

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

## **INTRODUCTION**

1. Les 32 requérants sont des fonctionnaires du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) qui étaient en poste à Genève (Suisse) lorsque la décision contestée a été prise. Ils contestent la décision de l'administration d'appliquer un coefficient d'ajustement établi par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) sur la base de son enquête sur le coût de la vie de 2016, qui a entraîné une réduction de leur traitement.

2. Dans un premier temps, des requêtes individuelles identiques ont été déposées auprès du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (« le Tribunal du contentieux administratif » ou « le Tribunal ») à Genève le 10 août 2018, avant d'être jointes (ci-après « la requête ») et renvoyées au Greffe du Tribunal à Nairobi le 14 février 2019 après que la juge présidente du Tribunal basée à Genève s'est récusée<sup>1</sup>.

## **RAPPEL DE LA PROCÉDURE**

3. Les requêtes relèvent du cinquième lot (« vague ») de recours formés par les fonctionnaires en poste à Genève contre la décision de modifier l'indemnité de poste, laquelle entraînait une baisse de traitement.

4. En application de l'ordonnance n° 039 (NBI/2019), le défendeur a déposé une réponse le 15 avril 2019.

5. Les requérants concernés en l'espèce n'ont pris part à aucune vague de recours antérieure, mais il y a lieu de relever que les parties sont convenues d'accepter de verser au dossier tous les éléments de preuve et arguments qu'elles ont présentés dans le cadre de la quatrième vague d'affaires<sup>2</sup>

le 22 octobre 2018 dans le cadre de la 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

## **FAITS**

9. À sa trente-huitième session, tenue en février 2016, le Comité consultatif pour les questions d'ajustement (CCPQA)<sup>3</sup> a examiné les méthodes d'évaluation du coût de la vie en prévision de la série d'enquêtes de 2016. Il a formulé des recommandations sur plusieurs points, notamment l'utilisation des données sur les prix recueillies dans le cadre du Programme de comparaison européenne. La CFPI a fait siennes toutes les recommandations du CCPQA en mars 2016<sup>4</sup>.

10. En septembre et octobre 2016, la CFPI a effectué des enquêtes approfondies sur le coût de la vie dans sept villes siège, à l'exception de New York, afin de recueillir des données sur les prix et les dépenses et ainsi pouvoir établir l'indice d'ajustement de chacun de ces lieux aux fins du calcul de l'indemnité de poste<sup>5</sup>. Genève faisait partie des lieux d'affectation concernés par l'enquête<sup>6</sup>. Après avoir confirmé que les enquêtes

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 des mesures transitoires en vigueur<sup>9</sup>. 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>10</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 le 9 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 en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017 ; c) la nouvelle indemnité de poste ne s'appliquerait qu'aux fonctionnaires ayant pris leurs fonctions à Genève le 1<sup>er</sup> mai 2017 ou après cette date ; d) les fonctionnaires actuellement en poste ne seraient pas concernés avant

---

<sup>8</sup> Réponse, annexe 2, par. 100 (ICSC/84/R.8 – Report on the work of the International Civil Service Commission at its eighty-fourth session).

<sup>9</sup> Ibid., par. 105 et 106.

<sup>10</sup> Ibid., par. 92 à 98.

<sup>11</sup> Requête, annexe 13, par. 5 à 7. Il s'agissait des organisations suivantes : OIT, ONUG, UIT, OMPI, OMS, UPU, OIM, OMM, ONUSIDA et HCR.

août 2017 puisqu'une indemnité transitoire personnelle (« l'indemnité transitoire ») leur serait versée<sup>12</sup>. Cette indemnité tenait compte de la différence entre le nouveau coefficient d'ajustement et le coefficient d'ajustement en vigueur, et était censée être réduite tous les trois mois jusqu'à ce qu'elle soit supprimée<sup>13</sup>.

14. Entre le 31 mai et le 2 juin 2017, une équipe informelle d'examen composée de statisticiens hors classe<sup>14</sup> a procédé, à la demande du Groupe des ressources humaines de Genève<sup>15</sup>, à un examen ciblé de l'enquête sur le coût de la vie à Genève effectuée en 2016 afin de vérifier si l'on pouvait considérer, d'un point de vue statistique, que les calculs utilisés aux fins de l'enquête de 2016 étaient de bonne qualité et suffisamment solides pour qu'on estime qu'ils soient adaptés à l'objectif pour lequel ils étaient conçus. Compte tenu du délai relativement court dont elle disposait, l'équipe n'a pas pu procéder à un examen complet de tous les éléments de la méthode employée par la CFPI ou de la mise en œuvre de la méthode. Elle est toutefois parvenue aux conclusions suivantes : a) en raison de plusieurs graves erreurs de calcul et d'erreurs systémiques dans la compilation des résultats de la CFPI, les calculs de la CFPI pour Genève ne pouvaient être considérés comme suffisamment bons pour être qualifiés d'« adaptés à l'objectif pour lequel ils étaient conçus » ; b) la CFPI n'a pas

15. Conformément à une décision qu'elle a prise à sa quatre-vingt-cinquième session, en juillet 2017, la CFPI a chargé un consultant indépendant d'examiner la méthode sous-tendant le système des ajustements et de déterminer, entre autres, si





21. S'agissant de la question de savoir si la requête porte sur une décision administrative individuelle ayant des conséquences négatives sur les conditions d'emploi des requérants, comme l'exige l'article 2 du Statut du Tribunal, ce dernier renvoie à la conclusion qu'il a tirée dans les affaires connexes, et que nous reprenons en détail dans le présent jugement par voie de référence<sup>27</sup>, selon laquelle les requêtes qui tirent leur origine de la mise en œuvre d'actes d'ordre général sont recevables lorsqu'un tel acte a entraîné la cristallisation d'une norme à l'égard de fonctionnaires individuels par le jeu d'une décision concrète communiquée, par exemple, au moyen d'une feuille de paie ou d'une notification administrative. En conséquence, chaque feuille de paie reçue par un fonctionnaire est l'expression d'une décision administrative distincte, même lorsqu'elle ne fait qu'appliquer de manière répétitive une norme plus générale à un cas individuel. Dans le cas de l'arrêt n° 00000912 du 6 mars 2012, le Tribunal a jugé que les questions soulevées par les requérants dans l'arrêt n° 0091v2 du 6 mars 2012 ne sont pas recevables.

Affaire n°

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/014  
Jugement n°

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 fondés à contester des décisions du Secrétaire général prises en application de la décision de l'Assemblée génér

65.

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 bien-fondé de sa décision pour les motifs suivants : en prenant une décision concernant l'indemnité de poste, la CFPI a

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 déterm ( M à

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<sup>40</sup>.

41. Les requérants renvoient en outre au jugement n° 4134 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 la détermination du montant des ajustements, ainsi qu'à la conclusion que le Tribunal tire selon laquelle, dès lors que les articles 10 et 11 s'excluent mutuellement, l'article 11 ne saurait concerner des questions relatives au montant de l'indemnité de poste. Aucune modification n'a été apportée au Statut de la CFPI conformément à la procédure établie. En l'absence d'une modification du Statut de la CFPI, le Tribunal administratif de l'OIT a rejeté l'argument du défendeur selon lequel l'Assemblée générale a accepté le transfert du pouvoir décisionnel en acceptant la modification apportée à la méthode de calcul de l'indemnité de poste. Le Tribunal administratif de l'OIT a rejeté de la même manière la suggestion selon 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 qu'« une pratique ne peut se voir reconnaître de valeur juridique si elle contrevient à une norme de droit écrit en vigueur »<sup>41</sup>.

42. Les requérants avancent<sup>42</sup> que la résolution





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 pratique consistant à approuver l'indemnité de poste<sup>46</sup>. Le défendeur souligne qu'au paragraphe 2 de la résolution 44/198 (sect. I, partie D), l'Assemblée générale a pris «

le classement des lieux d'affectation a toujours été lié à l'établissement de coefficients d'ajustement et que, partant, cette opération a toujours nécessité de déterminer le montant des ajustements, sans que cela soit subordonné à l'approbation de l'Assemblée générale<sup>49</sup>.

47. Le défendeur avance en outre que, déjà dans son deuxième rapport annuel, la CFPI avait mis l'accent sur le fait qu'elle était chargée, en vertu de l'article 11, de « fixer les modalités » applicables à la détermination des conditions d'emploi ainsi que le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements. La CFPI a déclaré que « [l]es questions techniques relatives aux méthodes à appliquer pour calculer les indices des ajustements, faire les comparaisons intervilles et d'une date à une autre et pour classer les lieux d'affectation sur la base des indices » étaient donc de son ressort<sup>50</sup>. L'Assemblée générale n'a pas contesté le pouvoir que tire la CFPI de l'alinéa c de l'article 11 en matière de classement aux fins des ajustements.

48. Depuis la suppression des classes en 1993, les rapports annuels de la CFPI définissent le terme « Classement aux fins des ajustements » comme suit :

Fondé sur l'indice d'ajustement correspondant au coût de la vie, **ce** . Par exemple, un fonctionnaire en poste dans un lieu d'affectation de la classe correspondant au multiplicateur 5 perçoit en sus de sa rémunération de base une indemnité de poste égale à 5 % de son traitement de base [non souligné dans l'original].

La CFPI a soumis chaque année à l'Assemblée générale des rapports contenant cette définition. En outre, la CFPI publie les coefficients d'ajustement pour chaque lieu d'affectation dans des mémorandums relatifs au classement aux fins des ajustements, qu'elle utilise au moins une fois par mois. Ces mémorandums ne requièrent pas 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.

---

<sup>49</sup> Ibid., renvoyant au mémorandum du 14 mars 1985 relatif au classement aux fins des ajustements (annexe I.B, p. 13).

<sup>50</sup> Supplément n° 30, par. 241 (A/31/30 – Rapport de la Commission de la fonction publique internationale).

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/014

Jugement n° : UNDT/2020/153

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 modifications apportées par la suite à la méthode utilisée, elle a attribué des coefficients d'ajustement aux lieux d'affectation<sup>53</sup>. Ainsi, les pouvoirs décisionnels que l'alinéa *c* de l'article 11 confère à la CFPI l'ont toujours habilitée à déterminer le montant de l'indemnité de poste, sans devoir obtenir l'approbation de l'Assemblée générale. En revanche, jusqu'en 1985, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 10, cette dernière avait établi deux éléments

Affaire n°









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 outre, 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 n'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 conditions préalables statutaires attachées à l'exercice de ladite autorité. Les processus décisionnels internes et les méthodes employées par la CFPI, en revanche, ne relèvent pas de la compétence du Tribunal et, sur ce point, la Commission n'a de comptes à rendre qu'à l'Assemblée générale.

### ***Examen***

63. D'emblée, dans ses citations de l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* comme dans les conclusions qu'il en tire, le défendeur semble estomper la différence entre un contrôle aux fins de se prononcer sur la question de la légalité d'actes réglementaires qui sont l'objet premier et définitif de l'exercice du pouvoir juridictionnel et un contrôle au cours duquel une décision normative est examinée *incidemment* aux fins de vérifier la légalité d'une décision individuelle fondée sur celle-ci. En conséquence, le défendeur confond la question de la recevabilité avec celle de la légalité.

64. Ce n'est que dans le premier cas, lorsqu'une juridiction se prononce sur la question de la légalité d'un texte dans le dispositif de sa décision, que celui-ci soit déclaratif ou constitutif, mais pour autant qu'il s'impose au système juridique dans son ensemble, que le contrôle judiciaire serait assimilé à une déclaration des droits ou

---

<sup>64</sup> A/RES/69/203, par. 37 ; A/RES/71/266, par. 29.

au contrôle d'une cour constitutionnelle. Une requête en vue d'obtenir du Tribunal une telle décision serait irrecevable, le Tribunal n'étant pas compétent pour se prononcer sur la légalité d'actes réglementaires, qu'ils émanent d'un organe délibérant (l'Assemblée générale) ou exécutif. L'absence d'une telle compétence ressort clairement de la lecture du Statut du Tribunal, elle est confirmée en tant que principe découlant de l'arrêt *Andronov*, et ne suscite pas de véritable contestation<sup>65</sup>. Le Tribunal ne juge pas nécessaire de s'étendre plus avant sur ce point.

65. Pour ce qui est du deuxième cas, les recours formés contre une décision individuelle, mais qui se fondent sur la contestation de la légalité d'actes réglementaires, peuvent conduire à examiner incidemment l'acte réglementaire en question, aux fins d'évaluer la légalité d'une décision donnée. Pareil contrôle serait alors conforme au principe confirmé par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Tintukasiri* [traduction non officielle] :

[Le requérant] peut invoquer l'illégalité de la décision du Secrétaire général d'établir et de lui appliquer un barème des traitements spécifique, auquel cas le Tribunal pourrait se prononcer sur la légalité du barème en question sans toutefois l'annuler [...]. [L]e Tribunal confirme sa jurisprudence constante selon laquelle, s'il peut examiner incidemment la légalité de décisions ayant un pouvoir normatif, il n'a pas l'autorité d'annuler de telles décisions<sup>66</sup>.

66. Dès lors, la question soulevée sur le fondement de l'arrêt *Tintukasiri* en lien avec l'argument du défendeur ne porte pas sur la compétence du Tribunal à se prononcer quant à l'illégalité d'actes réglementaires apparentée à celle d'une cour constitutionnelle et ne concerne donc pas la recevabilité de recours contre des décisions prises par des organes délibérants et par leurs organes subsidiaires. Correctement formulée, la question concernerait plutôt la force obligatoire des actes réglementaires vis-à-vis du Tribunal. En d'autres termes, il s'agit de savoir si le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel, dans l'exercice de leur compétence à connaître de requêtes individuelles, sont tenus d'appliquer des actes réglementaires

---

<sup>65</sup> Voir arrêt *Cherif* (2011-UNAT-165) ; arrêt *Quijano-Evans et consorts* (2018-UNAT-841).

<sup>66</sup> Arrêt *Tintukasiri* (2015-UNAT-526), par. 35 à 37.

émanant de l'Organisation sans examiner plus avant leur légalité et, le cas échéant, si la question dépend de la hiérarchie de l'acte.

67. La réponse se trouve aisément dans l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice concernant la compétence de l'ancien Tribunal administratif

revoir les décisions qu'elle prend dans les domaines administratif et budgétaire et dans celui de la gestion des ressources humaines<sup>69</sup>.

Dès lors, il est clair que les textes émanant de l'Assemblée générale ou approuvés par celle-ci s'imposent au Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d'appel.

70. En revanche, les Tribunaux ne sont pas liés par des actes n'émanant pas de l'Assemblée générale, en particulier par des textes émanant d'organes exécutifs, dès lors qu'il serait établi qu'ils sont contraires aux dispositions arrêtées par l'Assemblée générale. Pareille conclusion est en toute logique inéluctable, non seulement compte tenu de la formulation limpide de l'Assemblée générale, mais encore plus fondamentalement du fait de la nature même de la compétence du Tribunal, qui ne pourrait être exercée si l'entité même se présentant devant les Tribunaux en tant que défendeur pouvait leur imposer des règles contraignantes. Le même principe, qui est l'une des pièces maîtresses du principe de séparation des pouvoirs, s'applique aux systèmes étatiques, dans lesquels un pouvoir judiciaire n'est lié que par les lois, tandis que les actes réglementaires inférieurs s'imposent au pouvoir exécutif et sont présumés légaux ; les juridictions peuvent toutefois refuser d'appliquer ces derniers dans une affaire donnée si elles estiment que ceux-ci ne sont pas conformes à la loi. Une riche jurisprudence émanant du Tribunal administratif de l'OIT, de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies et, de fait, du Tribunal d'appel<sup>70</sup>, confirme ce principe. Par conséquent, dans la mesure où le défendeur semble faire valoir la force obligatoire de l'ensemble des actes réglementaires, quelle que soit leur place dans la hiérarchie des normes, pareille proposition doit être rejetée. L'accepter reviendrait à priver le Tribunal du contentieux administratif, tout comme le Tribunal d'appel, de son indépendance vis-à-vis de l'exécutif, de limiter sa compétence à une réplique du

---

<sup>69</sup> Résolution 73/276 de l'Assemblée générale, adoptée le 22 décembre 2018.

<sup>70</sup> Outre les arrêts *Tintukasiri*, *Pedicelli* et *Lloret Alcañiz et consorts* cités dans le texte du présent jugement, voir par ex. l'arrêt *Scott* (2012-UNAT-225) dans lequel le Tribunal d'appel a accepté d'examiner un recours contre une interprétation littérale d'une disposition du Règlement du personnel fondée sur l'un des principes généraux du droit ; l'arrêt *Neault* (2013-UNAT-345), par. 31, déclarant une disposition du Règlement du personnel inapplicable en raison d'une non-conformité avec le Statut ; l'arrêt *Gehr* (2013-UNAT-293) affirmant qu'en cas d'ambiguïté ou de contradiction, le Statut du Tribunal l'emporte sur le Règlement du personnel ; l'arrêt *Couquet* (2015-UNAT-574) citant l'arrêt *Gehr* en appui à la primauté du Règlement du personnel sur les textes administratifs ; et l'arrêt *Lemonnier* (2016-UNAT-679), citant les arrêts *Neault* (2013-UNAT-345) et *Gehr* (2013-UNAT-293).

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 : « 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 administratifs [que l'Assemblée générale] a adoptés »<sup>72</sup>, le Tribunal estime que la valeur normative de cette déclaration se limite à l'importance d'une application en bonne et due forme du principe de *lex specialis*.

71. Le dernier point pertinent à ce sujet est l'un de ceux envisagés dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*. En dépit de l'analyse linguistique qu'en fait le défendeur sur le fondement d'extraits sélectifs, ce que le Tribunal d'appel a confirmé dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* est que les Tribunaux peuvent également être amenés à examiner incidemment des textes émanant de l'Assemblée générale, lorsqu'une question relative à un conflit de normes est soulevée<sup>73</sup>. Somme toute, s'agissant de la portée de l'examen d'actes réglementaires, il n'existe pas de différence de réglementation statutaire ou « d'approche » entre le Tribunal administratif de l'OIT et les Tribunaux, puisque tous se limitent à un examen à titre incident. En témoigne clairement le fait que, dans le dispositif de son jugement no 4134, le Tribunal administratif de l'OIT ne s'est pas prononcé sur l'illégalité de la décision de la CFPI, pas plus que le Tribunal d'appel ne s'est prononcé sur l'illégalité de la disposition 11.4

---

<sup>71</sup> En outre, ainsi qu'il est consacré dans des rapports du Conseil de justice interne, « [s]i le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel ne sont considérés que comme le bras de l'Administration, ils ne pourront pas jouer le rôle envisagé par le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice des Nations Unies, qui a appelé de ses vœux l'instauration d'un système de justice interne ouvert, professionnel et transparent » (A/70/188, daté du 10 août 2015) et « [l]'administration d'un système de justice digne de ce nom est fondée sur le princip] r le ] r [

du Règlement du personnel dans le dispositif de l'arrêt *Neault* (2013-UNAT-345), alors que dans les deux cas, les actes réglementaires ont été jugés illégaux.

72. En conclusion, l'affirmation du défendeur selon laquelle les griefs des requérants doivent être rejetés comme n'étant pas recevables, parce qu'ils visent un contrôle de la légalité des décisions de la CFPI<sup>74</sup>, mérite d'être corrigée à trois niveaux : premièrement, préconiser l'irrecevabilité est indéfendable parce que les requérants contestent des décisions individuelles ayant trait à leurs conditions d'emploi, et, s'ils contestent la légalité de la décision normative prise par la CFPI, ils le font pour fonder leur grief portant sur l'illégalité de cette décision individuelle et non pour demander l'annulation de la décision normative en question. Deuxièmement, la décision d'accepter de connaître d'un recours portant sur la légalité de la décision de la CFPI dépend, en premier lieu, de la question de savoir s'il s'agissait d'un exercice de l'autorité normative déléguée en vertu de l'article 11 du Statut ou si la décision prise *in fine* avait été avalisée par l'Assemblée générale. Troisièmement, même dans ce dernier cas, le fait d'examiner incidemment la décision normative qui prévaut peut se justifier si la légalité d'une décision individuelle fondée sur la décision normative est contestée au motif d'un conflit de normes avec d'autres actes émanant de l'Assemblée générale.

73. Il est utile de rappeler que la CFPI, org





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 (ntair)-6(e)4( d)0002 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 le coût de la vie pour 2016 et à l'âge réglementaire du départ à la retraite ;

7. *Engage* les organisations appliquant le régime commun



une prestation représentant un droit statutaire ; elle constitue un droit contractuel fondamental.

78. Se fondant sur le jugement n° 832 du Tribunal admk d b b i

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 des entités 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.

***Examen***

83. Dès lors que, dans plusieurs de leurs observations, les parties ont renvoyé à la différence entre les éléments contractuels de la relation d'emploi et les éléments statutaires de cette relation — 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

Affaire n°

qui entraînaient une baisse du traitement des requérants. Il a jugé (références internes

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



valablement convenu puisse entraîner un manque à gagner individuel ne constitue pas un obstacle juridique à l'exercice du pouvoir normatif.

88. Il convient de noter que le renvoi à la notion de droits acquis à des prestations

renégocié. Il faut également tenir compte de l'inégalité intrinsèque entre les parties et de la fonction socioéconomique du traitement en tant que source d'entretien, qui justifie une protection particulière par le droit. Un autre point entre en ligne de compte, à savoir le fait que la relation, en particulier dans la fonction publique, présuppose une équivalence entre l'emploi et la contre-prestation ; une modification à la baisse de

92. D'emblée, il convient de noter que le critère appliqué dans l'affaire *Kaplan*<sup>97</sup>, en l'occurrence une nette délimitation entre les éléments contractuels et statutaires de la relation d'emploi, les premiers produisant des droits acquis et n'étant ainsi plus susceptibles de modification unilatérale par l'employeur, n'a pas su démontrer son utilité au fil du temps. Dès lors, les évolutions jurisprudentielles ultérieures s'interrogent sur les cas dans lesquels des éléments déterminés individuellement (« contractuels ») sont susceptibles d'être statutairement modifiés.

93. Un premier critère a été introduit selon lequel des modifications étaient autorisées dans la mesure où elles n'avaient pas d'effet préjudiciable sur l'équilibre des obligations contractuelles ou n'empiétaient pas sur les conditions « essentielles » ou « fondamentales » d'emploi<sup>98</sup>.

94. L'évolution suivante a été marquée par le jugement rendu dans l'affaire *Ayoub* par le Tribunal administratif de l'OIT, qui a examiné des considérations de trois ordres pour déterminer si la condition d'emploi modifiée est fondamentale ou essentielle. Selon le jugement

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 effet<sup>101</sup>.

96.

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 ; elles 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 qu d xam t

### **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 d'ajustement, en revanche, n'est pas un élément individuellement déterminé (« contractuel ») du traitement ; il est plutôt, à l'inverse du traitement au sens strict, intrinsèquement variable en fonction du coût de la vie, visant en outre à maintenir une parité de pouvoir d'achat des traitements entre les lieux d'affectation, et non à suivre le rythme de l'inflation dans un lieu d'affectation donné. Le droit général des requérants à une indemnité de poste en application de leurs conditions d'emploi<sup>110</sup> n'est pas en jeu ; ce qui l'est, c'est bien les décisions adoptées pour donner effet à ce droit. À cet égard, les références juridiques applicables prévoient l'établissement d'une fonction publique de référence conformément au principe Noblemaire, ainsi que des directives d'ajustement des rémunérations pour tenir compte avec précision des écarts du coût de la vie entre divers lieux d'affectation, dans le respect de la marge établie<sup>111</sup>. Pour le reste, les méthodes de calcul de l'indemnité de poste et l'établissement des procédures s'y rapportant sont délégués à la CFPI. Le Tribunal

mesures n'est plus qu'une question de bonne gouvernance, qui doit tenir compte d'une marge d'erreur dans les calculs, mais également éviter une soudaine réduction importante de la valeur du traitement, et ses effets déstabilisants et démoralisants<sup>112</sup>.

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





négligeable de la décision d'ajustement négatif pour Genève est imputable au creusement de la disparité précitée au cours des six années en question.

106. La deuxième observation concerne le rapport des statisticiens de Genève, dont le principal point d'achoppement était l'élément logement, auquel aurait été imputable jusqu'à 4,1 % de l'erreur de calcul à la baisse. Sur ce point, s'agissant du recours



Affaire n





116. Le Tribunal tient à préciser que la décision contestée dont il a été saisi ne concerne pas une question d'intégrité du régime commun des Nations Unies. Il souhaite toutefois faire observer qu'une même juridiction peut rendre des décisions divergentes. Pour assurer l'intégrité du régime commun, il semble qu'il faille surtout, d'une part, définir clairement les compétences et les méthodes s'agissant de rendre des décisions ayant une incidence sur le régime commun et, d'autre part, déterminer les droits du personnel en s'assurant que l'Organisation limite elle-même son autorité en matière de modification des conditions d'emploi. Ce point a été porté devant la CFPI et, *in fine*, devant l'Assemblée générale.

117. En l'absence de conclusion d'illégalité de la décision normative, le Tribunal n'est pas fondé à annuler la décision attaquée en l'espèce.

## **DISPOSITIF**

118. La requête est rejetée.

*(Signé)*

Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge

Ainsi jugé le 19 août 2020

Enregistré au Greffe le 19 août 2020

*(Signé)*

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi