraient, en tant que tels, empêcher le à appliquer ses principes. Dans le jugement 2303, au considérant 7, le nisation selon lequel un jugement plus ancien (le jugement 1713) lui avait causé de

¹⁴⁰

° 4134 du

¹⁴¹ Arrêt *Molari* (2011-UNAT-164), par. 1 ([traduction non officielle] « Nous ne suivons pas la la Tribunal a pour norme le critère au- it ».).

Affaire n° : UNDT/NBI/2018/015

Jugement n° : UNDT/2020/115