

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

TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaire n° : UNDT/NBI/2019/020

Jugement n° : UNDT/2020/133

Date : 29 juillet 2020

Original : anglais

Juge : M^{me} Agnieszka Klonowiecka-Milart

Greffe : Nairobi

Greffier : M^{me} Abena Kwakye-Berko

ABD AL-SHAKOUR et consorts

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

UNIES

JUGEMENT

Conseil des requérants

M.

Conseil du défendeur:

M. Jérôme Blanchard,

Affaire

5.

de la

³. Les faits décrits ci-après reposent sur les écritures

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

poste entraînerait une réduction de 7,5 % (en dollars des États-Unis) de la rémunération nette des fonctionnaires en poste à Genève

⁹. La CFPI a décidé : a) que le nouveau coefficient du 1^{er} mai 2017 ; et b) que, si les résultats devaient porter préjudice aux fonctionnaires, ils seraient assortis des mesures transitoires en vigueur¹⁰. À cette même session, des représentants du Réseau ressources

et fonctionnaires de rang supérieur ; b)
en vigueur le 1^{er} mai 2017 ; c)
fonctionnaires ayant pris leurs fonctions à Genève le 1^{er} mai 2017 ou après cette date ;
d) les fonctionnaires actuellement en poste ne seraient pas concernés avant août 2017
transitoire personnelle (« transitoire ») leur serait
versée¹³. Cette indemnité tenait compte de la différence entre le nouveau coefficient

les trois mois

14.

14. Entre le 31 mai et le 2

Genève en 2016¹⁷.

15. Le 10

17. Le 18 juillet 2017, la CFPI a décidé de reporter du 1^{er} mai 2017 au 1^{er} août 2017²².

Les 19 et 20

reporter cette date, de réintroduire une marge de 3 % afin de limiter la diminution de fonctionnaires en poste en prolongeant de trois à six mois les mesures transitoires en^{er} poste tous les quatre mois au lieu de tous les trois mois²³.

18. Le 14 septembre 2017, les requérants ont demandé un contrôle hiérarchique des décisions communiquées les 19 et 20 juillet 2017 et indiqué, contrairement aux écritures déjà déposées²⁴, que la date de la décision contestée serait celle à laquelle ils
, sur laquelle on verrait

manière répétitive une norme plus générale à un cas individuel. Dès lors que le Tribunal de céans ne se prononce pas sur la légalité

a affirmé à maintes reprises que les décisions de la CFPI lient le Secrétaire général³³ et

25. En outre, le défendeur avance que les requérants contestent la décision de la CFPI, à savoir la façon dont elle est parvenue à cette décision ainsi que la procédure interne de prise de décisions suivie par la CFPI. Il est de jurisprudence constante au Tribunal du contentieux administratif et au [redacted] que les décisions normatives [redacted] organes délibérants ne constituent pas des décisions administratives

[redacted] m
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 [redacted]

[redacted] *Pedicelli*³⁴, ils affirment que la décision du défendeur peut être examinée en vertu du paragraphe [redacted] 2 du Statut du Tribunal, car ce dernier a pris une décision administrative entraînant des conséquences juridiques

[redacted] examen, quelles

[redacted] véritable possibilité de recours devant des juridictions nationales.

³³ Réponse, annexe 14 (résolutions 66/237, par. 37, et 67/241, par. 3,

³⁴ Arrêt *Pedicelli* (2015-UNAT-555).

Examen

27.

fonctionnaires en poste à Genève, le Tribunal du contentieux administratif a examiné

adminis

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

injustement le droit des fonctionnaires à un recours en justice.

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

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

³⁶. Dans des scénarios
la CFPI

individuelle serait toujours nécessaire, au moins pour vérifier si les hypothèses sur
t était

effectivement en poste à Bangkok, à Addis-Abeba ou à Genève

fonctions avant ou après une date donnée

trôle

judiciaire des décisions discrétionnaires qui est limité dès lors que, en tant que symbole

-administration par les tribunaux,

une décision

pouvoir ; la légalité proprement dite est, quant à elle, toujours susceptible de contrôle³⁷.

³⁶ Arrêt *Oummih* (2014-UNAT-420), par. 19 et 20.

³⁷ Voir arrêt *Sanwidi* (2011-UNAT-104) ; arrêt *Frohler* (2011-UNAT-141) ; et arrêt *Charles* (2012-UNAT-242).

30. *Tintukasiri*³⁸, *Ovcharenko*³⁹ et *Pedicelli*⁴⁰ que les requêtes dirigées contre des décisions non discrétionnaires mettant . Sur le plan juridictionnel, le différend concernant *Obino*. Dans 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 cette interprétation de la requête et a déclaré [traduction non officielle] :

19. titre que M. ive susceptible de recours, *car*

21. pris une décision concernant le reclassement *Obino* conséquences pour son contrat de travail⁴¹.

31. Ainsi, dans son des griefs formulés par M. irrecevable pour trois motifs concomitants : la requête visait une décision de la CFPI

Affaire n°

bonne administration et
des motifs de légalité⁴³.

35.

requête a maintenant été rejeté.

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

s,

sur la désignation de la décision contestée. Étant donné que le Tribunal est autorisé à individualiser et à développer

égard, il doit agir de bonne foi ce faisant, en tenant systématiquement compte de ni du

défendeur

de sorte rejetée pour irrecevabilité.

37. La présente requête est recevable.

38. On reviendra plus loin dans le présent jugement sur la question de la portée de

FOND

39. 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

outrépassé ses pouvoirs officiels, viciant ainsi les décisions individuelles prises par le Secrétaire général ; la méthode appliquée ne convenait pas et des erreurs de fait ont été commises lors de son application ; la décision est en conflit normatif avec les droits acquis des fonctionnaires et engendre une inégalité de rémunération au sein du régime commun des Nations Unies.

⁴³ Arrêt *Lloret Alcañiz et consorts* (2018-UNAT-2018-UNAT-841).

40. Le défendeur répond que la CFPI a pris une décision sur la diminution de
ision

compétence pour contrôler des décisions

; 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 11 de son statut,
à ?

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

Article 10

La Commission fait à
touchant :

a) Les principes généraux applicables à la détermination des conditions

Moyens des requérants

43. mettre en
sans la légitimité requise⁴⁴.

44. 11 de son statut à imposer

générale. Les requérants soutiennent que le pouvoir décisionnel en matière de
c 11, revient à créer
des groupes dans lesquels ces lieux sont placés ; t

constitue une décision
prise en vertu de b 10 plutôt que c 11, étant
donné que pareille décision implique un calcul financier précis. En conséquence,
la CFPI ne saurait

stement concernant Genève sans

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

49. En approuvant le barème des
pprouvé les éléments dégressifs
applicables à chaque classe et échelon⁵⁰.

48.

en application de sa résolution

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

⁵¹. 2 de la
résolution 44/198 (sect. I, partie D), 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 »

siennes/approuver ces décisions⁵². En 1991, par sa résolution
générale a approuvé la décision de supprimer les barèmes des ajustements et les
références à ces barèmes dans le Statut du personnel.

49. système des ajustements faisait partie
43/226 adoptée par
le 21 décembre 1988. Cette étude prévoyait notamment la
« simplification considérable du système des ajustements ».

50.

10 régit exclusivement la détermination du montant des ajustements.
façon dont le

⁴⁹ diagramme 4) et annexe R/2.

^o 106 (NBI/2019), annexe R/1A (par. 8,

⁵⁰

^o 106 (NBI/2019), annexe R/1A, par. 10.

⁵¹ A/RES/44/198, partie D, « Ajustement », par. 3.

⁵² Réponse du défendeur, par. 53.

1989⁵³. La CFPI a toujours

Comme suite aux modifications apportées, elle le faisait en établissant un coefficient

générale⁵⁴.

51. Le défendeur avance en outre que, déjà dans son deuxième rapport annuel, la [redacted] 11, de « fixer les modalités

La CFPI a déclaré que « [l]es questions techniques relatives aux méthodes à appliquer

date à une autre et pour classe [redacted] » étaient donc de son ressort⁵⁵

c 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 :

[redacted] ce . Par exemple, un [redacted] 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

53

au terme « barème » utilisé dans ce même article et au terme « classification » qui

11. Ces termes ont un sens ordinaire et ne sont pas riches en

58.

expressément soit par référence à des rapports écrits de la CFPI⁶¹ ; elles sont entrées en
-cinq ans par toutes les
organisations participantes
des tribunaux, la compétence de la CFPI pour ce qui est de déterminer le montant de

62

30, peut soulever des questions : une

semble ne pas incomber à des fonctionnaires individuels, mais aux chefs de secrétariat
des organisations participantes ; une question connexe sur la possibilité de valider la
modification ; une autre liée à la fin de non-recevoir qui découle de vingt-cinq ans

griefs portant sur une inefficacité relative des modifications, plutôt que sur leur
es requérants ne saurait être
retenu au titre du Statut.

59. Il convient de rappeler les dispositions du Statut de la CFPI :

Article premier

1.
conformément au présent statut, une Commission de la fonction
publique internationale (ci-après dénommée la Commission) pour
dans les organisations qui appliquent le régime commun des Nations
Unies.

61

; il semble que cette décision ait été prise par la CFPI elle-même
[traduction non officielle] en 1993 : « La CFPI a examiné une recommandation du CCPQA visant à
adopter une

rapport direct avec les traitements. Il était difficile de comprendre les classes et elles ne semblaient plus
; les supprimer permettrait de simplifier le système des ajustements » (*ICSC/38/R.19*,
par. 72).

62

nuler la
décision de la Commission ; voir affaire *Molinier*, jugement n° 370 (1986) du Tribunal administratif des
Nations Unies, voir aussi arrêt *Ovcharenko*, cité plus haut.

Affaire n°

rupture dans le régime commun des Nations Unies si les fonctionnai

64.

Moyens du défendeur

62.

des Nations Unies (Tribunal du contentieux -après
collectivement « les Tribunaux ») ont développé des approches divergentes quant à
par leurs organes subsidiaires⁶⁵.

63. Le défendeur avance également que, depuis 1987, le Tribunal administratif de

clairement de la lecture du Statut du Tribunal, elle est confirmée en tant que principe *Andronov*, et ne suscite pas de véritable contestation⁶⁹. Le Tribunal

68. Pour ce qui est du deuxième cas, les recours formés contre une décision

Tintukasiri

[traduction non officielle] :

[

spécifique, auquel cas le Tribunal pourrait se prononcer sur la Tc[(:)] rait se prononcer 5Dse pron

70.

Lloret Alcañiz

et consorts

:

conformément
101 de la Charte des Nations Unies. Il est certain aussi que
pouvoirs de
» de

]71.

71. est nullement avancé que le Tribunal du contentieux administratif puisse

73. nt pas de

dès

non

encore plus fondamentalement du fait de la nature même de la compétence du Tribunal,

que défendeur pouvait leur imposer des règles contraignantes. Le même principe, qui

s

légaux

affaire donnée si elles estiment que ceux-ci ne sont pas conformes à la loi. Une riche

⁷⁴, confirme ce principe.

Par conséquent, dans la mesure où le défendeur semble faire valoir la force obligatoire

on indépendance

vis-à-

contrôle hiérarchique et de refuser aux fonctionnaires le recours effectif à un tribunal
indépendant, ce qui serait manifestement contraire à la logique ret

⁷⁴ Outre les arrêts *Tintukasiri*, *Pedicelli* et *Lloret Alcañiz et consorts* cités dans le texte du présent
Scott (2012-UNAT-

Neault (2013-UNAT-345), par. 31, déclarant
-conformité avec le Statut ;

Gehr (2013-UNAT-

Couquet (2015-UNAT-

Gehr en appui à la primauté du Règlement du personnel sur les textes administratifs
Lemonnier (2016-UNAT-679), citant les arrêts *Neault* (2013-UNAT-345) et *Gehr* (2013-UNAT-293).

générale dans sa résolution 61/261⁷⁵.

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

générale] a adoptés »⁷⁶, le Tribunal estime que la valeur normative de cette déclaration
lex specialis.

74.

Lloret Alcañiz et consorts

Lloret Alcañiz et consorts est que les Tribunaux peuvent également être amenés à question relative à un conflit de normes est soulevée⁷⁷.

réglementation statutaire ou «

les Tribunaux, puisque tous se limitent à un examen à titre incident. En témoigne clairement le fait que, dans le dispositif de son jugement n° 4134, le Tribunal

11.4

du Règlement du per

Neault (2013-UNAT-345), alors

que dans les deux cas, les actes réglementaires ont été jugés illégaux.

75.

t pas recevables, ils visent un
contrôle de la légalité des décisions de la CFPI⁷⁸ niveaux :

contestent des décisions individuelles

annulation de la décision normative en question.

11 du Statut ou si
la décision prise *in fine*

Affaire

e la décision de la CFPI, sous réserve

générale recommandant cette mesure⁸⁴. En pareil cas, la décision normative est

Lloret Alcañiz

et consorts, le contrôle judiciaire se limite à la question du conflit de normes entre les

78.

fait observer, dans sa résolution 72/255⁸⁵ :

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 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

suite sans plus tarder aux décisions relatives aux résultats des enquêtes ;

C.

1. *Prend note* des mesures prises par la Commission pour améliorer le système des ajustements ;

2. *Demande* à la Commission de lui faire rapport, à sa soixante-

celle-ci a prises concernant les résultats des enquêtes sur le coût de la vie pour 2016, et notamment

eues ;

3. *Demande également*

r

mission de lui faire rapport

traitement de base.

81. Se fondant sur le jugement n°

Ayoub (1985), les requérants font valoir que le droit à un traitement stable représente un droit acquis pouvant être raisonnablement considéré comme les ayant incités à conclure le contrat et à rester lié par celui-ci. La condition porte sur la rémunération, qui est une condition fondamentale. Les modifications apportées à la mesure de réduction des écarts bafouent ce droit. Les conséquences de cette violation du droit acquis des requérants à une rémunération stable sont considérables, correspondant à une réduction de leur traitement de 4,7
réduction pèsera sur les engagements financiers à lon

82. Les requérants font valoir que la méthode appliquée par la CFPI soulève des

international des rémunérations et des pensions. Ils font en outre valoir que la méthode ne conduit pas à des résultats qui soient prévisibles, transparents et stables⁸⁹

de modifications des règles au coup par coup et de la dispersion des informations

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.

89

Examen

85. Dès lors que, dans plusieurs de leurs observations, les parties ont renvoyé à la statutaires de cette relation

*Kaplan*⁹³, il sera utile de commencer par une
Une relation contractuelle désigne la relation entre le
fonctionnaire et -à-dire
-à-dire

u ; il y
utaire,
contrat

»⁹⁴. Dans la relation entre les fonctionnaires et
pouvaient parfois être complétées par un arrangement bilatéral⁹⁵, les éléments contractuels au sens strict sont rares et exceptionnels. À ce titre, juxtaposer « éléments contractuels » et « éléments statutaires » dans le cadre de la fonction publique, bien⁹⁶, peut être trompeur.
Au sens strict, dans la présente relation, il serait plus juste de distinguer des éléments

ans la discussion relative aux
compétences de la CFPI, sont régis par le Statut pour chaque classe et échelon. Une
traitement est automatiquement appliqué conformément au s

Kaplan
administratif des Nations Unies a déterminé que le traitement était un élément
⁹⁷.

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

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

en
droit à la contre-prestation (le traitement

droit de recevoir une contre-
prestation future promise avant que celle-ci soit effectuée. Le Tribunal
du contentieux administratif a privilégié cette deuxième interprétation.

(la deuxième interprétation), alors il y a effectivement un conflit de
normes entre la résolution 13(I) de 1946 et les résolutions 70/244
et 71/263. Les résolutions ultérieures ont modifié la promesse

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
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

Les résolutions 70/244 et 71/263 ne retirent rétrospectivement aucun
droit conféré à un avantage pour des services déjà rendus.

droits acquis »

et harmonise les dispositions des deux résolutions. Un droit « acquis »
doit être résolument interprété comme signifiant un droit conféré ; et les

à venir, y compris des traitements futurs, peuvent relever de promesses
contractuelles, mais elles ne constituent pas des droits acquis tant que la

le fait que des augmentations aient été octroyées par le passé ne crée pas
de droit acquis à des augme
juridiquement une réduction du traitement.

89.

valablement convenu puisse entraîner un manque à gagner individuel

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

des Nations Unies, notamment dans le jugement *Mortished*, entre autres, qui portait généralement sur des droits à prestations de nature périphérique ou occasionnelle¹⁰⁰.

En

prestations ont été remplies

is

-rétroactivité. Pour

- concordante

Lloret Alcañiz et consorts et *Quijano-Evans et consorts* placent la question des pas été

envisagé dans ces arrêts

la question

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

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

91. Sur le premier point, il convient de te

de la fonction socioéconomique
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
loi et la contre-prestation ; une modification à la baisse de la

pendant toute la durée de .

92.

À

à lui seul suffire à établir une violation de droit acquis¹⁰⁵.

97. Enfin, la

ou non être le cas des arrangements pris pour lui donner effet¹⁰⁶.

98. n Tribunal administratif des Nations Unies

acquis allait au- -rétroactivité. Dans son
jugement n° ratif des Nations Unies a répondu par

incompatibles avec des droits acquis. Le Tribunal a envisagé les critères suivants :

la tatutaire et non contractuel ;

les

;

les amendements ont un objectif légitime et ne vident pas excessivement le droit à
prestations de sa substance¹⁰⁷

«

simple atteinte à ses intérêts financiers »¹⁰⁸.

99.

est tenu à la position selon laquelle la question des droits acquis ne se pose pas lorsque

au

moyen du critère du caractère raisonnable, appliqué à la lumière des principes énoncés

au paragraphe 101 de la Charte des Nations Unies, à savoir que des

¹⁰⁵ Ibid., au considérant 15.

¹⁰⁶ Ibid., au considérant 13 ; *de Merode et consorts*, ibid., par. 43.

¹⁰⁷ Jugement n° 1253 du Tribunal administratif des Nations Unies, au considérant V.

¹⁰⁸ Ibid., opinion concordante du juge Stern qui propose le critère de « conséquences extrêmement
».

à la détérioration de la fonction publique internationale¹⁰⁹

es ont
été relevées : les modifications ne doivent pas être arbitraires ; elles doivent être

¹¹⁰; elles doivent naître
de motifs raisonnables ; elles ne doivent pas causer de préjudice inutile ou indu¹¹¹ ni
«
»¹¹² ou
« entraîner confiscation ou spoliation »¹¹³. Sur ce dernier point, il a également été

temporaire¹¹⁴.

100.

Application des critères à la décision attaquée

101.

es calculs, mais également éviter une soudaine réduction

points importants, qui auraient statistiquement faussé les résultats de 2016, les auteurs

complémentaires¹²¹. L'expert indépendant a souligné la complexité de

rémunération, qui sont liées non seulement au coût réel de la vie, mais aussi à une

¹²². Ainsi que le démontrent les deux rapports,

approches méthodologiques sont à disposition.

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

creusement de la disparité précitée au cours des six années en question.

108. La deuxième observation concerne le rapport des statisticiens de Genève, dont

pas sur les autres éléments des dépenses locales. En outre, la méthode appliquée a été

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
modification suivante de la mesure de réduction des écarts règle de
fonctionnement qui vise à atténuer les effets négatifs sur les traitements

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