

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

---

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/019

Jugement n° : UNDT/2020/132

Date : 29 juillet 2020

Original : anglais

---

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

**Greffe :** Nairobi

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

## **INTRODUCTION**

1. Les dix requérants sont des fonctionnaires du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) 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 entraînant 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 8 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 requérants contre la décision de modifier l'indemnité de poste perçue par les fonctionnaires basés à Genève, laquelle entraînait une baisse de traitement. Dans des jugements devenus définitifs, le Tribunal a conclu que les trois premières vagues de requêtes qui portaient sur cette réduction de l'indemnité de poste étaient irrecevables. Les requêtes relevant de la quatrième vague ont été jugées recevables en ce qu'elles étaient dirigées contre des décisions individuelles tendant à réduire le montant de l'indemnité de poste et à mettre en place une indemnité transitoire. Ces requêtes ont été rejetées sur le fond par des jugements qui ne sont pas encore définitifs. La cinquième vague d'affaires concerne différentes décisions individuelles une réduction effective de l'indemnité de poste.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 008 (GVA/2019).

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

5. 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>. Les faits décrits ci-après reposent sur les écritures des parties, leurs observations supplémentaires, qui représentent plus de 3 000 pages, et le procès-verbal de l'audience que le Tribunal a tenue 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 Commission de la fonction publique internationale (CFPI), et de M. Maxim



des lieux d'affectation concernés par l'enquête<sup>6</sup>. Après avoir confirmé que les enquêtes avaient été menées conformément à la méthode approuvée, le CCPQA a recommandé à la CFPI d'approuver les résultats des enquêtes concernant les lieux d'affectation qui n'avaient pas été inclus dans le Programme de comparaison européenne en février 2017. Cette recommandation valait également pour Genève<sup>7</sup>.

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 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



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

approuvée satisfaisaient dans une large mesure au critère voulant qu'elles soient « adaptées à l'objectif pour lequel elles étaient conçues ». Il existait toutefois des possibilités d'amélioration évidente<sup>18</sup>. Le consultant a formulé 64 recommandations concernant, notamment, la méthode applicable au système des ajustements, ainsi que des politiques et des questions spécifiques<sup>19</sup>. Les associations du personnel ont engagé un autre expert indépendant qui a examiné et approfondi des recommandations spécifiques formulées dans le rapport du consultant de la CFPI<sup>20</sup>.

17. Le 18 juillet 2017, la CFPI a décidé de reporter du 1<sup>er</sup> mai 2017 au 1<sup>er</sup> août 2017 la date d'entrée en application des résultats de l'enquête sur le coût de la vie à Genève<sup>21</sup>. Les 19 et 20 juillet 2017, les fonctionnaires ont été informés les 19 et 20



Affaire n° : UNDT/NBI/2019/019

Jugement n° : UNDT/2020/132

Affaire n° :



Tribunal du contentieux administratif et au Tribunal d appel que les décisions normatives ou d organes délibérants ne constituent pas des décisions administratives susceptibles d examen. La décision prise en juillet 2017 par la CFPI concernant les coefficients d ajustement n est pas une décision administrative qui peut être examinée en vertu de l article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif.

*Moyens des requérants*

26. Les requérants avancent que la décision de la CFPI étant *ultra vires*, le défendeur ne pouvait invoquer l absence de pouvoir discrétionnaire dans sa prise de décisions. S appuyant sur l arrêt *Pedicelli*<sup>33</sup>, ils affirment que la décision du défendeur peut être examinée en vertu du paragraphe 1 de l article





ce jugement, le Tribunal avait estimé que la requête était dirigée contre la décision de la CFPI et il avait trouvé à ce titre des motifs justifiant de la rejeter comme irrecevable. Le Tribunal d appel semble avoir souscrit à cette interprétation de la requête et a déclaré [traduction non officielle] :

19. En l espèce, le Tribunal du contentieux administratif a estimé à juste titre que M. Obino n avait pas désigné de décision administrative susceptible de recours, *car* il ne s était pas acquitté de la charge qui lui incombait, en vertu du Statut, de prouver l inobservation de ses conditions d emploi ou de son contrat de travail [non souligné dans l original].

21. En l

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 défendeur 1 0 0 1 99.384 624.7



36. Le Tribunal constate en outre que la requête qui nous occupe est indéniablement dirigée contre des décisions individuelles concernant chacun des requérants. Quel que soit l'argument invoqué par les auteurs à l'appui de leurs griefs, il n'a aucune incidence sur la désignation de la décision contestée. Étant donné que le Tribunal est autorisé à individualiser et à développer les griefs d'un requérant qui éprouve des difficultés à cet égard, il doit agir de bonne foi ce faisant, en tenant systématiquement compte de

1

qu'elle a utilisée, les requérants demandent à tort au Tribunal d'exercer des pouvoirs dont il n'est pas investi ; et que la question des droits acquis ne se pose pas.

41. Le Tribunal examinera les arguments pertinents les uns après les autres.

**La CFPI était-elle dûment habilitée, en vertu de l'article 11 de son statut, à prendre une décision concernant une diminution du coefficient d'ajustement ?**

42. Les arguments des parties portent sur les dispositions suivantes du Statut de la

*Moyens des requérants*

43. Les requérants avancent que le Secrétaire général n

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/019

Jugement n° : UNDT/2020/132

nécessaire de disposer d  
de dégressivité et indiquer de quelle manière le coefficient d ajustement allait être modifié 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 exprimé sous la forme d un montant libellé en dollars des États-Unis par point d indice pour chaque classe et échelon<sup>48</sup>. En approuvant le barème des ajustements, l Assemblée générale a en réalité approuvé les éléments dégressifs applicables à chaque classe et échelon<sup>49</sup>.

48. 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>50</sup>. Le défendeur souligne qu au paragraphe 2 de la résolution 44/198 (sect. I, partie D), l Assemblée générale a pris « acte de toutes les autres décisions de la [CFPI] relatives au fonctionnement du système des ajustements qui figure au chapitre VI du volume II de son rapport » à l exception d une question, qui ne présente pas d intérêt pour l espèce , approuvant ainsi la création d un coefficient d ajustement pour chaque lieu d affectation. Le défendeur soutient que l Assemblée générale n a vu aucune raison de devoir par ailleurs faire siennes/approuver ces décisions<sup>51</sup>. En 1991, par sa résolution 45/259, l Assemblée générale a approuvé la décision de supprimer les barèmes des ajustements et les références à ces barèmes dans le Statut du personnel.

49. Le défendeur explique que l examen du système des ajustements faisait partie intégrante de l étude approfondie prévue dans la résolution 43/226 adoptée par l Assemblée générale le 21 décembre 1988. Cette étude prévoyait notamment la « simplification considérable du système des ajustements ».

---

48

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/019

Jugement n°

Fondé sur l'indice d'ajustement correspondant au coût de la vie, **ce classement s'exprime en multiplicateurs**. 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.

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

trait aux compétences que la CFPI tire de son statut semble tenir au fait que l'article 10 confirme à première vue que l'Assemblée générale a compétence pour établir l'indemnité de poste, de la même manière qu'elle décide des traitements. Les éléments concernant lesquels la CFPI peut prendre une décision finale dépendent toutefois du sens attribué au terme « barème » utilisé dans ce même article et au terme « classification » qui figure dans l'article 11. Ces termes ont un sens ordinaire et ne sont pas riches en information, ils relèvent plutôt de certaines hypothèses techniques sous-tendant le Statut de la CFPI. Ainsi, pour expliquer les compétences qui sont du 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



la



1. L

systématiquement examiné des décisions relatives à l'indemnité de poste. Refuser aux requérants l'accès à un contrôle judiciaire constituerait une violation de droits fondamentaux, ainsi que de l'obligation de l'Organisation de mettre à disposition des procédures adéquates de recours ; une telle décision risquerait en outre de créer une rupture dans le régime commun des Nations Unies si les fonctionnaires d'une juridiction venaient à disposer d'une voie de recours refusée à d'autres ailleurs<sup>63</sup>.

*Moyens du défendeur*

62. Le défendeur fait valoir que le Tribunal administratif de l'OIT et les tribunaux des Nations Unies (Tribunal du contentieux administratif et Tribunal d'appel, ci-après collectivement « les Tribunaux ») ont développé des approches divergentes quant à l'admissibilité des



la légalité d'une décision individuelle fondée sur celle-ci. En conséquence, le défendeur confond la question de la recev



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

administration de la justice, notamment le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel, doivent mener leurs travaux dans le respect de la Charte des Nations Unies et des dispositions juridiques et réglementaires qu'elle a arrêtées et insiste sur le fait qu'elle est seule compétente pour revoir les décisions qu'elle prend dans les domaines administratif et budgétaire et dans celui de la gestion des ressources humaines<sup>72</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.

73. 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>73</sup>, confirme

---

<sup>72</sup> Résolution 73/276 de l'Assemblée générale, adoptée le 22 décembre 2018.

<sup>73</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







Affaire n

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/019

Jugement n°





sur la base d

mesures transitoires n atténuera pas l





l'Organisation des Nations Unies, si le Tribunal d'appel a reconnu que les conditions

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.

88. Le Tribunal d appel a ensuite abordé la question de savoir s il existait effectivement un conflit de normes ou une incohérence irréconciliable entre l article 12.1 du Statut du personnel protégeant les droits acquis et les résolutions ultérieures de l Assemblée 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 relations statutaires d emploi particulières en vigueur au sein de l Organisation des Nations Unies. Dans tout contrat d emploi, un droit acquis peut en premier lieu correspondre au droit d une partie de recevoir une contre-prestation à titre de rémunération d une prestation effectuée. Ainsi, le but de la protection voulue serait simplement de veiller à ce que les conditions applicables aux fonctionnaires ne puissent être modifiées de sorte à les priver d un avantage une fois que les critères légaux leur permettant d en bénéficier ont été remplis en d autres termes, une fois que le droit à la contre-prestation (le traitement ou l avantage) a été obtenu ou acquis au moyen de services déjà rendus. À l inverse, on pourrait faire valoir qu un droit acquis peut inclure le droit de recevoir une contre-prestation donnée en échange d une prestation future promise avant que celle-ci soit effectuée. Le Tribunal du contentieux administratif a privilégié cette deuxième interprétation.

on en vient à accepter l interprétation faite par le Tribunal (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 71/263. Les résolutions ultérieures ont modifié la promesse contractuelle, auquel cas, pour les raisons que l'on vient d'exposer, et contrairement à la conclusion formulée par le Tribunal selon laquelle la résolution antérieure « quasi constitutionnelle » devrait prévaloir, ce sont les résolutions ultérieures et non antérieures qui devraient l'emporter. Les résolutions 70/244 et 71/263 modifient incontestablement les droits contractuels des fonctionnaires de recevoir un traitement futur convenu. Or, si la première interprétation des « droits acquis » est privilégiée, il n'y aura pas de conflit de normes. Les résolutions 70/244 et 71/263 ne retirent rétrospectivement aucun droit conféré à un avantage pour des services déjà rendus.

droits acquis » est la plus appropriée en ce qu'elle évite ou résout le conflit de normes et harmonise les dispositions des deux résolutions. Un droit « acquis » doit être résolument interprété comme signifiant un droit conféré ; et les fonctionnaires n'acquièrent un droit à traitement qui leur est conféré que pour des services déjà rendus. Les promesses de paiement d'avantages à venir, y compris des traitements futurs, peuvent relever de promesses contractuelles, mais elles ne constituent pas des droits acquis tant que la contrepartie de la promesse n'a pas été effectuée ou obtenue. En outre, le fait que des augmentations aient été octroyées par le passé ne crée pas de droit acquis à des augmentations futures et n'empêche pas juridiquement une réduction du traitement.

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] :

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/019

Jugement n° : UNDT/2020/132

Pour ce qui est toutefois du traitement et d'autres avantages permanents, la question est plus complexe et la jurisprudence, ainsi qu'il sera démontré ci-après, n'est pas concordante sur ce point. En rejetant l'application des droits acquis à un futur traitement, les arrêts *Lloret Alcañiz et consorts* et *Quijano-Evans et consorts* placent la question des modifications dans le champ du pouvoir normatif discrétionnaire.

II



des obligations contractuelles ou n'empêtaient pas sur les conditions « essentielles » ou « fondamentales » d'emploi<sup>102</sup>.

96. 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 *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, tel n'est pas nécessairement le cas du Statut et du Règlement du personnel. Le second critère concerne les causes de la modification. L'idée est de reconnaître que les conditions d'emploi sont souvent amenées à être adaptées en fonction des circonstances et qu'ordinairement, il n'existera pas de droit acquis lorsqu'une règle ou une clause dépend de variables telles que l'indice du coût de la vie ou la valeur de la devise. La situation financière de l'organe qui applique les conditions d'emploi ne saurait non plus être écartée. Le troisième critère est la conséquence d'une modification, c'est-à-dire l'incidence du changement sur 3 Tm0 g79(sur)n0 gTf1 0 0 1 270.89

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'économies ne doivent pas être autorisées à conduire, de manière cumulative, 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>.

---

<sup>106</sup> Jugement n° 1253 du Tribunal administratif des Nations Unies, au considérant V.

<sup>107</sup> Ibid., opinion concordante du juge Stern qui propose le critère de « conséquences extrêmement lourdes pour le fonctionnaire, plus graves qu'une simple atteinte à ses intérêts financiers ».

<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.



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



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.

105. Pour commencer, il est incontesté et confirmé par toutes les personnes intéressées à titre professionnel par le présent dossier (experts, membres du CCPQA et membres de la Commission proprement dits) que le calcul de l indemnité de poste est d une complexité extrême et qu il n est pas appliqué selon une méthode arithmétique, ni même purement statistique. À cette fin, l examen des statisticiens de Genève, malgré son rejet global de la méthode appliquée à Genève, n

s agissant de nombreux éléments utiles au calcul définitif, d'autres politiques et approches méthodologiques sont à disposition.

106. Il n'est pas non plus contesté que, depuis une enquête menée en 2010, la CFPI a adopté certaines modifications méthodologiques. De toute évidence, la CFPI a agi sur instructions de l'Assemblée générale afin que l'indemnité de poste applicable tienne compte le plus précisément possible du coût de la vie.

107. Si l'examen de l'expert indépendant n'intégrait pas les résultats de l'enquête de 2016 pour Genève, ce qui est regrettable, il fournit toutefois deux observations pertinentes. Premièrement, au cours des six années qui ont précédé l'enquête contestée, l'indice d'ajustement de Genève est demeuré systématiquement inférieur à son indice de classement et, depuis mars 2015, l'écart entre les deux valeurs n'a cessé de se creuser. Dans cet exemple, l'expert indépendant a averti que cette déconnexion croissante entre les tendances de l'indice de classement et de l'indice d'ajustement actualisé pouvait, au fil du temps, conduire à des attentes incontrôlées à même de mettre en doute la validité de l'enquête ultérieure et de créer des chocs dans le système<sup>122</sup>. À cet égard, la solution recommandée était d'effectuer des enquêtes plus fréquentes. Le Tribunal estime pouvoir conclure sans risque d'erreur qu'une part non négligeable de la décision d'ajustement négatif pour Genève est imputable au creusement de la disparité précitée au cours des six années en question.

108. 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 contesté aux pondérations de quantité, les réserves de l'expert indépendant mettent en avant une application hétérogène de la formule d'indexation retenue sur les loyers, mais

de faisabilité, l'expert recommande l'utilisation de « l'indice de Walsh », fondé sur des pondérations de dépenses<sup>123</sup>. L'appendice 3 de l'examen démontre toutefois que le recours recommandé à l'indice de Walsh appliqué à l'enquête 2010 à Genève conduirait à une hausse de la valeur des dépenses de logement de 0,3 %<sup>124</sup>. Par conséquent, cette recommandation n'accrédite pas l'argument selon lequel l'application de l'indice de type Fisher effectivement appliqué, par opposition à l'indice de Walsh à privilégier, aurait expliqué les 4,1 % litigieux de l'élément logement. Pour le reste, l'étude de l'expert indépendant, bien qu'elle identifie de nombreux axes d'amélioration, conclut que les procédures appliquées par le Secrétariat de la CFPI étaient conformes à la méthode approuvée et que les procédures comme la méthode approuvée contribuent largement à satisfaire le critère d'adaptation à l'objectif pour lequel elles ont été conçues<sup>125</sup>.

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



Affaire n° : UNDT/NBI/2019/019

Jugement n°





115. Sur la question de la préservation du régime commun, le Tribunal n a d autre choix que de se rallier, *mutatis mutandis*, au jugement n° 4134 du Tribunal administratif de l OIT :

29. il a rendus, le Tribunal a reconnu et accepté l existence du régime commun des Nations Unies, et respecté ses objectifs. Toutefois, l existence de ce régime commun et le désir de préserver son intégrité ne sauraient, en tant que tels, empêcher le Tribunal de régler des différends individuels nés d une affaire en particulier ou d une série d affaires dans lesquelles il est appelé à appliquer ses principes. Dans le jugement 2303, au considérant 7, le Tribunal a d ailleurs accepté l argument de l organisation selon lequel un jugement plus ancien (le jugement 1713) lui avait causé de vifs désagréments et il ne lui était pas réellement possible de s écarter

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/019

Jugement n° : UNDT/2020/132

Ainsi jugé le 29 juillet 2020