

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

---

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/018

Jugement n° : UNDT/2020/131

Date : 29 juillet 2020

Original : anglais

---

**Juge :** M<sup>me</sup> Agnieszka Klonowiecka-Milart

**Greffe :** Nairobi

**Greffier :** M<sup>me</sup> Abena Kwakye-Berko

ANDRES et consorts

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL  
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

---

**JUGEMENT**

---

**Conseil des requérants :**

M. Robbie Leighton, Bureau de l'aide juridique au personnel

**Conseil du défendeur :**

M. Kong Leong Toh, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/018

Jugement n





11. À sa quatre-vingt-quatrième session tenue en mars 2017, la CFPI a accepté les résultats de l'enquête sur le coût de la vie à Genève, tout en faisant observer que l'application de la nouvelle indemnité de poste entraînerait une réduction de 7,5 % (en dollars des États-Unis) de la rémunération nette des fonctionnaires en poste à Genève à compter de la date de l'enquête<sup>8</sup>. La CFPI a décidé : a) que le nouveau coefficient

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

presque systématiquement entraîné une réduction de l'indice d'ajustement pour Genève en 2016<sup>16</sup>.

15. Le 10 juillet 2017, les requérants ont demandé le contrôle hiérarchique de la décision d'appliquer la modification de l'indemnité de poste à leur traitement à compter du 1<sup>er</sup> mai 2017, décision qui allait entraîner une baisse de leur rémunération nette de 7,7 %<sup>17</sup>. Dans la procédure engagée à cet effet, le Tribunal a rejeté la requête comme irrecevable, ayant conclu dans son jugement n° UNDT/2018/021 qu'aucune décision n'avait été rendue à titre individuel concernant les requérants.

16. 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 elle était « adaptée à l'objectif pour lequel elle était conçue ». Dans un rapport daté du 6 février 2018, le consultant a relevé que l'objectif du système des ajustements consistait à adapter les traitements des administrateurs relevant du régime commun des Nations Unies dans tous les lieux d'affectation d'une manière qui soit juste, équitable et conforme aux normes des politiques de rémunération. Il a ajouté qu'on pouvait donc





l'égard de fonctionnaires individuels par le jeu d'une décision concrète communiquée,

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/018  
Jugement n°

### ***Examen***

27. Dans le cadre des première et quatrième vagues d'affaires engagées par des fonctionnaires en poste à Genève, le Tribunal du contentieux administratif a examiné la proposition du défendeur de faire du pouvoir discrétionnaire à l'égard d'une décision administrative le critère permettant de statuer sur la recevabilité d'une requête. Premièrement, le Tribunal estime que le critère du pouvoir discrétionnaire proposé par le défendeur ne convient en aucun cas. Deuxièmement, il n'y a, espérons-le, plus de contradiction dans la jurisprudence du Tribunal d'appel quant à ce qui constitue une décision administrative susceptible de recours, dès lors que la position adoptée par le Tribunal de céans a été confirmée par la suite par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Lloret Alcañiz* et consorts. Malgré cela, le défendeur a déclaré qu'il ne comptait pas retirer son opposition à la recevabilité de la requête. Le Tribunal va donc à nouveau examiner les deux points pertinents ci-après.

28. D'un point de vue systémique, aucune doctrine généralement reconnue ne repose sur l'utilisation du pouvoir discrétionnaire en tant que critère visant à déterminer 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 les éléments d'une certaine norme juridique sont remplis, l'autorité administrative prendra une décision spécifique<sup>34</sup>. Le droit matériel peut être une législation générale





32. 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 générale de supprimer les postes qu'ils occupaient, même s'il a finalement conclu que, de manière générale, des requêtes contestant des décisions de ne pas renouveler un engagement étaient recevables. Il a toutefois ajouté que, dans cette affaire, les appelants avaient fait un amalgame de leur contestation de la décision de ne pas renouveler leur engagement et de la décision de l'Assemblée générale de supprimer leur poste<sup>41</sup>.

33. Ces deux arrêts ne préconisent donc aucune approche ancrée dans des principes qui puisse s'appliquer à la détermination de la recevabilité lorsqu'il est question de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, mais s'employaient plutôt à interpréter les requêtes.

34. Inversement, en réponse à des arguments similaires avancés par le d

bonne administration et ils peuvent donc faire l'objet d'un contrôle pour des motifs de légalité



*Moyens des requérants*

43. Les requérants avancent que le Secrétaire général n'est pas obligé de mettre en œuvre des décisions prises sans la légitimité requise<sup>43</sup>.

44. 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 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 ; tandis qu'une décision relative au

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>45</sup>.

46.

lorsqu'il serait appliqué aux fonctionnaires selon leur classe et leur échelon. Le défendeur montre que le barème des ajustements, qui comprenait des éléments dégressifs, était

système des ajustements a fonctionné avant et après les modifications qu'il a subies en 1989<sup>52</sup>. La CFPI a toujours attribué des coefficients d'ajustement aux lieux d'affectation. Le défendeur donne des exemples montrant qu'avant les modifications introduites en 1989, la CFPI s'acquittait de cette tâche en attribuant à chaque lieu d'affectation une classe correspondant à un coefficient d'ajustement spécifique. Comme suite aux modifications apportées, elle le faisait en établissant un coefficient d'ajustement spécifique pour chaque lieu d'affectation. Le défendeur souligne que 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>53</sup>.

51. 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>54</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.

52. 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

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.

53. Enfin, le défendeur fait valoir que le Statut de la CFPI avait 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***

54. 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

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 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.

55. 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>57</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 indispensables pour passer d'une classe à l'autre : le pourcentage de variation de l'indice du coût de la vie et la période pendant laquelle il devait être maintenu, à savoir les barèmes d'ajustement<sup>58</sup>. En outre, jusqu'en 1989, l'Assemblée générale a établi des barèmes dégressifs, ce qui impliquait un calcul financier précis libellé en dollars des États-Unis par point d'indice pour chaque classe et échelon ; des calculs qui ne portaient toutefois que sur les barèmes des traitements.

---

<sup>57</sup> Voir, par ex., A/74/30, par. 19, 35 et 43 (Rapport de la Commission de la fonction publique internationale pour 2019).

<sup>58</sup> Il semblerait que, dans sa résolution 40/244, l'Assemblée générale ait conféré à la Commission le pouvoir « d'empêcher que les règles relatives à l'augmentation de l'indemnité de poste » ne portent atteinte à la marge définie par la même résolution, et l'a donc effectivement autorisée à s'écarter des barèmes lorsque le calcul d'une indemnité de poste donnait à penser qu'elle pourrait être revue à la baisse.

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/018  
Jugement n°

58.

Affaire n°



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>67</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.

65. 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***

66. 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 F cision im ivydee

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/018  
Jugement n°

70. La réponse se trouve aisément dans l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice concernant la compétence de l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (sur lequel s'est fondé le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*), dans lequel la Cour s'est prononcée comme suit :

Il est certain que [l'ancien Tribunal administratif] doit accepter et appliquer les décisions prises par l'Assemblée générale conformément à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies. Il est certain aussi que [l'ancien Tribunal administratif] ne saurait avoir de « pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions » de l'Assemblée générale [...] <sup>70</sup>.

71. Il n'est nullement avancé que le Tribunal du contentieux administratif puisse exercer un quelconque pouvoir supplémentaire. En outre, ainsi que l'a souligné à juste titre le défendeur, l'Assemblée générale a confirmé en 2014 que :

[T]ous les éléments du système d'administration de la justice doivent mener leurs travaux dans le respect de la Charte des Nations Unies et des dispositions juridiques et réglementaires [que l'Assemblée générale] a arrêtées » et que « les décisions du Tribunal du contentieux administratif et du Tribunal d'appel doivent être conformes aux dispositions de ses résolutions relatives à la gestion des ressources humaines » <sup>71</sup>.

72. L'Assemblée générale l'a en outre réaffirmé dans sa résolution du 22 décembre 2018 sur l'administration de la justice à l'Organisation des Nations Unies :

[...] toutes les composantes du système d'adminis

Ó



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>75</sup>, le Tribunal estime que la valeur normative de cette déclaration

contrôle de la légalité des décisions de la CFPI<sup>77</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, comme discuté plus haut, 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 la 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 a

en vertu de l'article 11, a entraîné un examen du caractère raisonnable de la décision de la CFPI<sup>78</sup>.

77. 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

générale recommandant cette mesure<sup>83</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.

78. Le Tribunal note que, s'agissant du présent différend, l'Assemblée générale a fait observer, dans sa résolution 72/255<sup>84</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 des Nations Unies et leur personnel à coopérer pleinement avec la Commission à l'application du système des ajustements et à donner



Noblemaire est instaurée par le biais de l'indemnité de poste, puis intégrée au traitement de base.

81. 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

83. 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 des circonstances tant que la réduction du traitement des fonctionnaires était inférieure à 5 %. Désormais, l'augmentation est de 3 % sur les modifications supérieures à 3 %. Aucune indication n'a été fournie quant aux raisons pour lesquelles la marge d'erreur a pu être réduite alors que la CFPI appliquait une méthode nouvelle et qui n'avait encore jamais été testée.

#### *Moyens du défendeur*

84. 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>89</sup>. S'appuyant sur la conclusion tirée par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*<sup>90</sup>, le défendeur soutient que l'indemnité de poste n'est pas accordée à titre de rémunération d'une prestation effectuée. Conformément à la définition donnée à la disposition 3.7 du Règlement du personnel, une indemnité de poste est versée « pour assurer l'équité de pouvoir d'achat des fonctionnaires dans les différents lieux d'affectation ». Les modifications du coefficient d'ajustement avaient été annoncées à l'avance en 2017 et ne sont entrées en vigueur qu'en février 2018. Par conséquent, le fait que le coefficient d'ajustement a entraîné une réduction des traitements nets à venir ne violait pas les droits acquis des requérants<sup>91</sup>.

---

<sup>89</sup> Réponse du défendeur, par. 41.

<sup>90</sup> Arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* (2018-UNAT-840), par. 87.

<sup>91</sup> Réponse du défendeur, par. 43.

*Examen*

85. 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

86. Un autre point qu'il convient en effet de noter d'emblée est que le caractère contractuel, par opposition au caractère statutaire, du traitement des fonctionnaires dans le contexte de droits acquis a été abordé par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*<sup>97</sup>, puis réaffirmé dans l'arrêt *Quijano-Evans et consorts*<sup>98</sup>. L'approche retenue par le Tribunal d'appel dans ses raisonnements quant à la notion de droits acquis mérite de citer largement ceux-ci.

87. Premièrement, le Tribunal d'appel a jugé que le Statut du personnel, et en particulier son article 12.1 établissant la protection des droits acquis, ne jouissait pas d'une position quasi constitutionnelle dans la hiérarchie des résolutions de l'Assemblée 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 et de doctrine, à une intention évidente de l'Assemblée générale, 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



89. 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] :



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 la rémunération fausse l'équivalence. Toutes ces préoccupations penchent en faveur d'une protection contre une révision unilatérale et souveraine du traitement, valable pendant toute la durée de l'emploi.

92. S'agissant de la question des intérêts en jeu, il existe évidemment pour les fonctionnaires un intérêt à la stabilité des conditions d'emploi et à la protection d'une évolution et d'une baisse arbitraires. Il s'agit ici de reconnaître que les fonctionnaires internationaux ne participent pas à un processus législatif démocratique et, en principe, ainsi que le Tribunal d'appel l'a mentionné dans l'arrêt *Quijano-Evans et consorts*, n'ont pas le droit de grève<sup>100</sup> ; dès lors, une protection renforcée est requise. Il serait toutefois malvenu de la placer en nette opposition avec l'intérêt public que des autorités publiques conservent la liberté d'exercer leurs pouvoirs discrétionnaires ou délibérants, puisque l'intérêt public réside aussi dans le fait de garantir la stabilité du cadre et d'attirer les fonctionnaires les plus qualifiés, ainsi que le reconnaît la Charte des Nations Unies dans son article 101. La question qui se pose est plutôt celle de trouver un équilibre entre l'intérêt concurrent des fonctionnaires et la nécessité pour l'Organisation d'adapter son fonctionnement et ses conditions d'emploi à l'évolution des circonstances.

93. Sur la question qui s'ensuit du test ou des critères limitant le pouvoir des organes délibérants d'apporter des modifications au traitement, en l'absence de dispositions juridiques autres que l'article 12.1 du Statut du personnel, le Tribunal s'en remet à la jurisprudence.

---

<sup>100</sup> Arrêt *Lloret Alcañiz et consorts*, *ibid.*, par. 94, arrêt *Quijano-Evans et consorts*, *ibid.*, par. 52, p. 27.



À cet égard, le préjudice financier subi par les requérants, même s'il est grave, ne peut à lui seul suffire à établir une violation de droit acquis<sup>104</sup>.

97. 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>105</sup>.

98. 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 n° 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 : la condition 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>106</sup> ou, 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>107</sup>.

99. 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 3 de l'article 101 de la Charte des Nations Unies, à savoir que des mesures d'écon

à la détérioration de la fonction publique internationale<sup>108</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>109</sup>; elles doivent naître de motifs raisonnables ; elles ne doivent pas causer de préjudice inutile ou indu<sup>110</sup> ni « modifier d'une façon significative le montant de leur pension de base »<sup>111</sup> ou « entraîner confiscation ou spoliation »<sup>112</sup>. Sur ce dernier point, il a également été proposé d'examiner la question de savoir si la modification était permanente ou temporaire<sup>113</sup>.

100. 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 ci-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.

---

<sup>108</sup> Jugements n° 403, 404 et 405 du Tribunal administratif des Nations Unies.

<sup>109</sup> Jugement n° 379 du Tribunal administratif des Nations Unies.

<sup>110</sup> Jugement n° 405 du Tribunal administratif des Nations Unies, suivant le Tribunal administratif de l'OIT dans l'affaire *Ayoub*.

<sup>111</sup> Jugement n° 404 du Tribunal administratif des Nations Unies.

<sup>112</sup> Jugement n° 403 du Tribunal administratif des Nations Unies.

<sup>113</sup> *Ibid.*, opinion dissidente partielle du juge Pinto.

Affaire n°

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>116</sup>.

103. 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.

104.



négligeable de la décision d'ajustement négatif pour Genève est imputable au

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 modification suivante de la mesure de réduction des écarts — règle de fonctionnement qui vise à atténuer les effets négatifs sur les traitements des résultats d'enquêtes sur le coût de la vie qui donnent lieu à un indice d'ajustement nettement inférieur à l'indice de classement en vigueur :

a) Conformément à la décision de la Commission énoncée à l'alinéa a) du paragraphe 128, le coefficient d'ajustement révisé pour le lieu d'affectation considéré est obtenu en appliquant une augmentation de 3 % à l'indice d'ajustement découlant de l'enquête (actualisé pour le mois de la prise d'effet) ;

b) Le coefficient d'ajustement révisé s'applique à tous les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs travaillant dans le lieu d'affectation. Pour ceux qui étaient déjà en poste dans ce lieu d'affectation à la date entrée en application des résultats de l'enquête ou avant, le coefficient d'ajustement révisé est appliqué et complété par une indemnité transitoire ;

c) L'indemnité transitoire correspond à la différence entre la valeur révisée et la valeur actuelle du coefficient d'ajustement. Elle est versée dans son intégralité pendant les six premiers mois qui suivent la date d'effet, puis elle est revue à la baisse tous les quatre mois jusqu'à ce que le rattrapage soit effectué [...].

110. Le Tribunal souscrit à l'argument des requérants selon lequel l'atténuation sur les deux plans, à savoir par l'augmentation du coefficient d'ajustement et de l'indemnité transitoire, semble relever davantage d'une méthode empirique que d'un réel calcul de marge d'erreur. Or, le préjudice pécuniaire qui en découle pour les requérants, soit 4,7 % de l'élément indemnité de p10.00000912 0 612 792 reW\*nBT/F4 12 Tf1 0 0 1 120.3

« des conséquences extrêmement lourdes pour le fonctionnaire, plus graves qu'une simple atteinte à ses intérêts financiers ».

111. Enfin, il s'agit d'une modification temporaire. Comme en attestent les rapports de la CFPI pour la période 2017-2019, la décision attaquée a été prise dans le contexte d'un examen du système des ajustements effectué

Affaire n°



**DISPOSITIF**

118. La requête est rejetée.

*(Signé)*

Agnieszka Klonowiecka-Milart, juge

Ainsi jugé le 29 juillet 2020

Enregistré au Greffe le 29 juillet 2020

*(Signé)*

Abena Kwakye-Berko, greffière, Nairobi