



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Affaires n° : UNDT/GVA/032 et 036
Jugement n° : UNDT/2017/098
Date : 29 décembre 2017
Original : anglais

Juges : M. Rowan Downing (Président)
M^{me} Teresa Bravo
M. Alexander W. Hunter, Jr.

Greffe : Genève

Greffier : M. René M. Vargas M.

QUIJANO-EVANS
DEDEYNE-AMANN

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseils des requérantes :

Daniel Trup, Bureau de l'aide juridique au personnel
Natalie Dyjakon, Bureau de l'aide juridique au personnel

Conseils du défendeur :

Bettina Gerber, Groupe des affaires juridiques du Service de la gestion
des ressources humaines, Office des Nations Unies à Genève
Cornelius Fischer, Groupe des affaires juridiques du Service de la gestion
des ressources humaines, Office des Nations Unies à Genève

Introduction

1. Par requêtes déposées entre le 19 avril et le 7 juin 2017, les requérantes contestent la décision de réduire leur traitement prévu par contrat et la manière dont le barème des traitements unifié a été appliqué à compter du 1^{er} janvier 2017. La nature des décisions contestées est décrite plus en détail aux paragraphes 32 à 35 du présent jugement.

Faits

Introduction du nouveau barème des traitements unifié

2. Avant l'introduction, le 1^{er} janvier 2017, d'un barème des traitements unifié, le traitement net perçu par les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur variait en fonction de leur situation de famille, c'est-à-dire selon qu'ils avaient ou non des personnes à charge. Ils avaient aussi droit, selon leur situation de famille, aux indemnités prévues dans l'instruction administrative ST/AI/2011/5 (Situation de famille et prestations familiales).

3. En 2012, à sa soixante-quinzième session, la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) a décidé de procéder à un examen de l'ensemble des prestations offertes par les organisations appliquant le régime commun, notamment du barème des traitements des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, « pour s'assurer que les traitements et indemnités versés aux fonctionnaires répondaient toujours à leur finalité ».

4. L'Assemblée générale a approuvé cette initiative dans sa résolution 67/257 du 12 avril 2013 et donné quelques consignes sur la manière d'effectuer l'examen, notamment dans ses résolutions 67/257, 68/253 et 69/251 des 12 avril 2013, 27 décembre 2013 et 29 décembre 2014, respectivement.

5. L'exercice a commencé par une collecte de données auprès des organisations appliquant le régime commun et de leur personnel, ainsi qu'auprès d'entités extérieures. Des groupes de travail composés de membres de la CFPI et de représentants d'organisations appliquant le régime commun et de leur personnel ont

été créés. Le Secrétaire général était représenté aux réunions de ces groupes de travail ainsi qu'aux sessions de la CFPI.

6. Alors qu'elle envisageait l'entrée en vigueur d'un nouvel ensemble de prestations, la CFPI a sollicité et reçu l'avis du Bureau des affaires juridiques – qui fait partie du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, est le conseil du défendeur dans les affaires portées devant le Tribunal d'appel et est donc, à ce titre, une partie intéressée – sur les atteintes aux droits acquis des fonctionnaires en poste qui risqueraient d'en découler. Un résumé de l'avis figure dans le rapport annuel de la CFPI pour l'année 2015, en date du 31 août 2015 (A/70/30) (le Rapport 2015 de la CFPI), ainsi qu'aux paragraphes 119 à 128 du présent jugement.

7. Dans son Rapport 2015, la CFPI a proposé d'instituer un barème des traitements unifié pour tous les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, indépendamment de leur situation de famille. L'aide accordée au titre des charges de famille serait découplée du traitement. La CFPI a aussi recommandé que plusieurs changements soient apportés aux conditions donnant droit aux prestations, et notamment que les fonctionnaires dont le conjoint n'est pas à charge et qui perçoivent le traitement des fonctionnaires avec charges de famille au titre de leur premier enfant bénéficiant de l'indemnité pour enfant à charge en lieu et place de ce taux de rémunération. Sachant que « [c]ertains d'entre eux subiraient de ce fait une réduction considérable de leur traitement lors du passage au nouveau barème », la CFPI a proposé l'institution d'une indemnité transitoire.

8. L'Assemblée générale a adopté ces recommandations dans sa résolution 70/244 du 23 décembre 2015.

9. Dans son rapport A/71/258 du 29 juillet 2016, le Secrétaire général a proposé que des modifications soient apportées au Statut du personnel pour donner effet aux changements intervenus dans l'ensemble des prestations auxquelles avaient droit les fonctionnaires recrutés sur le plan international. Il a aussi prié l'Assemblée générale de prendre note des modifications apportées au Règlement du personnel. Dans sa résolution 71/263 du 23 décembre 2016, l'Assemblée générale a accédé à

la demande du Secrétaire général. Le 30 décembre 2016, le Secrétaire général a promulgué la circulaire ST/SGB/2017/1, portant modification du Statut et du Règlement du personnel.

10. Le nouveau barème des traitements, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2017 (le barème des traitements unifié), ne comporte plus deux niveaux différents de traitement de base net pour les fonctionnaires n'ayant pas charges de famille et les fonctionnaires ayant charges de famille. Le traitement brut et le traitement de base net que les fonctionnaires ayant charges de famille percevaient jusque-là ont été minorés du montant de la composante « charges de famille », et deux nouvelles indemnités ont été introduites : l'une applicable aux fonctionnaires ayant un conjoint à charge et l'autre, aux parents isolés (s'ils sont reconnus comme tels par l'Organisation), pour le premier enfant à charge. Les deux autres indemnités, à savoir une indemnité pour enfant à charge (un montant fixe versé pour chaque enfant à charge) et une indemnité spéciale (pour enfant handicapé à charge) demeurent inchangées dans le barème des traitements unifié.

11. Les fonctionnaires qui, comme les requérantes, étaient auparavant rémunérés au taux prévu pour les fonctionnaires ayant des charges de famille au titre de leur premier enfant (parce que leur conjoint n'était pas à leur charge) ont à présent droit à une indemnité pour enfants à charge, dont le montant s'élève actuellement à 2 929 dollars par an¹. Ces fonctionnaires ont droit à une indemnité transitoire pendant six ans, mais le montant de cette indemnité ne compense pas complètement la diminution de leur traitement de base net. L'indemnité transitoire et ses modalités de versement sont définies comme suit à la disposition 13.11 du Règlement du personnel :

- a) Tout membre du personnel de la catégorie des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur ou de la catégorie du Service mobile qui ne perçoit pas l'indemnité de parent isolé mais percevait, au titre d'un premier enfant à charge, un

¹ Selon que le droit à prestations du fonctionnaire a pris effet avant janvier 2007, le 1^{er} janvier 2007 ou après cette date, ou encore le 1^{er} janvier 2009 ou après cette date, le montant de l'indemnité pour enfants à charge est légèrement différent et est calculé en monnaie locale (voir la circulaire ST/IC/2011/6 du 8 mars 2011 relative aux indemnités pour charges de famille payables aux administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur et aux agents du Service mobile).

traitement de fonctionnaire ayant charges de famille au 31 décembre 2016 a droit à une indemnité transitoire égale à 6 % du traitement de base net majoré de l'indemnité de poste au titre de cet enfant à compter du 1^{er} janvier 2017 ;

b) Tant qu'une indemnité transitoire est versée, aucune autre indemnité pour enfant à charge visée au paragraphe a) de l'article 3.6 du Statut du personnel n'est versée au titre de cet enfant, sauf lorsque l'enfant remplit les conditions ouvrant droit à une indemnité spéciale pour enfant handicapé à charge en vertu du paragraphe a) ii) de l'article 3.6 ;

c) Le montant de l'indemnité transitoire est minoré d'un point de pourcentage tous les 12 mois par la suite ; une fois le montant de l'indemnité transitoire devenu égal ou inférieur à celui de l'indemnité pour enfant à charge prévue au paragraphe a) de l'article 3.6 du Statut du personnel, c'est cette dernière indemnité qui est versée ;

d) L'indemnité transitoire cesse d'être versée si le premier enfant au titre duquel elle était payable ne remplit plus les conditions ouvrant droit à l'indemnité pour enfant à charge.

12. Selon le document récapitulant les modifications apportées à l'ensemble des prestations (*Overview of Changes to the Compensation Package as of 1 January 2017*), mis à jour et publié par le Bureau des ressources humaines le 18 janvier 2017, les indemnités (par exemple, l'indemnité pour conjoint à charge, l'indemnité de parent isolé ou l'indemnité transitoire) – qui totalisent 6 % du traitement de base net et de l'indemnité de poste – sont équivalentes à la différence entre le nouveau barème unifié et le taux prévu dans le barème précédent pour les fonctionnaires ayant des charges de famille.

13. Le Secrétaire général a toutefois reconnu que « la fin progressive de l'indemnité transitoire au cours des cinq années de mise en place du nouveau barème des traitements unifié résulterait en une perte significative de revenu pour les parents dont le ou la partenaire n'est pas reconnu(e) comme étant dépendant ».

14. Par le document récapitulant les modifications apportées à l'ensemble des prestations, les fonctionnaires ont été informés qu'une indemnité désignée par la mention « *ISCS Interim 6% Depend (Adj)* » sur leur feuille de paie, équivalant à 6 % du traitement de base net majoré de l'indemnité de poste, serait versée à titre

provisoire jusqu'à ce qu'une nouvelle formule relative aux charges de famille soit appliquée dans Umoja, à partir de septembre 2017 et qu'un rapprochement des comptes ait été effectué.

M^{me} Quijano-Evans

15. La requérante, M^{me} Quijano-Evans est spécialiste de la prévention du crime (P-4) à l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) à Vienne. Son conjoint n'est pas à sa charge mais elle a un enfant à charge.

16. Le 31 décembre 2016 ou vers cette date, la requérante a reçu une feuille de paie indiquant un traitement mensuel brut de 8 183,75 dollars. La déduction correspondant à la contribution du personnel s'élevait à 1 468,58 dollars.

17. Le 31 janvier 2017 ou vers cette date, la requérante a reçu une feuille de paie indiquant un traitement mensuel brut de 8 036,75 dollars et une indemnité transitoire de 502,24 dollars désignée par la mention « *ICSC Interim 6% Depend (Adj)* ». La déduction correspondant à la contribution du personnel s'élevait à 1 637,17 dollars. Il convient de noter que l'indemnité de poste pour Vienne est passée de 33,90 en décembre 2016 à 30,80 en janvier 2017.

18. Le 31 mars 2017, la requérante a présenté une demande de contrôle hiérarchique contestant la décision de l'Administration de modifier une condition d'emploi fondamentale et essentielle relative à son traitement. Le 9 mai 2017, le Groupe du contrôle hiérarchique lui a fait savoir que le Secrétaire général avait décidé de confirmer la décision contestée.

19. Le 30 mai 2017, la requérante a déposé une requête devant le Tribunal et le 3 juillet, le défendeur a présenté sa réponse.

M^{me} Dedeyne-Amann

20. La requérante, M^{me} Dedeyne-Amann est Chef (D-1) du Secrétariat des organes directeurs, Division des traités, à l'ONUDC à Vienne. Son conjoint n'est pas à sa charge mais elle a un enfant à charge.

21. Le 31 décembre 2016 ou vers cette date, la requérante a reçu une feuille de paie indiquant un traitement mensuel brut de 11 024,17 dollars. La déduction correspondant à la contribution du personnel s'élevait à 2 226,50 dollars.

22. Le 31 janvier 2017 ou vers cette date, la requérante a reçu une feuille de paie indiquant un traitement mensuel brut de 10 846,67 dollars et une indemnité transitoire de 658 dollars désignée par la mention « *ICSC Interim 6% Depend (Adj)* ». La déduction correspondant à la contribution du personnel s'élevait à 2 452,33 dollars.

23. Le 31 mars 2017, la requérante a présenté une demande de contrôle hiérarchique contestant la décision de l'Administration de modifier une condition d'emploi fondamentale et essentielle relative à son traitement. Le 9 mai 2017, le Groupe du contrôle hiérarchique lui a fait savoir que le Secrétaire général avait décidé de confirmer la décision contestée.

24. Le 2 juin 2017, la requérante a déposé une requête devant le Tribunal et le 7 juillet 2017, le défendeur a présenté sa réponse.

Rappel de la procédure

25. Après en avoir demandé l'autorisation par écrit au Président du Tribunal d'appel, conformément au paragraphe 9 de l'article 10 du Statut du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies, le juge Rowan Downing a, par ordonnances n^{os} 132 et 149 (GVA/2017) des 28 juin et 7 août 2017, renvoyé à un collège de trois juges du Tribunal du contentieux administratif les affaires faisant l'objet du présent jugement, de même que neuf autres affaires qui soulevaient des questions analogues.

26. Par ordonnance n° 155 (GVA/2017) du 25 août 2017, les trois juges ont décidé de rester saisis des affaires malgré l'existence d'un conflit d'intérêts. Ils ont appliqué la doctrine de la nécessité. Les parties ont expressément indiqué qu'elles ne s'opposaient pas à ce qu'il en soit ainsi. Le Tribunal a aussi décidé de statuer sur les deux requêtes faisant l'objet du présent jugement en même temps que sur neuf requêtes analogues, qui portent aussi sur l'introduction du barème des traitements

unifié, mais qui ont été déposées par des fonctionnaires ayant des situations de famille différentes. Il s'agit des affaires suivantes : UNDT/GVA/2017/020 (*Lloret Alcaniz*), UNDT/GVA/2017/029 (*Zhao*), UNDT/GVA/2017/030 (*Mirella*), UNDT/GVA/2017/031 (*Xie*), UNDT/GVA/2017/033 (*Ben Said*), UNDT/GVA/2017/037 (*Kutner*), UNDT/GVA/2017/039 (*Santini*), UNDT/GVA/2017/040 (*Krings*) et UNDT/GVA/2017/046 (*Keating*).

27. Les 12 juillet et 7 septembre 2017, les requérantes ont présenté leur réplique à la réponse du défendeur sur la recevabilité et donné des précisions quant à leur situation de famille. Le 7 septembre 2017, le défendeur a déposé des écritures supplémentaires sur instruction du Tribunal.

28. Du 20 au 22 septembre 2017, le Tribunal a tenu une audience sur le fond portant sur les 11 affaires susmentionnées, au cours de laquelle il a entendu deux témoins appelés par le défendeur, à savoir :

a. Le Chef du Groupe des paiements et des états de paie de l'Office des Nations Unies à Genève, qui a expliqué les incidences financières du barème des traitements unifié, les mentions figurant sur les feuilles de paie ainsi que l'exercice de rapprochement ;

b. Un spécialiste des ressources humaines du Bureau des ressources humaines, qui a expliqué le contexte entourant l'adoption du barème des traitements unifié et la manière dont il avait été appliqué.

29. Le 29 septembre 2017, sur instruction du Tribunal, les parties ont déposé des écritures supplémentaires et les requérantes ont demandé l'autorisation de modifier leur requête. Le 4 octobre 2017, chacune des parties a répondu aux écritures de l'autre.

Moyens des parties

30. Les principaux moyens invoqués par les requérantes sont :

Recevabilité

a. Les requérantes sont lésées par les décisions contestées. Leur traitement brut a diminué de même que leur traitement de base net, qui ne comprend plus à présent la composante « charges de famille ». Cette perte est encore aggravée par le fait que le montant de l'indemnité transitoire baissera d'un point de pourcentage par année à compter du 1^{er} janvier 2018 ;

b. Les décisions contestées sont des décisions administratives susceptibles de réexamen en ce qu'elles portent atteinte à des conditions d'emploi spécifiques des requérantes ;

c. Les requérantes ne contestent pas la validité des résolutions adoptées par l'Assemblée générale mais le fait que le Secrétaire général n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire dans la manière dont il a donné suite à ces résolutions, ne tenant aucun cas de l'obligation légale de protéger les droits acquis des requérantes. En particulier, elles font valoir que le paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel fait obligation au Secrétaire général de préserver leurs droits acquis lorsqu'il met en œuvre des résolutions adoptées par l'Assemblée générale ;

Fond

d. La conversion d'une partie du traitement des requérantes en indemnité est illégale. Le traitement des requérantes est spécifié dans leur lettre de nomination ; il s'agit d'un élément essentiel de leur contrat, qui constitue de ce fait un droit acquis. En convertissant en indemnité une partie du traitement des requérantes, l'Administration a transformé un droit acquis en une condition d'emploi non essentielle. Un tel changement permet à l'Administration d'en modifier la valeur sans le consentement des requérantes, c'est pourquoi il porte atteinte à leurs droits acquis ;

e. La réduction annuelle du montant de l'indemnité transitoire est discriminatoire car elle établit une distinction illégale entre les requérantes et d'autres catégories de fonctionnaires, à savoir ceux qui reçoivent une indemnité pour conjoint à charge ou une indemnité de parent isolé, dont le montant ne diminuera pas progressivement ;

f. Les requérantes, soutiennent en outre qu'elles sont victimes d'une discrimination fondée sur le sexe car, étant des femmes, la probabilité qu'elles n'aient pas de conjoint à charge est plus forte que pour leurs collègues hommes. De ce fait, elles sont lésées de manière disproportionnée par la décision de ne plus verser la composante « charges de famille » aux fonctionnaires n'ayant pas de conjoint à charge pour le simple motif qu'ils ou elles ont un enfant à charge.

g. Les requérantes prient le Tribunal :

i. D'annuler la décision de diminuer le montant de leur traitement et d'ordonner le versement de tous arriérés ;

ii. De prendre une mesure, en particulier de rendre une ordonnance, visant spécifiquement : 1) à modifier la nature de l'indemnité transitoire de manière à ce qu'elle soit réintroduite en tant que composante du traitement et à ce qu'elle ne soit pas sujette à dépréciation ; 2) à accorder aux requérantes trois échelons supplémentaires ; ou 3) à calculer le traitement des requérantes sur la base du barème de 2016 tout en leur versant l'indemnité transitoire ;

iii. À défaut, de les indemniser du préjudice subi à hauteur de 50 000 dollars par requérante ;

iv. De leur octroyer des dommages-intérêts pour tort moral (discrimination) d'un montant de 1 000 dollars.

31. Les principaux moyens invoqués par le défendeur sont :

Recevabilité

a. Le Tribunal n'est pas compétent pour réexaminer les décisions contestées, parce qu'elles ont été prises par l'Assemblée générale et que le Secrétaire général était tenu de les appliquer, ce qu'il a fait en calculant la rémunération des requérantes conformément aux résolutions 70/244 et 71/263 de l'Assemblée générale, à la circulaire ST/SGB/2017/1 (Statut et Règlement du personnel) et à l'instruction administrative ST/AI/2016/8 (Situation de famille et prestations familiales) ;

b. Les décisions contestées ne répondent pas à la définition de la décision administrative donnée par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies dans le jugement n° 1157, *Andronov* (2003), parce que les requérantes contestent des décisions normatives prises par l'Assemblée générale, qui sont d'application générale et qui ne les concernent pas exclusivement ;

c. Les requérantes n'ont pas été lésées par l'introduction du barème des traitements unifié. À cet égard, le défendeur soutient que l'une (M^{me} Quijano-Evans) a même bénéficié d'un gain net entre décembre 2016 et janvier 2017, tandis que l'autre (M^{me} Dedeyne-Amann) a essuyé des pertes mineures dues à des facteurs tels que la variation de l'indemnité de poste. De plus, toute perte qu'elles pourraient essuyer à l'avenir ne concernerait pas les requêtes à l'examen et demeure hypothétique à ce stade ;

Fond

d. L'application du barème des traitements unifié n'a pas porté atteinte aux droits acquis des requérantes. Les requérantes ne sauraient prétendre à un traitement d'un montant déterminé ni à une méthode de calcul particulière. Elles étaient seulement en droit de percevoir « un traitement », dont le montant est décidé par l'Assemblée générale ;

e. De plus, les requérantes n'ont pas démontré qu'un élément fondamental ou essentiel de leurs conditions d'emploi avait été violé, comme le Tribunal

en a rappelé le principe en l'affaire *Candusso* (UNDT/2013/090). À cet égard, rien n'indique que les requérantes auraient renoncé à entrer au service de l'Organisation aux conditions prévues par le barème des traitements unifié. Le barème des traitements unifié n'entraîne pas pour les requérantes de conséquences plus graves qu'un simple préjudice à leurs intérêts financiers ;

f. Les requérantes n'ont subi aucune discrimination. Elles ont été traitées comme les autres fonctionnaires dans la même situation, à savoir les fonctionnaires dont le conjoint perçoit une rémunération annuelle brute dépassant les limites fixées pour qu'il puisse être considéré comme étant à leur charge, situation à distinguer de celle des fonctionnaires qui perçoivent une indemnité de parent isolé ou une indemnité pour conjoint à charge. Au contraire, le barème des traitements unifié garantit à tous les fonctionnaires le même traitement pour le même travail, indépendamment de leur situation de famille ;

g. L'indemnité transitoire a été adoptée et appliquée en toute équité. L'Assemblée générale a dûment pris en considération l'effet qu'elle aurait sur les fonctionnaires concernés et chargé le Secrétaire général de cesser le versement de l'indemnité transitoire dès que leur premier enfant à charge atteindrait l'âge de 21 ans ;

h. L'indemnité transitoire ne porte aucun préjudice indu aux requérantes, car la probabilité mathématique d'une incidence financière négative est limitée dans le temps et ne concerne qu'un pourcentage infime de leur rémunération totale ;

i. Le barème des traitements unifié ne réserve pas un traitement différent aux fonctionnaires femmes. L'affirmation des requérantes selon laquelle celles-ci seraient plus susceptibles d'avoir un conjoint qui n'est pas à leur charge est purement spéculative ;

j. En ce qui concerne la réparation, il n'y a pas de décision du Secrétaire général à annuler et l'octroi d'une indemnisation aurait pour effet d'infirmier la décision de l'Assemblée générale, ce que le Tribunal n'est pas habilité à

faire. De plus, il ne lui est pas possible d'ordonner des mesures particulières visant à modifier les conditions d'emploi des fonctionnaires, celles-ci étant énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel.

Examen

Recevabilité

Décisions contestées

32. Le Tribunal relève tout d'abord qu'une incertitude plane quant à la nature des décisions contestées par les requérantes. Comme l'a rappelé le Tribunal d'appel, il appartient au Tribunal d'identifier et cerner la décision administrative qui est attaquée par une partie et de déterminer ce qui fait effectivement l'objet de la contestation et qui, après examen judiciaire, pourrait le conduire à statuer ou non comme il lui est demandé [arrêt *Massabni* (2012-UNAT-238)].

33. Dans leurs requêtes, les requérantes ont indiqué qu'elles contestaient la décision de l'Administration de réduire leur traitement prévu par contrat et la manière dont le barème des traitements unifié avait été appliqué. Dans leur réplique du 12 juin 2017, elles ont dit vouloir contester le fait que le Secrétaire général ne s'était pas pleinement acquitté des obligations qui étaient les siennes concernant la manière d'appliquer le barème des traitements unifié et non pas la résolution de l'Assemblée générale. Elles soutenaient que ce manquement du Secrétaire général, à savoir le fait qu'il n'avait pas pris en compte leurs droits acquis, constituait une décision administrative susceptible de recours. Dans leur requête modifiée, les requérantes ont ajouté qu'elles entendaient contester la décision implicite prise par le Secrétaire général lorsqu'il avait omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire au moment de mettre en application le barème des traitements unifié.

34. Il ressort de l'ensemble des écritures présentées par les requérantes qu'elles fondent pour l'essentiel leurs griefs sur le fait que l'application du barème des traitements unifié par le Secrétaire général s'est traduite par une diminution de leur traitement à compter du 1^{er} janvier 2017, après soustraction de la composante qui était auparavant calculée et versée du fait qu'elles avaient des personnes à charge. Les requérantes soulèvent certes plusieurs griefs concernant l'indemnité transitoire,

mais elles contestent essentiellement le fait que cette indemnité, instituée pour atténuer leur perte, ne compense pas complètement la baisse de leur traitement. Il convient de noter que les requérantes ne contestent pas la résolution de l'Assemblée générale adoptant le barème des traitements unifié en tant que mesure d'application générale, mais seulement la manière dont elle a été appliquée par le Secrétaire général à leur cas particulier, au motif qu'elle porterait atteinte à leurs droits contractuels et à leurs droits acquis.

35. Compte tenu de ce qui précède, il faut considérer que les décisions contestées sont les décisions que le Secrétaire général a prises pour appliquer le barème des traitements unifié, qui se sont traduites pour les requérantes par un traitement minoré de l'élément qui leur était auparavant versé du fait qu'elles avaient des personnes à charge.

Sur la question de savoir si les décisions contestées sont des décisions administratives

36. La compétence du Tribunal du contentieux administratif est définie à l'article 2 de son Statut, qui dispose ce qui suit dans ses parties pertinentes :

1. Le Tribunal du contentieux administratif (ci-après le « Tribunal ») est compétent pour connaître des requêtes introduites par toute personne visée au paragraphe 1 de l'article 3 du présent Statut contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation pour :

a) Contester une décision administrative en invoquant l'inobservation de ses conditions d'emploi ou de son contrat de travail. Les expressions « contrat » et « conditions d'emploi » englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée ; [.]

37. Avant toute chose, le Tribunal souligne que, pour déterminer s'il est compétent, il doit tenir compte du devoir de l'Organisation de veiller à ce que les membres du personnel aient accès à la justice.

38. Le droit d'accès à la justice et son droit subsidiaire d'accès aux tribunaux sont des droits fondamentaux reconnus par les instruments relatifs aux droits de

l'homme adoptés par l'Assemblée générale. L'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, que l'Assemblée générale a adoptée dans sa résolution 217(A)(III) du 10 décembre 1948, dispose que « [t]oute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera soit de ses droits et obligations, soit du bien fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ».

39. De même, le paragraphe 1 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que l'Assemblée générale a adopté dans sa résolution 2200A(XXI) du 16 décembre 1966, dispose que « [t]ous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil ». Le Tribunal d'appel a récemment rappelé, en l'affaire *Al Abani* (2016-UNAT-663), que la Charte, la Déclaration universelle des droits de l'homme et les résolutions et décisions de l'Assemblée générale l'emportent sur les règles, règlements et documents administratifs de l'Organisation.

40. Il convient de rappeler que les fonctionnaires ne peuvent pas intenter d'action en justice contre l'Organisation devant les tribunaux nationaux, parce que la Charte des Nations Unies, ainsi que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, confèrent à l'Organisation l'immunité de poursuites judiciaires. En conséquence, la Convention dispose ce qui suit : « l'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour [...] [d]es différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ».

41. L'immunité de poursuites judiciaires dont jouit l'Organisation peut faire obstacle au droit d'accès aux tribunaux des fonctionnaires si l'Organisation ne leur offre pas par ailleurs un mécanisme utile de règlement des différends. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a dit ce qui suit dans *Waite et Kennedy c. Allemagne* (requête n° 26083/94, arrêt du 18 février 1999) :

63. À l'instar de la Commission, la Cour observe que l'octroi de privilèges et immunités aux organisations internationales est un moyen indispensable au bon fonctionnement de celles-ci, sans ingérence unilatérale de tel ou tel gouvernement. Le fait pour les États d'accorder généralement l'immunité de juridiction aux organisations internationales en vertu des instruments constitutifs de celles-ci ou d'accords additionnels constitue une pratique de longue date, destinée à assurer le bon fonctionnement de ces organisations. L'importance de cette pratique se trouve renforcée par la tendance à l'élargissement et à l'intensification de la coopération internationale qui se manifeste dans tous les domaines de la société contemporaine.

[...]

67. De l'avis de la Cour, lorsque des États créent des organisations internationales pour coopérer dans certains domaines d'activité ou pour renforcer leur coopération, et qu'ils transfèrent des compétences à ces organisations et leur accordent des immunités, la protection des droits fondamentaux peut s'en trouver affectée. Toutefois, il serait contraire au but et à l'objet de la Convention que les États contractants soient ainsi exonérés de toute responsabilité au regard de la Convention dans le domaine d'activité concerné. Il y a lieu de rappeler que la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs. La remarque vaut en particulier pour le droit d'accès aux tribunaux, vu la place éminente que le droit à un procès équitable occupe dans une société démocratique (voir, comme exemple récent, l'arrêt *Aït-Mouhoub c. France* du 28 octobre 1998, *Recueil 1998-VIII*, p. 3227, § 52, citant l'arrêt *Airey c. Irlande* du 9 octobre 1979, série A n° 32, pp. 12-13, § 24).

42. La Cour internationale de Justice a expressément reconnu le rôle joué par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies s'agissant de l'obligation à laquelle est tenue l'Organisation d'assurer à ses fonctionnaires l'accès à la justice dans *Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, avis consultatif du 13 juillet 1954 (C.I.J. Recueil 1954, p. 57)*, dans lequel elle a fait observer ce qui suit :

Lorsque le Secrétariat a été organisé, une situation s'est présentée dans laquelle les rapports entre les fonctionnaires et l'Organisation ont été régis par un ensemble complexe de règles. Cet ensemble comprenait le statut du personnel, établi par l'Assemblée générale pour définir les droits et obligations fondamentaux du personnel, et le règlement du personnel, établi par le Secrétaire général pour donner effet au statut du personnel. Il était inévitable que des

différends surgissent entre l'organisation et les fonctionnaires au sujet de leurs droits et de leurs devoirs. La Charte ne contient aucune disposition permettant à l'un des organes principaux des Nations Unies de statuer sur ces différends, et l'article 105 assure à l'organisation des Nations Unies des immunités de juridiction à l'égard des tribunaux nationaux. De l'avis de la Cour, si l'organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins.

Dans ces conditions, la Cour estime que le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La capacité de ce faire est nécessairement impliquée par la Charte.

43. De même, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a évoqué à diverses occasions le droit d'accès à la justice des fonctionnaires lorsqu'il s'est prononcé sur sa compétence [voir, par exemple, jugement n° 378, *Bonh et consorts* (1986), jugement n° 461, *Zafari* (1990) et jugement n° 469, *Salaymeh* (1990)].

44. Plus important encore, lorsque l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies a énoncé la définition de ce qui constitue une décision administrative dans le jugement historique qu'il a rendu en l'affaire *Andronov*, il a pris soin d'indiquer ce qui suit [traduction non officielle] :

Le Tribunal estime que le système juridique et judiciaire de l'Organisation des Nations Unies doit être considéré comme un système global, ne présentant ni lacunes ni déficiences, de telle sorte que se trouve garantie la réalisation de l'objectif final, qui est la protection des fonctionnaires contre les infractions éventuelles de leurs conditions contractuelles d'emploi. Le Tribunal estime également que l'Administration doit agir de bonne foi à l'égard de ses employés, de leurs droits procéduraux et de leur protection légale, et faire tout ce qui est en son pouvoir pour s'assurer que chacun d'eux jouit d'une protection légale et judiciaire complète.

45. De la même manière, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a rappelé le « principe selon lequel ces agents ont, en cas de litige avec leur employeur, droit à la garantie d'un recours contentieux » dans l'importante affaire *Chadsey* [jugement n° 122 (1968)]. En l'affaire *Rubio* [jugement n° 1644 (1997)], le Tribunal administratif de l'OIT a énoncé un principe plus large, selon lequel « tout fonctionnaire d'une organisation internationale a droit à la garantie de l'examen impartial par un tribunal international des litiges qui l'oppose à son organisation ».

46. Au vu de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'il outrepasserait certes les limites de sa compétence s'il créait des voies de recours qui ne sont pas prévues par l'ordre juridique, mais qu'il se doit de prendre en considération le devoir de l'Organisation de veiller à ce que les membres de son personnel aient accès à la justice lorsqu'il interprète la compétence que lui confère son Statut.

47. Cela étant, il ressort clairement de l'article 2 du Statut du Tribunal que celui-ci est uniquement compétent pour connaître de requêtes contestant des « décisions administratives ». À cet égard, le Tribunal d'appel a adopté la définition de la décision administrative donnée par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies dans *Andronov*, qui se lit comme suit [traduction non officielle] :

La nature d'une « décision administrative » ne prête pas à controverse. Tous les systèmes de droit administratif reconnaissent dans la « décision administrative » une décision unilatérale prise par une administration dans un cas individuel particulier (acte administratif individuel) qui produit des effets juridiques directs dans l'ordre juridique. Ainsi, la décision administrative se distingue des autres actes administratifs, ceux qui sont pris dans l'exercice du pouvoir réglementaire (en général qualifiés de règles ou de règlements) comme ceux qui ne comportent pas de conséquences juridiques directes. Une décision administrative se caractérise donc par le fait qu'elle est prise par l'Administration, qu'elle est unilatérale, que son application est individuelle et qu'elle comporte des conséquences juridiques directes.

48. Le Tribunal d'appel a insisté sur le fait que pour déterminer si une décision constitue une décision administrative, le Tribunal doit examiner la nature de la décision, le cadre juridique dans lequel elle a été prise et ses conséquences [arrêt

Andati-Amwayi (2010-UNAT-058), cité dans l'arrêt *Lee* (2014-UNAT-481)]. Dans l'arrêt *Lee*, le Tribunal d'appel a précisé ce qui suit [traduction non officielle] :

49. [Le Tribunal administratif des Nations Unies a] pour jurisprudence constante de considérer que les principales caractéristiques d'une décision administrative susceptible de réexamen judiciaire est qu'elle doit « produire [] des effets juridiques directs » [note de bas de page non reproduite] affectant les conditions d'emploi des fonctionnaires ; la décision administrative doit avoir « un effet direct sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail du fonctionnaire intéressé » [note de bas de page non reproduite].

49. Conformément à ces principes, le Tribunal d'appel a adopté une interprétation large de la condition relative à « l'application individuelle » de la décision administrative, permettant au besoin de faire la distinction entre les décisions normatives et leur application. Contrairement à ce que prétend le défendeur dans ses écritures, le Tribunal d'appel n'a pas exclu la possibilité que les décisions d'application générale puissent constituer des décisions administratives au sens de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif. Dans les arrêts *Ovcharenko et consorts* (2015-UNAT-530) et *Pedicelli* (2015-UNAT-555), le Tribunal d'appel a conclu que les décisions qui ont des conséquences négatives sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail d'un fonctionnaire sont des décisions administratives susceptibles de réexamen, en dépit de leur application générale. À cet égard, il a expressément indiqué ce qui suit dans l'arrêt *Pedicelli* (voir par. 29) [traduction non officielle] :

[C]'est un principe incontesté du droit international du travail et même de notre jurisprudence que, lorsqu'une décision d'application générale a des conséquences négatives sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail d'un fonctionnaire, une telle décision doit être traitée comme une « décision administrative » au sens du paragraphe 1 de l'article 2 du Statut du Tribunal du contentieux administratif et tout fonctionnaire qui est lésé par une telle décision a le droit de la contester.

50. Le Tribunal d'appel s'est montré pragmatique lorsqu'il a passé en revue les différents types de recours qui pouvaient être formés contre des décisions d'application générale, cherchant à préciser la nature exacte de chacun. Il a examiné

au cas par cas la question de savoir si les fonctionnaires contestaient effectivement la légalité d'une décision prise par un organe normatif tel que l'Assemblée générale ou la CFPI [voir, par exemple, les arrêts *Tintukasiri et consorts* (2015-UNAT-526), *Kagizi et consorts* (2017-UNAT-750) et *Reid* (2015-UNAT-563)], ou si les fonctionnaires fondaient leur recours sur une autre base, tenant à l'inobservation de leurs conditions d'emploi individuelles résultant de l'application des mesures normatives à leur cas particulier (voir, par exemple, les arrêts *Ovcharenko et consorts* et *Pedicelli*). Par exemple, dans l'arrêt *Pedicelli*, le Tribunal d'appel a souligné que l'argument de fond avancé par la requérante était que l'application du nouveau barème des traitements à sept niveaux promulgué par la CFPI affectait ses droits contractuels découlant de son engagement à titre permanent (voir par. 30). Dans l'arrêt *Reid*, il a au contraire insisté sur le fait que M. Reid avait été engagé dans un contexte devenu incertain pour les personnes employées à la faveur de contrats de travail temporaires à la suite des résolutions adoptées par l'Assemblée générale en 2008, 2009 et 2010 (voir par. 36).

51. C'est peut-être dans l'arrêt *Tintukasiri et consorts* que la distinction entre les décisions normatives et leur application est le mieux illustrée. Dans cet arrêt, le Tribunal d'appel a conclu que les décisions du Secrétaire général contestées dans les requêtes, par lesquelles était adopté un barème des traitements révisé pour les agents des services généraux et les administrateurs recrutés sur le plan national en poste à Bangkok, sur la base des résultats d'une enquête sur les conditions d'emploi, n'étaient pas des décisions administratives susceptibles de réexamen parce qu'elles n'avaient pas une application individuelle. Cependant, le Tribunal d'appel a laissé ouverte la possibilité que les fonctionnaires concernés puissent contester ces décisions lorsqu'elles seraient appliquées à leur cas individuel sur leur feuille de paie. À cet égard, le Tribunal d'appel a fait sienne la conclusion suivante du Tribunal du contentieux administratif (voir par. 38) [traduction non officielle] :

« [c']est uniquement à l'occasion d'une requête individuelle contestant son traitement mensuel ou sa feuille de paie qu'un fonctionnaire 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 ». C'est

pourquoi le 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. [note de bas de page non reproduite]

52. Il s'ensuit que l'application par le Secrétaire général d'une décision de portée générale prise par l'Assemblée générale constitue une décision administrative au sens de l'article 2 du Statut du Tribunal si celle-ci a un effet direct sur les conditions d'emploi ou le contrat de travail du fonctionnaire intéressé. Le Tribunal doit donc examiner avec soin ce qui est contesté.

53. En l'espèce, les requérantes contestent l'application du barème des traitements unifié à leur cas particulier. L'essentiel de leurs arguments est qu'en appliquant le nouveau barème des traitements, le Secrétaire général a porté atteinte à leur contrat de travail et à leurs droits acquis, indépendamment de la légalité de la décision de l'Assemblée générale d'adopter ce nouveau barème.

54. À la suite des décisions contestées, le traitement brut et le traitement de base net des requérantes a été diminué parce qu'elles ont perdu le droit d'être rémunérées au taux prévu pour les fonctionnaires ayant charges de famille, élément qui n'est plus pris en compte dans le calcul de leur traitement. En d'autres termes, les requérantes percevaient un traitement d'un montant supérieur parce qu'une composante de leur traitement était liée au fait qu'elles avaient charges de famille, mais cet élément a été supprimé par le barème des traitements unifié. Les requérantes reçoivent actuellement une indemnité transitoire destinée à atténuer leur perte financière, indemnité qui, au moment du dépôt des requêtes, compense la baisse de leur traitement brut, comme on le verra plus loin. Cependant, les nouvelles règles indiquent clairement que cette indemnité transitoire diminuera progressivement.

55. La baisse du traitement des requérantes et la perte de la prestation à laquelle elles avaient droit en tant que fonctionnaires ayant charges de famille influe négativement sur leurs conditions d'emploi. La question de savoir si elles peuvent demander à être indemnisées à raison d'une perte financière qui ne s'est pas encore

matérialisée n'est pas un problème de recevabilité mais doit plutôt être examinée dans le cadre de l'analyse des demandes de réparation des requérantes.

56. Par conséquent, le Tribunal conclut que les décisions contestées constituent des décisions administratives au sens de l'article 2 de son Statut.

Sur la question de savoir si le Tribunal est habilité à examiner les décisions contestées

57. Indépendamment de la recevabilité de la requête au sens strict, la jurisprudence du Tribunal d'appel paraît limiter de facto le pouvoir du Tribunal d'examiner les décisions du Secrétaire général qui trouvent leur origine dans l'application d'une décision de l'Assemblée générale, bien que la jurisprudence sur ce point ne soit pas tout à fait claire.

58. Dans l'arrêt *Tintukasiri et consorts*, le Tribunal d'appel a conclu que le Tribunal pouvait examiner incidemment la légalité de décisions normatives, [mais] qu'il n'avait pas l'autorité d'annuler de telles décisions. Dans l'arrêt *Pedicelli*, où la requérante contestait la décision de reclasser son poste du niveau G-7 au niveau G-6 à la suite de la conversion du barème à neuf niveaux en un barème à sept niveaux promulgué par la CFPI, le Tribunal d'appel a renvoyé l'affaire au Tribunal du contentieux administratif pour qu'il l'examine sur le fond. Ce faisant, le Tribunal d'appel a reconnu que la décision contestée, même si elle trouvait sa source dans une décision de la CFPI, était susceptible d'examen judiciaire.

59. Cependant, dans l'arrêt *Ovcharenko et consorts*, le Tribunal d'appel a considéré que les décisions prises par le Secrétaire général sur la base de décisions normatives de l'Assemblée générale doivent être considérées comme légales puisque le Secrétaire général est tenu de se conformer aux résolutions de l'Assemblée générale. À cet égard, le Tribunal d'appel a précisé ce qui suit [traduction non officielle] :

34. Après avoir analysé le bien-fondé du gel de l'indemnité de poste et du non-paiement du multiplicateur majoré, qui faisaient l'objet du recours, le Tribunal d'appel convient que le Secrétaire général devait se conformer à la décision 67/551 de l'Assemblée générale du 24 décembre 2012 et à l'incorporation de cette décision

par la CFPI. Ces décisions sous-tendaient le gel et la non-application du multiplicateur de 68,0 entre août 2012 et février 2013, date à laquelle le paiement du multiplicateur majoré a repris selon son calendrier normal, mais sans versement rétroactif.

35. Les décisions de l'Assemblée générale sont contraignantes pour le Secrétaire général et, en conséquence, la décision administrative contestée doit être considérée comme légale, car elle a été prise en application de normes de rang supérieur.

36. Bien que les requérants aient expressément indiqué au paragraphe 38 de leur mémoire que, dans leur recours, ils « ne demandaient pas un réexamen des actes de la CFPI ou de l'Assemblée générale », le Tribunal d'appel estime que cet argument est contradictoire et va à l'encontre du but recherché : si le Secrétaire général n'avait pas la faculté de déroger aux décisions de l'Assemblée générale et de la CFPI et que les décisions des organes concernés ne faisaient l'objet d'aucun recours, il lui devient impossible de le tenir pour responsable d'avoir bien exécuté des décisions de l'Assemblée générale. Demander que le Secrétaire général agisse autrement, comme le fait l'appel, reviendrait à conférer illégalement au Secrétaire général des pouvoirs de l'Assemblée générale.

60. Le Tribunal reconnaît que les décisions de l'Assemblée générale sont contraignantes pour le Secrétaire général. Il souligne cependant que l'affaire *Ovcharenko et consorts* diffère de l'espèce. S'il ressort de l'arrêt *Ovcharenko et consorts* que le Tribunal d'appel a bien abordé la question des droits acquis, son examen ne portait pas sur une situation, telle qu'elle se présente en l'espèce, où il est allégué que le Secrétaire général était lié par des obligations contraires : d'une part, les résolutions de l'Assemblée générale adoptant le barème des traitements unifié et, d'autre part, les obligations contractuelles de l'Organisation envers les requérantes ainsi qu'une résolution précédente adoptée par l'Assemblée générale, qui consacre le principe des droits acquis.

61. Il ne fait aucun doute que les résolutions 70/244 et 71/263, dans lesquelles l'Assemblée générale a adopté le barème des traitements unifié, et les modifications apportées en conséquence au Statut et au Règlement du personnel, étaient contraignantes pour le Secrétaire général. Or, le Secrétaire général était tout aussi lié par les obligations contractuelles découlant des contrats qu'il avait signés avec les fonctionnaires au nom de l'Organisation. La nature contraignante des contrats

entre l'Organisation et les membres de son personnel a été expressément reconnue par la Cour internationale de Justice dans l'*avis consultatif* qu'elle a rendu sur l'*Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité* (p. 53) :

Cet engagement est fait par contrat conclu entre le fonctionnaire intéressé et le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'organisation des Nations Unies et agissant pour le compte de celle-ci comme son représentant. Lorsque le Secrétaire général conclut un tel contrat d'engagement avec un fonctionnaire, il engage la responsabilité juridique de l'organisation, qui est la personne juridique pour le compte de laquelle il agit.

62. Enfin, le Secrétaire général est également lié par les résolutions précédentes de l'Assemblée générale, qui sont toujours en vigueur et peuvent entrer en contradiction avec d'autres résolutions qui leur sont antérieures, comme en l'espèce. À cet égard, les requérantes affirment que la réduction de leur traitement brut est contraire au paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel, que l'Assemblée générale a adopté le 24 janvier 1946 dans sa résolution 13(I), intitulée « Organisation du Secrétariat ». Cette disposition a été réaffirmée à plusieurs reprises, notamment dans la dernière édition en date du Statut et du Règlement du personnel, qui protège les droits acquis.

63. Le Tribunal considère que ni le Secrétaire général, ni lui-même ne saurait se désintéresser du conflit allégué entre ces normes et obligations, notamment à la lumière du droit d'accès à la justice des requérantes. Celles-ci affirmant que l'application du barème des traitements unifié adopté par l'Assemblée générale soulève des questions relatives à leurs droits acquis, il ne s'agit pas d'une simple question d'application au sens courant du terme, comme c'est le cas dans l'affaire *Ovcharenko et consorts*. Il s'ensuit que le principe général observé dans l'arrêt *Ovcharenko et consorts* doit être interprété de manière à pouvoir s'appliquer aussi aux violations de droits acquis invoquées et aux circonstances particulières à la présente espèce.

64. Les mesures prises pour appliquer les décisions de l'Assemblée générale sont légales dès lors qu'elles sont conformes à une décision normative. Cela ne signifie

pas pour autant qu'elles ne sont pas contraires aux conditions d'emploi des fonctionnaires. À ce sujet, il convient de noter que le rôle du Tribunal, tel qu'il est défini dans son Statut, n'est pas de contrôler la légalité des mesures prises par le Secrétaire général, mais plutôt de déterminer si ces décisions sont contraires aux conditions d'emploi des fonctionnaires. Lorsqu'il examine les décisions administratives, le Tribunal doit tenir compte de l'ensemble des règles et règlements applicables à la situation en cause, conformément à l'alinéa a) du paragraphe 1 de l'article 2 de son Statut, qui dispose que : « [I]es expressions "contrat" et "conditions" englobent tous les Statuts et règlements applicables et tous textes administratifs en vigueur au moment de l'inobservation alléguée ». En fait, ce que le défendeur demande au Tribunal, c'est de tenir compte uniquement des résolutions de l'Assemblée générale instituant le barème des traitements unifié et de ne faire aucun cas de toute autre règle qui pourrait être pertinente en l'espèce. Ce n'est pas possible.

65. La Cour internationale de Justice s'est penchée précisément sur une situation analogue dans *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif (C.I.J. Recueil 1982, p. 325, par. 76)*, où elle a indiqué ce qui suit :

Il est certain que le Tribunal 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 le Tribunal ne saurait avoir de pouvoirs de contrôle judiciaire ni d'appel en ce qui concerne les décisions de l'Assemblée générale – pouvoirs que la Cour elle-même ne possède pas (*C.I.J. Recueil 1971, p. 45, par. 89*). Mais le Tribunal n'a pas pensé disposer de tels pouvoirs. Reste qu'il se trouvait en présence, non seulement de la résolution 34/165 et du règlement révisé de 1980 établi conformément à cette résolution, mais encore de l'article 12.1 du statut du personnel, lui aussi établi par l'Assemblée générale elle-même en vertu des pouvoirs qui sont les siens. Ayant conclu que M. Mortished avait un droit acquis, il devait donc interpréter et faire jouer ces deux séries de dispositions, qui étaient l'une et l'autre applicables à la situation de M. Mortished. La question n'est pas de savoir si le Tribunal s'est bien ou mal acquitté de sa tâche dans l'affaire dont il était saisi. La question – en fait le seul point sur lequel la Cour puisse statuer – consiste à savoir si le Tribunal a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies. Il est manifeste qu'il n'en est pas ainsi, puisque le Tribunal n'a fait qu'essayer d'appliquer

au cas de M. Mortished les dispositions qu'il a jugées pertinentes du statut et du règlement du personnel établis sous l'autorité de l'Assemblée générale.

66. La Cour internationale de Justice a expressément rejeté l'argument selon lequel l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies aurait outrepassé les limites de sa compétence en contrôlant une décision prise par le Secrétaire général pour appliquer une décision de l'Assemblée générale et en vérifiant si elle portait atteinte aux droits acquis du requérant :

78. Quoi qu'il en soit, la compétence du Tribunal est définie par l'article 2 de son Statut, dont le paragraphe pertinent est rédigé comme suit :

« 1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires et pour statuer sur lesdites requêtes. Les termes « contrat » et « conditions d'emploi » comprennent toutes dispositions pertinentes du statut et du règlement en vigueur au moment de l'inobservation invoquée, y compris les dispositions du règlement des pensions du personnel. »

Il est donc certain que la compétence du Tribunal ne s'étendait pas seulement aux clauses du contrat d'engagement de M. Mortished et à ses conditions d'emploi mais aussi à la signification et à l'effet des dispositions du statut et du règlement du personnel en vigueur à la date de l'inobservation invoquée. On ne saurait nier en effet que le recours de M. Mortished devant le Tribunal, qui était fondé sur les diverses dispositions du statut du personnel et sur le règlement établi par le Secrétaire général en vertu dudit statut, correspondît directement, tant dans la lettre que dans l'esprit, audit article 2. Il est difficile d'imaginer en l'espèce un motif permettant de considérer que le Tribunal a outrepassé sa juridiction ou sa compétence ainsi définies. Le Tribunal s'est efforcé d'interpréter et d'appliquer les conditions d'emploi de M. Mortished, ainsi que les dispositions applicables du statut du personnel, du règlement du personnel et des résolutions de l'Assemblée générale. L'application qu'il a faite de la notion de droits acquis est elle-même dérivée du statut du personnel établi par l'Assemblée. Il n'est pas possible de soutenir que le Tribunal s'est en un point quelconque aventuré au-delà des limites de sa compétence telle qu'elle est circonscrite par l'article 2 de son statut. La question de savoir si sa décision est correcte ou non est sans rapport avec la question de la compétence.

67. Le Tribunal estime que cet avis consultatif est convaincant, car il traite d'une question analogue à celle de la présente espèce et, comme on l'a vu plus haut, la solution proposée s'inscrit dans le droit fil de ce que prévoit le Statut du Tribunal. Il permet aussi de garantir que tous les fonctionnaires ont accès à la justice s'ils estiment que les décisions administratives prises par le Secrétaire général pour mettre en œuvre une résolution de l'Assemblée générale portent atteinte à leurs droits acquis et leur causent un préjudice pour lequel ils peuvent prétendre à une indemnisation, compte tenu de l'immunité de juridiction de l'Organisation, qui empêche toute autre voie de recours.

68. L'ancien Tribunal administratif des Nations Unies s'est d'ailleurs appuyé sur l'avis de la Cour internationale de Justice dans *Bonh et consorts* pour conclure qu'il avait compétence pour contrôler une décision du Secrétaire général tendant à réduire la pension versée en monnaie locale aux fonctionnaires retraités, qui mettait en œuvre une décision de l'Assemblée générale, faisant observer ce qui suit :

XII. Le Tribunal a également tenu compte du fait que, s'il acceptait l'argument du défendeur concernant sa compétence, les requérants seraient privés de la possibilité de soumettre leurs griefs à une procédure judiciaire.

[...]

XVII. Le défendeur a également affirmé que la décision contestée était en réalité une décision de l'Assemblée générale, que le défendeur n'avait fait qu'appliquer. Le Tribunal considère que cette objection est dénuée de fondement. S'il devait l'accepter, elle priverait les fonctionnaires et les retraités de toute voie de recours.

69. De la même manière, le Tribunal note que le Tribunal administratif de l'OIT s'autorise à contrôler des décisions prises par les chefs de secrétariat pour appliquer des décisions de l'Assemblée générale ou de la CFPI qui concernent toutes les organisations du régime commun. Lorsqu'il a examiné des requêtes déposées par des fonctionnaires de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) pour contester le nouveau barème des traitements applicable à la catégorie des agents des services généraux institué par la CFPI et mis en œuvre par le Directeur exécutif de l'OMPI [voir Tribunal administratif de l'OIT, jugement n° 1265,

affaires *Berlioz, Hansson, Heitz, Pary (n° 2) et Slater* (1993)], le Tribunal administratif de l'OIT a conclu comme suit :

21. L'Organisation a ainsi répondu pleinement aux engagements découlant pour elle de son adhésion au régime commun. Mais elle n'a pas pu de ce fait exclure ou limiter la responsabilité qu'elle porte envers son personnel ni amoindrir la protection judiciaire qu'elle leur doit. Le Tribunal a déjà fait ressortir cette responsabilité en soulignant l'obligation pour une organisation qui introduit dans son droit statutaire des éléments dérivés du régime commun, ou d'un autre régime extérieur, de vérifier la légalité des dispositions qu'elle reprend pour les introduire dans son ordre interne [voir à ce sujet le jugement 825 (affaires *Beattie et Sheeran*)], au considérant 18, qui renvoie à son tour au jugement 382 (affaires *Hatt et Leuba*), au considérant 6.

22. Le Tribunal a précisé, au considérant 12 de son jugement 1000, déjà cité, que : « tout fonctionnaire international peut, dans un litige portant sur une décision qui le concerne directement, invoquer la nullité de toute mesure de caractère général ou préalable qui en forme le support juridique, même si elle émane d'une autorité extérieure à l'organisation dont il relève ». Il en résulte que les requérants peuvent mettre en cause, dans la présente procédure, la validité de toute norme de la CFPI qui sert de support aux décisions qui les concernent, quelle que soit la technique utilisée pour transposer une telle disposition dans l'ordre interne de l'Organisation.

[...]

24. Or, il résulte de ce qui précède qu'en transposant dans son ordre intérieur les normes du régime commun, l'Organisation a assumé à l'égard de son personnel la responsabilité des illégalités que ces normes peuvent comporter ou entraîner. Dans la mesure où de telles normes apparaissent comme non valables, elles ne peuvent pas être imposées aux fonctionnaires et l'Organisation devra y substituer, le cas échéant, des dispositions conformes au droit de la fonction publique internationale. Tout cela est un élément fondamental de la légalité internationale que le Tribunal a pour mission de sauvegarder. Il apparaît donc que les droits des requérants en matière judiciaire sont sauvegardés grâce à la reconnaissance par l'Organisation défenderesse de la juridiction du Tribunal. En effet, cette juridiction ne peut être limitée par l'introduction, dans le Statut de l'Organisation, de règles édictées par des instances qui échappent à la compétence du Tribunal.

70. Plus récemment, le Tribunal administratif de l'OIT a suivi la même démarche dans son jugement n° 3883, *B. et consorts* (2017), dans lequel il a jugé recevables les requêtes déposées par des fonctionnaires de l'OIT pour contester le nouveau barème des traitements applicable aux agents des services généraux en poste à Bangkok, affirmant ce qui suit :

11. La question de savoir si une requête dirigée contre une feuille de paie et contestant une décision d'application générale de geler les traitements est recevable a été récemment examinée par le Tribunal de céans dans le jugement 3740. Au considérant 11, le Tribunal a conclu ce qui suit :

« Ainsi, même si les feuilles de paie [émises immédiatement après le gel] ne faisaient apparaître aucun changement dans le traitement [des requérants] et que ce serait le cas de leurs feuilles de paie ultérieures tant que le gel des traitements serait en vigueur, il était évident à ce moment-là que le gel de leur traitement était susceptible de leur causer un préjudice financier. Comme le Tribunal l'a expliqué dans le jugement 3168, au considérant 9, pour établir son intérêt à agir, un requérant doit démontrer que la mesure administrative contestée a causé un quelconque préjudice à sa santé, lui a causé un préjudice financier ou autre, ou qu'elle est susceptible de lui causer un tel préjudice. En conséquence, les requêtes sont recevables. ».

12. Les circonstances générales à l'origine de la présente affaire sont identiques à celles de l'affaire ayant abouti au jugement précité. Par conséquent, les requêtes sont recevables.

71. Le Tribunal considère que, bien qu'il ne soit aucunement lié par les jugements du Tribunal administratif de l'OIT, ceux-ci ont une valeur de persuasion et méritent d'être pris en considération, en particulier lorsqu'ils portent sur des questions qui affectent l'ensemble du régime commun. Il est souhaitable et judicieux que les règles ou principes juridiques applicables à l'ensemble des organisations du régime commun donnent lieu à une interprétation convergente et uniforme lorsque les situations factuelles à l'examen soulèvent des questions juridiques analogues. À cet égard, le Groupe de la refonte du système d'administration de la justice de l'Organisation des Nations Unies a indiqué dans son rapport du 28 juillet 2006 (A/61/205, par. 96) qu'« il serait nécessaire d'harmoniser la jurisprudence, [...] de

manière à assurer, dans toute la mesure possible, un traitement égal aux fonctionnaires des institutions spécialisées et à ceux de l'ONU ».

72. Enfin, il convient de noter qu'il était loisible au Secrétaire général de soulever toute question qu'il aurait pu se poser concernant l'application du barème des traitements unifié avant son adoption par l'Assemblée générale. Conformément à l'article 28 du Statut de la CFPI, le Secrétaire général a un rôle consultatif dans la procédure et il appert qu'il l'a exercé en participant à des réunions organisées par la CFPI à cette fin. Il n'a toutefois soulevé aucune question concernant d'éventuelles atteintes aux droits contractuels ou aux droits acquis ni à une autre règle applicable. Le Secrétaire général aurait pu faire état d'éventuelles préoccupations quant à l'application du barème des traitements unifié lorsqu'il a été prié de proposer des modifications au Statut du personnel et d'apporter les modifications requises au Règlement du personnel. Rien d'indique qu'il ait exprimé la moindre préoccupation.

73. Le régime confère au Secrétaire général un rôle important s'agissant de veiller à ce que les modifications proposées des conditions d'emploi des fonctionnaires soient conformes aux obligations existantes de l'Organisation. Ce rôle ne saurait être sous-estimé et constitue une garantie importante de la primauté du droit dans l'Organisation. Il n'appartient certainement pas au Tribunal d'examiner le rôle joué par le Secrétaire général dans la procédure qui a conduit à l'adoption du barème des traitements unifié, mais il serait injuste envers des fonctionnaires qu'il conclue que les violations alléguées de leurs droits contractuels et de leurs droits acquis échappent à tout examen judiciaire au motif que le Secrétaire général est tenu d'appliquer les décisions de l'Assemblée générale.

74. Étant donné ce qui précède, le Tribunal conclut que la présomption de légalité énoncée dans l'arrêt *Ovcharenko et consorts* peut être invalidée lorsqu'un requérant soutient que l'application d'une mesure normative adoptée par l'Assemblée générale entre en conflit avec d'autres normes ou obligations contractuelles tout aussi applicables. Par conséquent, le Tribunal exercera pleinement sa compétence pour contrôler les décisions contestées et examiner les questions soulevées par les requérantes pour les attaquer. En procédant à ce type d'examen, le Tribunal ne

cherche pas à analyser la légalité des résolutions de l'Assemblée générale. Il ne fait qu'examiner les décisions administratives prises par l'Administration pour appliquer ces résolutions au cas particulier des requérantes, compte tenu du contexte contractuel et juridique au sens large du terme.

75. Le Tribunal considère en conséquence que les requêtes sont recevables.

Fond

76. Le Tribunal doit à présent déterminer si les indemnités contestées portent atteinte aux droits contractuels ou aux droits acquis des requérantes.

77. Selon le paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, « [l]e personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale ». Le paragraphe 3 de la même disposition prévoit quant à lui que « [l]a considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. ».

78. Quant au paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel, adopté en 1946 et repris dans toutes les versions du Statut du personnel, il prévoit que : « [l]es dispositions du présent Statut peuvent être complétées ou modifiées par l'Assemblée générale, sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires ». Cela signifie qu'indépendamment de l'objet visé par les ajouts ou les modifications, ils seront sans préjudice des droits existants qui ont été acquis.

79. La disposition 4.1 du Règlement du personnel se lit comme suit :

La lettre de nomination que reçoit tout fonctionnaire mentionne, expressément ou par référence, toutes les conditions d'emploi. Le fonctionnaire n'a d'autres droits contractuels que ceux qui sont mentionnés, expressément ou par référence, dans sa lettre de nomination.

80. Quant aux paragraphes a) et b) de l'annexe II au Statut et au Règlement du personnel, ils disposent que :

- a) La lettre de nomination indique :
 - i) Que la nomination est régie par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel applicables à la catégorie des nominations dont s'agit, compte tenu des modifications dûment apportées à ces dispositions de temps à autre ;
 - ii) La nature de la nomination ;
 - iii) La date d'entrée en fonctions de l'intéressé ;
 - iv) La durée de la nomination, le préavis de licenciement et, le cas échéant, la durée de la période de stage ;
 - v) La catégorie, la classe, le traitement de début, le montant de toutes augmentations prévues ainsi que le traitement maximal afférent à la classe ;
 - vi) Toutes conditions spéciales auxquelles la nomination pourrait être soumise ;
 - vii) Que le titulaire d'un engagement temporaire n'est fondé, ni juridiquement ni autrement, à escompter le renouvellement de son engagement et que l'engagement temporaire ne peut être converti en tout autre type d'engagement ;
 - viii) Que le titulaire d'un engagement de durée déterminée n'est fondé, ni juridiquement ni autrement, à escompter le renouvellement ou la conversion de son engagement, quelle que soit la durée de service ;
- b) Le texte du Statut et du Règlement du personnel est remis à l'intéressé en même temps que sa lettre de nomination. En acceptant la nomination, l'intéressé déclare avoir pris connaissance des conditions énoncées dans le Statut et dans le Règlement du personnel et les accepter.

81. Conformément aux dispositions précitées, la lettre de nomination de chacune des requérantes indiquait ce qui suit :

Traitement soumis à retenue : xxx Traitement annuel brut, qui, déduction faite des contributions du personnel correspond à un traitement annuel net d'environ [dollars

É.-U.] ..., susceptible, s'il y a lieu et sous réserve que les services donnent satisfaction, d'augmenter selon les barèmes applicables à la catégorie et au grade pertinents conformément au Statut et au Règlement du personnel.

82. Les montants du traitement, brut et net, variaient bien sûr d'une requérante à l'autre.

83. Il convient de noter qu'il est précisé dans les lettres de nomination des requérantes que « le traitement net » correspond au traitement brut minoré des contributions du personnel. C'est la terminologie employée dans le barème des traitements qui est annexé au Statut et au Règlement du personnel. L'expression « traitement de base net » est plus couramment utilisée dans le Statut et le Règlement du personnel, notamment aux fins du calcul du taux applicable aux fonctionnaires ayant charges de famille et de l'indemnité transitoire. Il est toutefois entendu que les deux expressions ont le même sens. Le Tribunal utilisera par conséquent la terminologie la plus couramment utilisée dans l'édition en vigueur du Statut et du Règlement du personnel et se référera au « traitement de base net », soit le traitement brut minoré des contributions du personnel.

84. Au fil du temps, le traitement brut et le traitement de base net des requérantes ont augmenté, comme annoncé dans leur lettre de nomination, à la suite de promotions, d'avancements d'échelon ou d'une revalorisation du barème des traitements. Par conséquent, leurs traitements actuels (brut et net) au 31 décembre 2016 ne correspondent plus à ceux qui sont indiqués dans leur lettre de nomination.

85. Du fait de l'application du barème des traitements unifié, le traitement brut et le traitement de base net des requérantes ont subitement diminué, comme il ressort d'une comparaison entre les feuilles de paie de décembre 2016 et de janvier 2017. Indépendamment des fluctuations de l'indemnité de poste, le traitement mensuel brut de M^{me} Quijano-Evans a baissé de 147 dollars, tandis que la contribution du

personnel a augmenté de 225,83 dollars, soit une réduction de son traitement de base net de 372,83 dollars.

86. Le traitement mensuel brut de M^{me} Dedeyne-Amann a baissé de 177,50 dollars, tandis que la contribution du personnel a augmenté de 168,59 dollars, soit une réduction de son traitement de base net de 346,09 dollars.

87. Il convient de noter que la diminution du traitement brut et du traitement de base net des requérantes a été compensée en janvier 2017 par le versement d'une indemnité transitoire. Si l'on additionne le montant de cette indemnité au traitement de base net de M^{me} Quijano-Evans, en faisant abstraction de la fluctuation de l'indemnité de poste aux fins du calcul de la variation de son traitement net, on voit qu'elle a perçu, en janvier 2017, 186,65 dollars de plus qu'en décembre 2016. De même, M^{me} Dedeyne-Amann a perçu 244,67 dollars de plus en janvier 2017 qu'en décembre 2016.

88. Il convient toutefois de noter que cette augmentation du traitement net des requérantes n'est pas imputable au nouveau barème de rémunération, mais à l'inflation et à l'application du principe Noblemaire, qui ont conduit à une augmentation générale du barème des traitements en janvier 2017, comme cela se produit régulièrement en début d'année.

89. De plus, il ressort clairement de l'alinéa c) de la disposition 13.11 du Règlement du personnel que le montant de l'indemnité transitoire versé aux requérantes sera minoré d'un point de pourcentage tous les ans à compter du 1^{er} janvier 2018, jusqu'à correspondre au montant de l'indemnité pour enfant à charge. Dès ce moment, les requérantes ne recevront que l'indemnité pour enfant à charge. Selon l'outil d'estimation mis à la disposition des fonctionnaires par

l'Administration, qui permet de calculer l'effet du barème des traitements unifié, les pertes subies par les requérantes s'établiront comme suit² :

90. Le montant de l'indemnité transitoire de M^{me} Quijano-Evans passera de 519,90 à 441,92 dollars par mois à partir du 1^{er} janvier 2018, à 360,48 dollars à partir du 1^{er} janvier 2019 et à 275,56 dollars à partir du 1^{er} janvier 2020. À partir du 1^{er} janvier 2021, elle recevra en lieu et place de l'indemnité transitoire l'indemnité pour enfant à charge d'un montant de 244,08 dollars. Sachant que son enfant atteindra l'âge de 21 ans le 26 février 2037, la réduction progressive de l'indemnité transitoire, puis sa cessation, se traduiront par un manque à gagner d'environ 65,120,76 dollars par rapport à ce à quoi elle aurait eu droit selon le régime précédent.

91. Le montant de l'indemnité transitoire de M^{me} Dedejne-Amann passera de 681,14 à 567,62 dollars par mois à partir du 1^{er} janvier 2018, à 462,55 dollars à partir du 1^{er} janvier 2019 et à 346,92 dollars à partir du 1^{er} janvier 2020. À partir du 1^{er} janvier 2021, elle recevra en lieu et place de l'indemnité transitoire l'indemnité pour enfant à charge d'un montant de 244,08 dollars. Sachant que son enfant atteindra l'âge de 21 ans le 3 juin 2023, la réduction progressive de l'indemnité transitoire, puis sa cessation, se traduiront par un manque à gagner d'environ 22,228,74 dollars par rapport à ce à quoi elle aurait eu droit selon le régime précédent.

92. Les requérantes soutiennent qu'elles ont le droit contractuel ou le droit acquis de percevoir le même traitement brut qu'avant l'introduction du barème des traitements unifié, droit auquel l'Organisation a porté atteinte en modifiant unilatéralement leur mode de rémunération. Pour sa part, le défendeur affirme que les requérantes ont certes le droit acquis de percevoir « un traitement », mais qu'ils n'ont pas droit à un montant déterminé. Il ajoute que les fonctionnaires n'ont pas à

² Les estimations se fondent sur l'indice d'ajustement de poste en vigueur au moment où l'outil a été mis à disposition du personnel et sur une indemnité pour enfant à charge de 244,08 dollars, soit le montant forfaitaire appliqué depuis le 1^{er} janvier 2011, comme on l'a vu au paragraphe 11 et dans la note de bas de page n° 1. Ce montant peut varier légèrement, selon que le droit à percevoir l'indemnité calculée en monnaie locale s'est ouvert avant janvier 2007, le 1^{er} janvier 2007 ou après cette date ou le 1^{er} janvier 2009 ou après cette date. Par commodité et comme le prévoit l'outil d'estimation, le montant de 244,08 dollars a été pris en considération aux fins des calculs.

se soucier du montant de leur traitement brut, qui ne leur est jamais versé et qui ne détermine pas le montant du traitement net. À cet égard, il soutient que contrairement à ce qui se passe à l'extérieur, où l'impôt sur le revenu est déduit du traitement brut, à l'Organisation, la contribution du personnel vient s'ajouter au traitement net, point de départ du processus de fixation de la rémunération. En d'autres termes, le traitement brut est calculé à partir du traitement net par l'application inversée du barème des contributions du personnel. Le défendeur maintient que tout ce qui doit importer aux fonctionnaires est la rémunération nette. Ce terme n'apparaît pas dans les textes normatifs de l'Organisation mais il semble que, dans le contexte de la présente procédure, le défendeur l'utilise pour désigner le traitement de base net majoré de l'indemnité transitoire.

93. Le Tribunal relève qu'indépendamment de la méthode suivie par l'Organisation pour fixer le montant du traitement brut et du traitement de base net des fonctionnaires, la contribution du personnel est officiellement présentée comme étant déduite du traitement brut dans la lettre de nomination, ainsi qu'on l'a vu plus haut et qu'il ressort du Statut du personnel. L'alinéa a) du paragraphe 3 de l'article 3 du Statut du personnel dispose ce qui suit à ce sujet :

Les traitements et autres émoluments du fonctionnaire qui sont calculés sur la base du traitement, à l'exclusion de l'indemnité de poste, sont soumis à une retenue calculée à l'aide des barèmes et dans les conditions indiquées ci-dessous, le Secrétaire général pouvant toutefois, lorsqu'il le juge indiqué, exempter de retenues les traitements et émoluments du personnel rétribué suivant les taux locaux.

94. Il convient de mentionner aussi que les taux de contribution du personnel sont énoncés dans l'alinéa b) du paragraphe 3 de l'article 3 du Statut du personnel. Ainsi, toute variation du traitement brut a un impact direct sur le traitement de base net, en fonction d'un taux préétabli, et vice-versa.

95. Il s'ensuit que les requérantes se ressentent de toute fluctuation de leur traitement brut. Même si l'on se rangeait à la position du défendeur et que l'on prenait le traitement de base net comme point de référence plutôt que le traitement brut, le droit à traitement des requérantes devrait être examiné à la lumière de leur

traitement de base net, comme il ressort également de leur lettre de nomination. Indépendamment du mode de calcul, la question en jeu demeure essentiellement la même, à savoir si les requérantes ont le droit contractuel ou le droit acquis de percevoir au moins le même montant, brut ou net, qu'elles recevaient au 31 décembre 2016.

96. Lorsqu'elle adresse une lettre de nomination, l'Organisation noue une relation contractuelle avec celui qui la reçoit, comme le reconnaît expressément, entre autres, la disposition 4.1 du Règlement du personnel et comme l'a reconnu le Tribunal d'appel dans l'arrêt *El-Khatib* (2010-UNAT-029) (voir aussi l'*avis consultatif* rendu par la Cour internationale de Justice sur l'*Effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, cité plus haut au paragraphe 61). Conformément à l'Article 101 de la Charte des Nations Unies et au paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel, les contrats qui lient l'Organisation et les requérantes sont stipulés selon les termes expressément utilisés dans les lettres de nomination ; ils sont aussi régis par les règles internes de l'Organisation, que celle-ci est habilitée à modifier unilatéralement, sous réserve des droits acquis des requérantes.

97. Le paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel, qui a été adopté en même temps que le Statut lui-même et qui a été repris par la suite dans toutes les versions modifiées de ce texte, limite dans une certaine mesure le pouvoir de l'Organisation de modifier le Statut et le Règlement du personnel. Il a donc une valeur quasi constitutionnelle. Quant au Tribunal administratif de l'OIT, il a conclu dans l'affaire *Poulain d'Andecy* (jugement n° 51 (1960), par. 3) que « [t]oute autorité est liée par la règle qu'elle a elle-même édictée, aussi longtemps qu'elle ne l'a ni modifiée ni abrogée ».

98. Le paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel fait aussi partie intégrante de la relation contractuelle entre l'Organisation et ses fonctionnaires, puisque la lettre de nomination renvoie à cette disposition. En acceptant la lettre de nomination, les fonctionnaires reconnaissent que leurs conditions d'emploi peuvent être sujettes à des modifications unilatérales de la part de l'Organisation pour autant qu'elles ne portent pas atteinte à leurs droits acquis.

99. De plus, l'obligation à laquelle sont tenues les organisations internationales de respecter les droits acquis de leurs fonctionnaires est un principe général du droit de la fonction publique internationale, comme l'a rappelé le Tribunal administratif de l'OIT dans *Ayoub* [jugement n° 832, (1987)] [voir, aussi, ancien Tribunal administratif des Nations Unies, jugement n° 273, *Mortished* (1981) et opinion individuelle de la juge Stern dans le jugement n° 1253, *Ittah* (2005)]. En fait, ce principe a été reconnu, expressément ou non, par les principaux tribunaux administratifs internationaux, notamment par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (voir, par exemple, jugements n° 19, *Kaplan* (1953), n° 82, *Puvrez* (1961) et n° 273, *Mortished* (1981), confirmé par l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice sur la *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies* ; par le Tribunal administratif de l'OIT (voir, par exemple, jugements n° 61, *Lindsey* (1962), par. 12, n° 365, *Lamadie (n° 2) et Kraanen* (1978), n° 371, *Mertens (n° 2)* (1979) et n° 391, *Los Cobos et Wenger* (1980) et par le Tribunal administratif de la Banque mondiale (jugement n° 1, *de Merode et consorts* (1981), par. 44). Il en résulte que ce principe s'applique même s'il n'est pas expressément énoncé au paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel (voir *Ayoub*). Comme le Tribunal d'appel l'a conclu en l'affaire *De Aguirre* (2016-UNAT-705), lorsqu'on interprète les conditions de nomination d'un fonctionnaire, il faut s'en remettre aux principes généraux du droit tel qu'ils s'appliquent à la fonction publique internationale.

100. Il s'ensuit que, par sa nature et sa teneur, le paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel et les droits acquis qu'il garantit l'emportent sur les autres règles et normes régissant les conditions d'emploi des fonctionnaires. En effet, la reconnaissance des droits acquis des fonctionnaires n'aurait aucune valeur et le paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel serait vide de sens si l'Organisation était autorisée à les enfreindre en apportant simplement des modifications du Statut du personnel qui y seraient contraires. C'est une constante que l'on retrouve dans le contrat des deux requérantes. Toute dérogation au paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel devrait à tout le moins être expresse, et la responsabilité de l'Organisation se trouverait engagée pour violation de contrat. À ce propos, le juge Mosler a indiqué ce qui suit dans son opinion

individuelle jointe à l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice sur la *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies* :

8. L'article 12.1 du statut du personnel est le texte qui prévaut dans la hiérarchie des normes juridiques pertinentes en la présente espèce. La résolution 34/165 [de l'Assemblée générale sur laquelle porte l'avis consultatif de la CIJ] ne pouvait avoir pour effet de modifier le droit applicable, puisqu'elle n'en portait pas amendement et qu'elle ne disait pas que l'Assemblée avait résolu soit d'écarter l'application de cet article, soit d'affirmer que le droit à la prime de rapatriement [...] ne pouvait être tenu pour acquis au sens de l'article 12.1.

101. Quoi qu'il en soit, aucune dérogation au paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel n'a été exprimée au moment de l'adoption du barème des traitements unifié et on ne saurait déduire implicitement qu'il y a eu dérogation. Pour les raisons énoncées plus haut, ladite disposition s'applique pleinement et prévaut sur les autres. En fait, le défendeur n'avance pas l'argument général que les droits acquis ne sont pas protégés. Le point contentieux est celui de savoir si la décision de retrancher du traitement des requérantes l'élément qui leur était auparavant versé au titre d'un enfant à charge et leur donnait le droit d'être rémunérées au taux prévu pour les fonctionnaires ayant charges de famille porte atteinte à leurs droits acquis.

102. La notion de droits acquis n'a pas encore été examinée en profondeur par le Tribunal d'appel. Par conséquent, et étant donné que l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies et d'autres tribunaux administratifs internationaux ont créé une jurisprudence importante sur cette question, le Tribunal de céans juge approprié de s'en inspirer afin de garantir la cohérence à l'échelle du régime commun.

103. Il convient de noter d'emblée que, dans une certaine mesure, les droits contractuels des fonctionnaires ont été assimilés à des droits acquis par l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies et par le Tribunal administratif de l'OIT. La notion de droits acquis est utilisée au sens large du terme dans le cadre de l'examen de violations alléguées des contrats de travail résultant de modifications apportées aux règles d'application générale, compte tenu des limites établies par le paragraphe 1 de l'article 12 du Statut du personnel concernant les droits acquis, qui

se trouvent aussi dans les actes constitutifs de plusieurs autres organisations internationales.

104. Tant l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies (jugement n° 19, *Kaplan*, 1953) que le Tribunal administratif de l'OIT (jugement n° 29, *Sherif*, 1957) ont considéré que les conditions d'emploi expressément énoncées dans la lettre de nomination des fonctionnaires étaient des droits acquis. Les deux tribunaux y ont vu des « éléments contractuels » par opposition aux éléments statutaires figurant dans le Statut et le Règlement du personnel, lesquels pouvaient être modifiés. Au début, l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies et le Tribunal administratif de l'OIT ont considéré que seules les conditions énoncées dans la lettre de nomination des fonctionnaires étaient protégées contre des modifications unilatérales. Ensuite, la protection a été étendue pour empêcher les modifications rétroactives d'éléments statutaires, à savoir ceux qui priveraient les fonctionnaires de droits à prestations qu'ils auraient acquis pour des services déjà rendus [voir, par exemple, Tribunal administratif de l'OIT, jugement n° 51, affaire *Poulain d'Andecy* (1960), ancien Tribunal administratif des Nations Unies, jugements n° 360, *Taylor* (1985), n° 370, *Molinier et consorts* (1986) et Tribunal administratif de la Banque mondiale, jugement n° 1, *de Merode et consorts* (1981)].

105. Au fil du temps, la distinction stricte qui était établie entre éléments contractuels et éléments statutaires s'est érodée, à mesure qu'une définition plus concrète de la notion de droits acquis s'est progressivement fait jour dans la jurisprudence du droit administratif international, de sorte que la protection s'est étendue, dans certaines circonstances, aux conditions d'emploi énoncées dans les règles internes des organisations.

106. Par droit acquis, on entend « un droit dont le bénéficiaire peut exiger le respect, nonobstant tout changement de texte » (*Ayoub*, par. 12). Le critère devant être appliqué pour déterminer si la modification d'une condition d'emploi porte atteinte à un droit acquis, tel qu'il dérive de la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux, notamment des décisions importantes comme celles rendues dans les affaires *de Merode et consorts* (Tribunal administratif de la

Banque mondiale) et *Ayoub* (Tribunal administratif de l'OIT), peut être résumé comme suit.

107. Le Tribunal doit tout d'abord déterminer si les conditions d'emploi modifiées ont ou non un caractère « fondamental et essentiel à l'équilibre des droits et devoirs des fonctionnaires » (*de Merode et consorts*, par. 42 ; voir aussi *Ayoub*, par. 13). La notion de « clause fondamentale », qui est dérivée de la *common law* des contrats, a été particulièrement bien définie par Lord Upjohn de la Chambre des lords dans l'affaire *Suisse Atlantique Société d'Armement Maritime v. N.V. Rotterdamsche Kolen Centrale* [1967] 1 AC 361 [traduction non officielle] :

Une clause fondamentale d'un contrat est une stipulation dont les parties sont convenues soit expressément, soit par implication nécessaire ou que le droit général considère comme une condition si essentielle au contrat que n'importe quelle violation de cette clause peut immédiatement être considérée par la partie innocente comme une violation fondamentale, sans qu'il soit besoin d'évoquer les faits et les circonstances.

108. Une condition d'emploi fondamentale et essentielle peut être exprimée dans la lettre de nomination du fonctionnaire ou dans les règles internes de l'Organisation. Comme l'a indiqué le Tribunal administratif de la Banque mondiale dans l'affaire *de Merode et consorts*, « [d]ans certains cas, la distinction repose sur un critère quantitatif et dans d'autres, elle repose des considérations qualitatives ». Toutefois, une condition d'emploi qui est expressément énoncée dans une lettre de nomination est réputée fondamentale et essentielle (*Ayoub*, par. 14 et 15, *Mertens, de Merode et consorts*, par. 44).

109. À cet égard, le Tribunal constate que les conditions d'emploi qui sont actuellement fixées par l'Organisation dans les lettres de nomination sont très limitées, conformément aux dispositions du paragraphe a) de l'annexe II au Statut et au Règlement du personnel. Elles ont essentiellement trait à la définition du poste, à la date à laquelle la nomination prend effet, à la durée de la nomination et aux manières d'y mettre fin, au traitement et au régime juridique applicables. Ce sont les éléments fondamentaux de n'importe quel contrat de travail. Étant expressément énoncées dans la lettre de nomination, il est raisonnable de présumer qu'elles créent

chez les fonctionnaires l'attente légitime qu'elles ne seront pas modifiées sans leur consentement, contrairement à des conditions plus générales qui sont énoncées dans le Statut et le Règlement du personnel.

110. Si une condition d'emploi est considérée comme fondamentale et essentielle, elle n'est pas susceptible de modification sans le consentement du fonctionnaire concerné (*de Merode et consorts*, par. 42) et, en tant que telle, elle est considérée comme un droit acquis (*Ayoub*, par. 14, premier élément du critère et par. 15). En d'autres termes, un changement apporté à une condition d'emploi fondamentale et essentielle porterait atteinte aux droits acquis du fonctionnaire, indépendamment de la raison pour laquelle le changement a été apporté ou de la conséquence que ce changement a pour les fonctionnaires concernés.

111. Cependant, si la condition d'emploi modifiée est considérée comme moins fondamentale ou essentielle, le Tribunal doit alors examiner, entre autres choses, les causes des modifications intervenues ainsi que leurs conséquences pour les fonctionnaires concernés (voir *Ayoub*, par. 14, pour les deuxième et troisième éléments du critère, et *de Merode et consorts*, par. 45 à 48). Quant aux conditions d'emploi non fondamentales et non essentielles, l'Organisation peut les modifier unilatéralement dans l'exercice de son pouvoir, sous réserve de certaines limites et exigences.

112. Après avoir appliqué ce critère à l'espèce, le Tribunal conclut que le traitement constitue une condition d'emploi fondamentale et essentielle. Il est expressément énoncé dans les lettres de nomination et il ne fait aucun doute qu'il constitue la base du contrat de travail des requérantes. En effet, le droit à un traitement est depuis longtemps considéré comme un droit acquis (voir, par exemple, *Kaplan*), ce que le défendeur ne conteste pas. Le désaccord entre les parties tient au contenu et à l'étendue de ce droit.

113. À cet égard, le Tribunal estime que le droit au traitement s'étend nécessairement à son montant. Le traitement est, par définition, la rétribution versée au fonctionnaire pour qu'il s'acquitte des tâches qui lui sont confiées. Il est nécessairement inclus dans le contrat de travail et l'accord entre les parties porte

sur la fixation de son montant. L'équilibre entre les droits et obligations des parties se trouverait perturbé si l'Organisation était autorisée à modifier unilatéralement le montant du traitement, comme le prétend le défendeur. Conformément à ces principes généraux, l'Organisation s'est effectivement engagée à ne pas diminuer le traitement des requérantes en en précisant le montant initial dans la lettre de nomination et en indiquant expressément que ce montant était « susceptible d'augmenter », rendant cette condition d'emploi inviolable (voir, par exemple, l'affaire *De Los Cobos et Wegner*). La protection du traitement doit donc être distinguée des émoluments dont le montant n'est pas précisé et qui ne sont pas directement liés au travail accompli. En l'absence de jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux sur ce point, le Tribunal relève que les juridictions nationales reconnaissent volontiers que la rémunération convenue entre un employé et son employeur constitue un élément essentiel du contrat de travail qui ne peut être modifié unilatéralement par l'employeur (voir, par exemple, House of Lords, Royaume-Uni, *Rigby v. Ferodo Ltd*, [1988] ICR 29 ; Cour de cassation, Chambre sociale, 3 mars 1998, Bulletin 1998, V, n° 109, p. 81).

114. Le Tribunal estime que le montant de leur traitement ayant augmenté au fil du temps comme annoncé dans leur lettre de nomination, les requérantes ont acquis le droit de percevoir le montant actualisé. Le nouveau montant qui s'est substitué au montant initial indiqué dans la lettre de nomination fait partie de la relation contractuelle entre chacune des requérantes et l'Organisation telle qu'elle a progressivement évolué. Les nouveaux traitements des requérantes doivent donc bénéficier de la même protection que les traitements initiaux. À cet égard, le Tribunal administratif de l'OIT a reconnu en l'affaire *Ayoub* que la doctrine des droits acquis « [s']appliqu[e] non seulement aux conditions d'emploi en vigueur au moment de l'entrée en service, mais aussi à celles qui ont été adoptées ultérieurement et étaient de nature à engager le fonctionnaire à rester en service » (voir aussi *de Merode et consorts*, par. 41). Quoi qu'il en soit, l'augmentation des traitements était déjà prévue dans les lettres de nomination des requérantes, et il s'ensuit que le montant supérieur est devenu une partie inviolable de leurs conditions d'emploi.

115. Comme on l'a vu plus haut, l'application du barème des traitements unifié s'est traduite par une réduction du traitement brut des requérantes. Le traitement de base net des requérantes a aussi diminué d'environ 6 %, en raison de la réduction de leur traitement brut, ainsi que d'une augmentation de la contribution du personnel, qui n'était plus calculée au taux fixé pour les fonctionnaires ayant charges de famille. Concrètement, les requérantes ont perdu 6 % de leur traitement de base net par rapport à celui qu'elles percevaient auparavant du fait qu'elles avaient des personnes à charge. Étant donné que le versement supplémentaire auquel avaient droit les requérantes au titre des personnes à leur charge était auparavant une composante de leur traitement, qui est une condition d'emploi fondamentale et essentielle, il ne pouvait pas être unilatéralement diminué par l'Organisation ni supprimé, indépendamment de la raison du changement ou de ses effets. En supprimant une composante du traitement des requérantes, l'Organisation a modifié unilatéralement la composition et la méthode de calcul de leur traitement brut et de leur traitement de base net à leurs dépens, sans obtenir au préalable leur consentement ou leur accord.

116. Dans les circonstances particulières de l'espèce, l'introduction d'une indemnité transitoire destinée à atténuer les pertes subies par les requérantes est insuffisante pour protéger leurs droits acquis. Cette indemnité ne compense pas le manque à gagner qui s'ensuivra pour les requérantes à partir du 1^{er} janvier 2018, comme indiqué plus haut. De même, l'indemnité pour enfant à charge qui sera versée aux requérantes en lieu et place du traitement au taux prévu pour les fonctionnaires ayant charges de famille est considérablement inférieure à ce à quoi elles avaient droit précédemment. De plus, ces deux indemnités ne font pas partie du traitement des requérantes et sont donc susceptibles d'être de nouveau modifiées à l'avenir. En cas de cessation de service, elles ne seront pas non plus prises en considération dans la détermination d'autres émoluments, tels que l'indemnité de licenciement (disposition 9.8 du Règlement du personnel), la prime de rapatriement [annexe IV du Statut du personnel et section 5.2 de l'instruction administrative ST/AI/2016/2 (Prime de rapatriement)], l'indemnité en cas de décès (disposition 9.11 du Règlement du personnel) et le versement en compensation de

jours de congés annuel accumulés (disposition 9.9 a) du Règlement du personnel), qui sont tous calculés en fonction du traitement de base net des requérantes.

117. Au vu de ce qui précède, le Tribunal conclut qu'en retranchant du traitement des requérantes l'élément qui leur était auparavant versé au titre d'un enfant à charge et leur donnait le droit d'être rémunérées au taux prévu pour les fonctionnaires ayant charges de famille, le Secrétaire général a violé leur droit de percevoir le traitement brut et le traitement de base net énoncés dans leur lettre de nomination avec les augmentations applicables, ce qui est une condition essentielle et fondamentale de leur contrat de travail et constitue donc un droit acquis.

118. Le Secrétaire général était tenu d'agir légalement en appliquant le barème des traitements unifié au cas particulier des requérantes et en respectant leurs droits acquis, obligation qui l'emportait sur les nouvelles conditions énoncées dans les modifications du Statut et du Règlement du personnel. Il n'appartient pas au Tribunal de céans de dire de quelle manière le Secrétaire général aurait pu agir concrètement pour concilier les obligations contradictoires auxquelles il était tenu lorsqu'il a dû mettre en œuvre sur le plan administratif les modifications consécutives au barème des traitements unifié. Le Tribunal s'est déjà exprimé sur les possibilités qui s'offraient au Secrétaire général de soulever cette question (voir plus haut, par. 72 et 73). Il lui suffira d'indiquer, aux fins de la présente procédure, que la manière dont le Secrétaire général a appliqué le barème des traitements unifié aux cas particuliers des requérantes, qui s'est traduite par une diminution des traitements bruts et des traitements de base nets qui leur ont été versés à partir du 1^{er} janvier 2017, est illégale en ce qu'elle porte atteinte à leurs droits acquis qui sont protégés par l'article 12.1 du Statut du personnel.

Observation sur le manque d'indépendance de la CFPI

119. En guise d'observation finale sur cette question et pour rendre compte pleinement du rôle joué par le Secrétaire général, le Tribunal insiste sur le fait qu'en réalité, il a été indirectement consulté par la CFPI sur une possible atteinte à des droits acquis résultant de l'adoption du barème des traitements unifié, puisque la CFPI a demandé l'avis juridique du Bureau des affaires juridiques, qui est placé

sous l'autorité du Secrétaire général. Cependant, comme on le verra ci-après, cette consultation n'a pas respecté les règles applicables, et l'indépendance de la CFPI s'en est trouvée compromise.

120. Le paragraphe 1 de l'article 6 du Statut de la CFPI (le Statut de la CFPI) dispose ce qui suit :

La Commission est collectivement responsable devant l'Assemblée générale. Ses membres s'acquitteront de leurs fonctions en toute indépendance et impartialité ; ils ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucun secrétariat ou association de personnel d'une organisation appliquant le régime commun des Nations Unies.

121. L'indépendance de la CFPI à l'égard du Secrétariat de l'ONU et de son chef est encore plus évidente si l'on se réfère à l'article 20 du Statut de la CFPI, qui porte sur la sélection et le statut de son personnel. Le Président de la CFPI joue un rôle central dans la procédure de sélection et, il faut le souligner, les membres du personnel de la CFPI ne dépendent plus hiérarchiquement du Secrétariat du simple fait qu'ils sont considérés, aux fins administratives, « comme des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ». Selon le paragraphe 4 de l'article 20 de son Statut, la CFPI est en outre habilitée à « employer les experts et le personnel auxiliaire qu'elle juge nécessaires ». Il va sans dire que ces experts sont eux aussi indépendants. Ce rôle consultatif diffère de celui qui est dévolu aux chefs de secrétariat des organisations, en l'espèce le Secrétaire général, et aux représentants du personnel. À cet égard, le paragraphe 2 de l'article 28 du Statut de la CFPI dispose ce qui suit :

Les chefs de secrétariat des organisations et les représentants du personnel ont le droit, collectivement ou individuellement, de présenter des faits et des opinions sur toute question relevant de la compétence de la Commission. Ce droit est exercé selon des modalités fixées, après consultations avec les chefs de secrétariat et les représentants du personnel, dans le règlement intérieur établi en vertu de l'article 29.

122. Quant au paragraphe 1 de l'article 36 du Règlement intérieur de la CFPI, il se lit comme suit :

Le Comité administratif de coordination, les chefs de secrétariat, la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux, le Comité de coordination des syndicats et associations autonomes du personnel du système des Nations Unies, les représentants du personnel et le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies peuvent présenter des exposés écrits à la Commission sur des questions qui les intéressent, soit à la demande de la Commission, soit de leur propre chef.

123. Eu égard au cadre juridique que nous venons de décrire et à la nature des fonctions de la CFPI, le Tribunal considère qu'une distinction claire devait être maintenue entre le Secrétariat de l'ONU et l'organe consultatif au moment de la consultation portant sur la révision du régime de rémunération. Il est intéressant de noter que, selon le Statut de la CFPI, celle-ci était censée évaluer en toute indépendance les problèmes qui pouvaient se poser sur le plan des droits acquis du fait de l'introduction du nouveau régime de rémunération qu'elle envisageait d'adopter et faire des recommandations à l'Assemblée générale. L'article 26 du Statut de CFPI prévoit ce qui suit à ce sujet :

La Commission prend ses décisions et formule ses recommandations, et les chefs de secrétariat les appliquent, sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires en vertu du Statut du personnel des organisations intéressées.

124. Cependant, au cours de l'examen auquel a procédé le Tribunal, et à la suite des écritures et des éléments de preuve versés au dossier, le Tribunal a relevé que l'indépendance et l'impartialité de la CFPI dans l'examen des conséquences du barème des traitements unifié sur les droits acquis des membres du personnel en poste semblent avoir été compromises, tant par les actes de la CFPI que par ceux du défendeur.

125. Il ressort des dépositions des témoins et du Rapport 2015 de la CFPI que, dans le contexte de la recommandation qu'elle entendait faire à l'Assemblée générale, la Commission a demandé la « définition juridique et l'avis du Bureau des affaires juridiques » du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, concernant les

problèmes que pourraient poser, du point de vue des droits acquis, l'application d'un nouveau régime de prestations et l'introduction de mesures transitoires. Le Bureau des affaires juridiques lui a donné un tel avis. La CFPI a indiqué que le Bureau des affaires juridiques lui avait fourni des « informations succinctes », mais l'avis donné portait sur des questions de fond. De plus, il convient de noter que la CFPI n'a communiqué qu'un résumé de l'avis du Bureau des affaires juridiques et on ne sait donc pas si l'avis fourni était plus circonstancié et si le Bureau des affaires juridiques allait jusqu'à se prononcer sur les atteintes aux droits acquis que pourrait entraîner l'application du barème des traitements unifié. Cet état de fait soulève plusieurs préoccupations précises, car, en sollicitant un tel avis du Bureau des affaires juridiques, la CFPI s'adressait à un des organes dont il est expressément indiqué qu'elle devrait être indépendante. De même, en fournissant l'avis demandé, le Bureau des affaires juridiques a compromis le respect de l'indépendance et de l'impartialité de la CFPI auquel est tenu le chef du Secrétariat.

126. La CFPI n'a pas demandé des informations au Secrétariat conformément à l'article 36 de son Règlement, mais a sollicité, selon ce qui a été consigné, un avis juridique sur une question sur laquelle, selon l'article 26 de son Statut, elle devait se prononcer. La CFPI n'a pas donné aux représentants du personnel la possibilité de lui soumettre des déclarations écrites sur la question, se contentant de n'entendre que la voix de l'Organisation. En outre, rien n'indique dans le Rapport 2015 de la CFPI qu'elle ait procédé à sa propre évaluation de la question des droits acquis avant d'adresser ses recommandations à l'Assemblée générale, comme elle était tenue de le faire. En fait, le rapport ne peut être compris que comme signifiant que l'avis du Bureau des affaires juridiques devait être considéré comme l'état du droit et on n'y trouve aucune analyse de la CFPI quant à la question de savoir comment les principes juridiques exposés par le Bureau des affaires juridiques s'appliquaient en l'espèce.

127. La bonne façon de procéder aurait été pour la CFPI de solliciter les vues de toutes les parties concernées, dans le cadre du processus consultatif, ou de demander l'avis juridique d'un expert indépendant sur les problèmes qui pourraient surgir concernant les droits acquis. Par souci d'exhaustivité, le Tribunal présente

ci-après les passages pertinents du Rapport 2015 de la CFPI concernant l'avis juridique demandé et l'avis juridique donné :

D. Droits acquis et mesures transitoires

1. Droits acquis : définition juridique et avis du Bureau des affaires juridiques

142. Lors de l'examen des modalités d'application du nouvel ensemble de prestations, la question des « droits acquis » du personnel existant et celle de la mise en place éventuelle de mesures transitoires pour faciliter le processus se sont posées de façon évidente. La Commission a donc sollicité l'avis du Bureau des affaires juridiques, qui lui a communiqué une synthèse des arrêts pertinents des tribunaux administratifs des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, à savoir l'ancien Tribunal administratif des Nations Unies, le Tribunal d'appel des Nations Unies et le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT).

143. Dans sa synthèse, le Bureau des affaires juridiques a indiqué que le cadre juridique relatif aux droits acquis reposait sur de grands principes qui ne pouvaient être appliqués qu'au cas par cas. En l'occurrence, les principes les plus généraux étaient les suivants :

- a) L'interdiction de l'application rétroactive ;
- b) La distinction entre les conditions contractuelles et les conditions réglementaires de l'emploi ;
- c) La distinction entre les conditions d'emploi fondamentales ou essentielles et les conditions d'emploi non fondamentales ou non essentielles.

144. Eu égard au principe de la non-rétroactivité, toute modification du Règlement et du Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies ne saurait être appliquée à titre rétroactif. Le Bureau des affaires juridiques a également souligné que les fonctionnaires pouvaient certes bénéficier d'une prestation ou d'un droit à titre contractuel, mais que la méthode de calcul de cette prestation ou de ce droit était généralement considérée comme un élément réglementaire de l'emploi qui pouvait être modifié en toute légalité par l'administration d'une organisation dans certaines circonstances. En règle générale, la modification d'un élément réglementaire des conditions d'emploi pouvait légalement conduire à la réduction d'une prestation mais

elle ne devait pas se traduire par l'élimination totale de la prestation en question.

145. Selon le Bureau des affaires juridiques, les tribunaux avaient clairement indiqué que, indépendamment de la question des droits acquis, toute modification proposée des règles et règlements devait ne pas être « arbitraire » mais favoriser le respect du principe consacré par l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, à savoir que la considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel devait être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Le Tribunal administratif de l'OIT avait de la même façon considéré qu'une organisation internationale devait s'abstenir de toute mesure qui n'était pas justifiée par son fonctionnement normal ou la nécessité de disposer d'un personnel compétent. Cette obligation était manifestement dictée par la volonté d'éviter qu'une modification des règles n'ait une incidence (individuelle ou cumulée) si marquée qu'elle finisse par nuire au fonctionnement et à l'intégrité mêmes de la fonction publique internationale.

146. Le Bureau a indiqué que le Tribunal administratif des Nations Unies, qui avait examiné de manière approfondie la question des droits acquis dans quelque 60 affaires, n'avait constaté de violation de l'un de ces droits que dans environ 12 de ces affaires. Le Tribunal administratif de l'OIT avait lui aussi donné une interprétation restrictive de la notion de « droits acquis ». Sur près de 80 affaires mettant en cause ces droits, il n'avait constaté de violation que dans deux cas, dont l'un concernait l'arrêt du remboursement des frais de voyage et l'autre une modification du régime des pensions.

147. Selon le Bureau des affaires juridiques, les « droits acquis » pouvaient être considérés comme les droits découlant du contrat de travail du fonctionnaire, qui les acquérait à mesure qu'il exerçait ses fonctions. Compte tenu des principes juridiques applicables, une modification des règles qui violerait des droits acquis ne pourrait pas résister à un recours devant les tribunaux. Cependant, même dans les cas où la modification pouvait être sans effet sur un droit acquis, il est arrivé que l'administration d'une organisation préfère mettre en œuvre la modification de manière que ses fonctionnaires puissent continuer à bénéficier pendant une période de temps limitée d'une prestation à laquelle ils avaient droit auparavant. On appelait communément cette option « mesure transitoire ». Ce type de mesure pouvait également comprendre, par exemple, le report de l'application d'une modification pendant plusieurs années, la réduction des indemnités par un changement progressif des modalités

applicables ou le versement à chaque fonctionnaire intéressé d'un montant déterminé pour compenser tout effet négatif des modifications sur les indemnités qu'il pourrait recevoir à l'avenir.

148. La décision de mettre en œuvre des mesures transitoires ne convenait pas nécessairement dans les situations concernant des droits acquis. Dans d'autres situations dans lesquelles il n'était pas évident que des droits acquis soient visés par une modification réglementaire des termes et conditions d'emploi, une organisation avait toujours la possibilité de recourir à des mesures transitoires si elle considérait, au regard de sa politique administrative, qu'il s'agissait de la meilleure manière de modifier des règles.

2. Mesures transitoires proposées

149. Eu égard à ces considérations d'ordre juridique, et compte tenu du principe général selon lequel le passage d'un système de rémunération à un autre doit s'opérer conformément à la pratique d'un bon employeur, les mesures transitoires ci-après sont proposées pour les fonctionnaires actuellement en poste en ce qui concerne chaque proposition de modification du régime.

128. La CFPI a sollicité et reçu un avis juridique d'un organe de l'Organisation qu'elle était censée conseiller en toute indépendance. Elle a ainsi dénaturé la mission qu'elle était appelée à remplir et a compromis l'indépendance et l'impartialité qu'on était en droit de s'attendre d'elle.

Réparation

129. Le Tribunal examinera les réparations demandées par les requérantes, qui sont énumérées plus haut à l'alinéa g. du paragraphe 30, à la lumière de l'article 10.5 de son Statut, qui définit ses pouvoirs concernant l'octroi de réparations.

130. Le paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal se lit comme suit :

Dans son jugement, le Tribunal peut notamment ordonner :

a) L'annulation de la décision administrative contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée, étant entendu que, si la décision administrative contestée porte nomination, promotion ou licenciement, le Tribunal fixe également le montant de l'indemnité que le défendeur peut choisir de verser en lieu et place de

l'annulation de la décision administrative contestée ou de l'exécution de l'obligation imposée, sous réserve des dispositions de l'alinéa b) du présent paragraphe ;

b) Le versement d'une indemnité qui ne peut normalement être supérieure à deux années de traitement de base net du requérant. Le Tribunal peut toutefois, dans des circonstances exceptionnelles et par décision motivée, ordonner le versement d'une indemnité plus élevée.

131. Ayant conclu que la décision du Secrétaire général de retrancher du traitement des requérantes l'élément qui leur était auparavant versé du fait qu'elles avaient des personnes à charge était illégale, le Tribunal l'annule.

132. Le Tribunal est conscient que l'annulation des décisions contestées peut soulever certaines questions quant à la manière dont les requérantes seront rémunérées, le barème des traitements applicable à compter du 1^{er} janvier fixant des traitements minorés. Le barème précédent n'est plus en vigueur et ne serait pas adapté à l'augmentation du coût de la vie.

133. Par conséquent, le Tribunal précise que l'effet de l'annulation est que le montant correspondant à la réduction de 6 % des traitements nets majorés de l'indemnité de poste des requérantes devrait être réintégré au traitement à compter du 1^{er} janvier 2017. Ce montant ne sera pas susceptible de réduction aussi longtemps que les requérantes continuent de satisfaire aux conditions à remplir pour être rémunérés au taux applicable aux fonctionnaires ayant des charges de famille, comme indiqué par l'ancien paragraphe 4 de l'article 3 du Statut du personnel, la disposition 3.6 du Règlement du personnel et l'instruction administrative ST/AI/2011/5 (Situation de famille et prestations familiales).

134. Ce montant faisant partie intégrante de leur traitement, il sera pris en considération pour le calcul de toute autre indemnité ou prestation qui serait calculée à partir du traitement de base net. La disposition 13.11 du Règlement du personnel relative à l'indemnité transitoire ne sera pas appliquée aux requérantes pour que l'équivalent des 6 % ne leur soit pas versé deux fois.

135. Du fait de l'annulation des décisions contestées, les requérantes sont pleinement indemnisées du préjudice subi. Elles n'ont essuyé aucune perte financière en 2017, puisqu'elles ont reçu une indemnité transitoire, qui était alors équivalente à la réduction de leur traitement. Pour l'avenir, leur situation est pleinement rétablie du fait de l'annulation.

136. Les requérantes n'ont donc droit à aucune indemnisation au sens de l'alinéa b) du paragraphe 5 de l'article 10 du Statut du Tribunal.

137. Le Tribunal précise en outre que, les requérantes ayant perçu l'indemnité transitoire complète en 2017, aucun paiement rétroactif ne leur est dû et l'annulation des décisions contestées n'aura, à toute fins pratiques, d'effet qu'à l'avenir.

Dispositif

138. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

- a. D'annuler la décision du Secrétaire général de retrancher du traitement des requérantes l'élément qui leur était auparavant versé du fait qu'elles avaient des personnes à charge aux fins de l'application du barème des traitements unifié ; et
- b. De rejeter le surplus des conclusions.

(Signé)
Rowan Downing, juge

(Signé)
Teresa Bravo, juge

(Signé)
Alexander W. Hunter, Jr., juge

Ainsi jugé le 29 décembre 2017

Enregistré au Greffe le 29 décembre 2017

(Signé)

René M. Vargas M., Greffier, Genève