

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

W.
c.
FAO

131^e session

Jugement n° 4381

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), formée par M^{me} M. W. le 9 novembre 2018 et régularisée le 23 novembre 2018, la réponse de la FAO du 11 mars 2019, la réplique de la requérante du 26 juin et la duplique de la FAO du 6 septembre 2019;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

La requérante conteste les modifications apportées à son traitement.

La requérante est entrée au service du Programme alimentaire mondial (PAM), programme subsidiaire autonome commun à l'Organisation des Nations Unies et à la FAO, en 1996. Elle a obtenu en 2001 un engagement de durée indéfinie en tant que fonctionnaire internationale de la catégorie des administrateurs et a travaillé dans plusieurs pays.

En juin 2016, décembre 2016, août 2017 et septembre 2017, les fonctionnaires du PAM furent informés des modifications qui seraient apportées aux droits et prestations dont bénéficiaient les fonctionnaires recrutés sur le plan international, telles qu'approuvées par l'Assemblée générale des Nations Unies en 2013 sur proposition de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI). Ces modifications devaient

être appliquées en trois phases. La phase I portait sur les indemnités allouées aux fonctionnaires des bureaux extérieurs à compter du 1^{er} juillet 2016, la phase II consistait à introduire en 2017 le barème des traitements unifié et des indemnités pour charges de famille, et la phase III concernait l'indemnité pour frais d'études à compter de l'année scolaire en cours au 1^{er} janvier 2018. Il était rappelé aux fonctionnaires qu'ils avaient été informés en mars 2016 que le régime Opération spéciale était en passe d'être supprimé et que le concept de lieu d'affectation administratif n'existait plus.

En janvier 2017, la requérante reçut sa feuille de paie pour le mois de janvier. À l'époque, elle était en poste à Rome (Italie).

En avril 2017, elle introduisit un recours devant le Directeur exécutif du PAM pour contester les modifications apportées à certains éléments de sa rémunération et l'introduction d'une nouvelle indemnité transitoire. Ces modifications, considérées conjointement avec d'«autres réductions des prestations auxquelles [elle] avai[t] droit»^{*} impactaient lourdement ses conditions d'emploi. Elle soutenait que, lorsque l'indemnité transitoire ne lui serait plus versée, elle subirait une perte annuelle d'environ 1 463 dollars des États-Unis. Par la suite, elle subirait également une perte au titre de l'indemnité pour frais d'études, l'indemnité de licenciement et la prime de sujétion, si elle devait être envoyée dans un lieu d'affectation classé difficile. Elle affirmait que le traitement et les prestations/indemnités qu'elle percevait étaient des conditions d'emploi fondamentales qui avaient engendré des droits acquis. Elle soulignait que l'ensemble des prestations était accordé afin de s'assurer que les fonctionnaires acceptent certaines conditions d'emploi en matière de mobilité et d'affectation dans des lieux classés difficiles. Elle ajoutait que ces modifications, prises dans leur ensemble, étaient considérables et avaient bouleversé l'économie de son contrat. Elle demanda par conséquent que les décisions administratives prises pour mettre en œuvre les modifications apportées à l'ensemble des prestations soient annulées et que le traitement et les prestations qu'elle avait perçus jusque-là soient rétablis.

^{*} Traduction du greffe.

Le 22 juin 2017, elle modifia son recours pour demander au Directeur général de la FAO de prendre une décision définitive. En août 2017, le Directeur général accueillit cette demande. Le 18 septembre, elle modifia à nouveau son recours par une lettre adressée au Directeur exécutif du PAM. Elle fit référence à la troisième phase, à savoir la mise en œuvre des modifications apportées au régime de l'indemnité pour frais d'études. Elle expliqua qu'elle avait demandé un paiement anticipé d'une partie de l'indemnité pour frais d'études concernant deux de ses trois enfants et que le montant perçu était bien inférieur à celui qu'elle pensait obtenir. Elle expliqua en détail en quoi consistait la perte subie et fournit une copie de sa feuille de paie de juin 2017. Elle demanda que les décisions administratives mettant en œuvre les modifications apportées aux traitements et prestations soient annulées et que le traitement et les prestations qu'elle avait perçus jusque-là soient rétablis. Elle demanda que sa lettre soit considérée comme «faisant partie intégrante du recours [qu'elle avait] précédemment introduit le 18 avril 2017»*. Le 28 mars 2018, elle écrivit à nouveau au Directeur exécutif pour lui fournir d'autres informations concernant les pertes financières qu'elle pourrait subir en raison de la modification du barème des traitements unifié. Elle fit référence à sa feuille de paie de janvier 2018. En juin 2018, elle fut réaffectée en Iraq.

Par lettre du 27 août 2018, le Directeur général de la FAO informa la requérante que son recours était rejeté. Il releva que, dans son recours tel que modifié, elle avait contesté la décision de mettre en œuvre certaines modifications apportées à l'ensemble des prestations comme le reflétaient ses feuilles de paie de janvier 2017, juin 2017 et janvier 2018. Or son recours était dirigé contre les décisions du PAM qui mettaient en œuvre les trois phases des modifications apportées à l'ensemble des prestations. Il fit observer qu'elle avait reçu une décision individuelle concernant uniquement le barème des traitements unifié (phase II) et les paiements au titre de la prime de réinstallation (phase I), en particulier l'élément non-déménagement. Il considéra donc que le recours était recevable uniquement en ce qu'il portait sur ces questions. Le Directeur général souligna que, selon la jurisprudence du Tribunal,

* Traduction du greffe.

il n'existait pas de droit acquis de bénéficier de certains éléments particuliers des conditions de service, tels que les conditions d'attribution, les méthodes de calcul ou le montant effectif des prestations pécuniaires. Ni la phase I ni la phase II ne supprimaient une catégorie existante de prestations; ces deux phases précisaient plutôt les conditions d'attribution d'une prestation ainsi que la base servant au calcul des paiements afin de faire en sorte qu'ils coïncident davantage avec les objectifs visés. Le Directeur général ajouta que ces modifications répondaient à des motifs organisationnels légitimes. Telle est la décision que la requérante attaque devant le Tribunal.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et de lui accorder des dépens.

La FAO demande au Tribunal de rejeter la requête comme étant en partie irrecevable, en ce que la requérante n'a reçu aucune décision individuelle concernant certaines des modifications qu'elle conteste, et dénuée de fondement pour le surplus.

CONSIDÈRE:

1. La requérante est employée par le PAM. Elle a saisi le Tribunal pour contester ses feuilles de paie de janvier 2017, juin 2017 et janvier 2018, et contester indirectement des décisions générales qui avaient modifié, ou étaient susceptibles de modifier, son traitement et d'autres prestations qui lui été versées. Cette observation générale devra être nuancée, comme on le verra plus loin.

2. La requérante demande que sa requête soit jointe à la requête formée par un autre fonctionnaire du PAM. La FAO ne s'y oppose pas. Toutefois, comme il ressortira du présent jugement et du jugement concernant l'autre fonctionnaire, les deux affaires portent chacune sur des aspects différents des traitements et sur des prestations spécifiques, dont l'examen pourrait aboutir à des analyses factuelles et juridiques distinctes. Cela tient en partie aux arguments que la FAO a présentés concernant la recevabilité de tous les aspects de la présente requête, que la requérante a formulée en termes généraux, ainsi que de la requête

formée par l'autre fonctionnaire. La jonction des requêtes risquerait de jeter la confusion et d'occulter les véritables questions à traiter. La requérante semble partir du principe, tout comme l'autre fonctionnaire, qu'elle peut contester par la présente requête l'effet cumulatif de l'ensemble des modifications apportées aux traitements et prestations, et que l'autre fonctionnaire peut en faire de même dans sa propre requête. Or, comme il sera indiqué plus loin, elle fait erreur. En conséquence, les requêtes ne seront pas jointes, même si une grande partie des considérants du présent jugement reprennent ce qui est dit dans l'autre jugement.

3. Il convient, à ce stade, de résumer de manière simplifiée les modifications apportées aux traitements et prestations des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur employés par le PAM (et, plus généralement, de ceux relevant du régime commun des Nations Unies) qui sont à l'origine de la présente procédure. Les modifications contestées découlent pour l'essentiel d'une proposition faite en 2012 par la CFPI visant à entreprendre un examen de l'ensemble des prestations dont bénéficient les administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur relevant du régime commun des Nations Unies, d'une décision prise en 2013 par l'Assemblée générale des Nations Unies par laquelle celle-ci demandait que cet examen soit réalisé, et du rapport annuel de la CFPI pour 2015 qui contenait une analyse détaillée des conclusions qui étaient ressorties de cet examen ainsi que des propositions pour l'avenir, lesquelles impliquaient de modifier la structure des traitements et les prestations auxquelles les fonctionnaires relevant du régime commun des Nations Unies pouvaient prétendre. Ces propositions ont été adoptées et progressivement mises en œuvre par le PAM à compter du 1^{er} juillet 2016. Les modifications énoncées ci-après sont susceptibles de présenter un intérêt dans la présente procédure.

4. Premièrement, le barème des traitements unifié qui a été mis en place a supprimé la distinction entre les fonctionnaires sans charges de famille et ceux avec charges de famille. Des indemnités transitoires ont été instaurées pour les fonctionnaires avec charges de famille qui subiraient une réduction considérable de leur traitement en raison de l'introduction du barème des traitements unifié. Deuxièmement, la

fréquence des avancements d'échelon est passée d'un rythme annuel pour tous les fonctionnaires à un rythme annuel pour certains et biennal pour d'autres. Troisièmement, les critères sur lesquels reposait le versement de la prime de mobilité (rebaptisée «élément incitation à la mobilité») ont été modifiés, tout comme les conditions à remplir pour y prétendre. Cette prime ne serait plus calculée en fonction du nombre de changements de lieux d'affectation antérieurs, mais serait versée sous la forme d'une somme forfaitaire, dont le montant était déterminé en fonction de la classe. Cette prime n'était plus prévue pour certains lieux d'affectation.

5. Quatrièmement, les prestations versées au titre de la réinstallation ont été modifiées. Il ne serait plus possible, en cas de déménagement, de bénéficier d'un paiement pour le mobilier resté sur place (l'élément non-déménagement). Seul le coût effectif du déménagement du mobilier était remboursé (le versement d'une somme forfaitaire étant possible). L'ancienne prime d'affectation, qui pouvait être payée en deux versements (au terme de deux années de service dans un lieu d'affectation classé difficile), a été remplacée par une indemnité d'installation versée en une seule fois. Cinquièmement, l'indemnité pour frais d'études a été rationalisée et le paiement de certains coûts autres que les frais de scolarité a été supprimé (notamment les frais de transport, de repas et d'internat). Sixièmement, les conditions régissant l'octroi des prestations liées aux voyages de congé dans les foyers ont été modifiées. En outre, septièmement, les conditions régissant le versement de compensations financières aux fonctionnaires en poste dans des lieux d'affectation famille non autorisée* ont été modifiées et la méthode de calcul en fonction de la classe abandonnée. Huitièmement, la méthode permettant de calculer la prime de sujétion a été modifiée, la difficulté du lieu d'affectation n'étant prise en considération que pour le seul fonctionnaire, et non plus pour les personnes à sa charge.

* Terminologie de la CFPI.

6. Il convient tout d'abord d'examiner la question de la recevabilité. En janvier 2017, la requérante était en poste à Rome (Italie). Le 18 janvier 2017, elle a reçu sa feuille de paie pour le mois de janvier. Le 18 avril 2017, elle a introduit un recours devant le Directeur exécutif du PAM pour contester cette feuille de paie. Elle a modifié son recours à plusieurs reprises, par courriel du 22 juin 2017, par lettre du 18 septembre 2017 et également par lettre du 28 mars 2018. L'Organisation ne conteste pas qu'elle en avait la possibilité.

7. Dans sa lettre de recours du 18 avril 2017, la requérante s'appuie sur sa feuille de paie de janvier 2017 pour mettre en évidence une possible perte annuelle de 1 463 dollars qu'elle subirait lorsque l'indemnité transitoire «disparaîtra»*. Elle met également en évidence l'incidence négative qu'auraient à l'avenir les modifications apportées au régime de l'indemnité pour frais d'études, aux prestations en cas de licenciement et à la prime de sujétion, à laquelle s'ajoute, de manière plus générale, l'effet délétère de l'ensemble des modifications qui, selon elle, lui causerait un préjudice. Or cette lettre ne donne aucune précision sur un quelconque effet préjudiciable que les modifications contestées auraient eu sur elle à l'époque.

8. Dans sa lettre du 18 septembre 2017 portant modification de son recours, la requérante s'appuie sur sa feuille de paie de juin 2017 pour mettre en évidence trois points découlant d'une modification spécifique, à savoir celle apportée à l'indemnité pour frais d'études. Elle a déclaré que cette indemnité ne couvrirait plus les frais de transport et de repas de son enfant scolarisé dans un lycée, ni les frais d'internat de son enfant qui était sur le point d'entrer à l'université. Elle a affirmé avoir reçu, au titre du régime de l'indemnité pour frais d'études, une avance moins importante que celle qu'elle aurait reçue au titre de l'ancien régime, et qu'elle avait dû faire un emprunt pour couvrir les frais d'éducation de ses enfants.

* Traduction du greffe.

9. Dans sa lettre du 28 mars 2018 par laquelle elle modifiait à nouveau son recours, la requérante s'appuie sur sa feuille de paie de janvier 2018 pour mettre spécifiquement en évidence la réduction de 1 pour cent de l'indemnité transitoire entraînant pour elle une perte mensuelle de 112 dollars et une perte annuelle de 1 345 dollars. Elle a réitéré, de manière plus générale, ses griefs sur l'effet délétère de l'ensemble des modifications qui, selon elle, lui causerait un préjudice.

10. La FAO reconnaît que la requérante est recevable à contester, dans le cadre de la présente procédure devant le Tribunal, la suppression de l'élément non-déménagement ainsi que le nouveau barème des traitements dans la mesure où celui-ci lui a été appliqué, comme en témoignent ses feuilles de paie. La raison pour laquelle la requérante pourrait contester l'élément non-déménagement n'est pas tout à fait claire, car la requérante ne l'a pas spécifiquement abordée dans le cadre de son recours, mais le Tribunal en prend note. Compte tenu de la portée du recours interne, la FAO soutient que la requérante ne saurait contester dans la présente procédure d'autres aspects des modifications décrites aux considérants 3 et 4.

11. L'argumentation de la FAO concernant la recevabilité renvoie à deux principes. Premièrement, un requérant ne peut pas attaquer une disposition d'application générale à moins que, et jusqu'à ce que, son application ne lui porte préjudice (voir, par exemple, le jugement 4075, au considérant 4). Deuxièmement, un requérant doit avoir épuisé les moyens de recours interne pour que sa requête soit recevable devant le Tribunal (comme l'exige l'article VII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal). Outre les points que la FAO a reconnus comme étant recevables, le Tribunal convient que les conclusions à caractère général de la requérante sont irrecevables, à l'exception de son grief concernant l'indemnité pour frais d'études. Au moment où la requérante a introduit son recours, aucune décision administrative défavorable, qui appliquait le nouveau régime concernant l'indemnité pour frais d'études dont elle bénéficiait pour ses enfants qui étudiaient à Rome, n'avait été prise à son encontre. Toutefois, la requérante a effectivement reçu une avance dont le montant

était inférieur à celui qu'elle aurait reçu au titre du précédent régime. La FAO n'a d'ailleurs pas contesté ce point.

12. L'examen de la requête sur le fond soulève une question centrale: celle de savoir si les modifications que la requérante est recevable à contester en l'espèce ont violé des droits acquis.

13. La notion de violation de droits acquis tire son origine du premier jugement rendu le 15 janvier 1929 par le Tribunal de céans, qui était alors le Tribunal administratif de la Société des Nations. Dans l'affaire *di Palma Castiglione c. Bureau international du Travail*, le Tribunal avait conclu que l'administration «a la pleine liberté d'édicter, en ce qui concerne son personnel, telle réglementation qui lui convient, sous réserve de ne point léser les droits acquis d'un membre quelconque du personnel». Au cours des décennies qui ont suivi, les critères servant de base à la reconnaissance et à la protection de droits acquis ont évolué et, en particulier, des principes ont été élaborés pour définir ce qu'est un droit acquis*.

14. Les principes juridiques applicables ont récemment été résumés par le Tribunal dans le jugement 4195, au considérant 7:

«Il résulte de la jurisprudence que, “[s]elon le jugement 61 [...], la modification d'une disposition au détriment d'un fonctionnaire et sans son consentement viole un droit acquis lorsqu'elle bouleverse l'économie du contrat d'engagement ou porte atteinte aux conditions d'emploi fondamentales qui ont déterminé l'agent à entrer en service” (voir le jugement 832, au considérant 13). Dans le jugement 832, au considérant 14 (cité en partie ci-dessous), le Tribunal a estimé que la réponse à la question de savoir si les conditions d'emploi modifiées ont ou non un caractère fondamental et essentiel est subordonnée à des considérations de trois ordres, qui sont les suivantes :

* Voir D^e Eva-Maria Gröniger-Voss, A. Kirsten Baxter, Arthur Nguyen dao: «The principle of acquired rights with particular focus on the jurisprudence of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization» dans *Une contribution de 90 ans du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail à la création d'un droit de la fonction publique internationale*, sous la direction de Dražen Petrović (Genève, 2017), pp. 109-128.

- 1) De quelle nature sont les conditions d'emploi qui ont changé ? “[E]lles peuvent résulter d'un texte statutaire ou réglementaire aussi bien que d'une clause du contrat d'engagement, voire d'une décision. Toutefois, tandis que les stipulations contractuelles et, le cas échéant, les décisions engendrent en principe des droits acquis, il n'en est pas nécessairement de même des dispositions statutaires ou réglementaires.”
- 2) Quelles sont les causes des modifications intervenues ? “[Le Tribunal] tiendra compte notamment du fait que les circonstances peuvent exiger de fréquentes adaptations des conditions d'emploi. Ainsi, lorsque telle disposition ou telle clause est liée à des facteurs sujets à variations, par exemple l'indice du coût de la vie ou la valeur de la monnaie, il contestera en général l'existence d'un droit acquis. De plus, il ne saurait faire abstraction de la situation financière des organisations ou des organismes appelés à appliquer les conditions d'emploi.”
- 3) Quelles sont les conséquences de la reconnaissance d'un droit acquis ou du refus de le reconnaître et les répercussions de la modification adoptée sur le traitement des fonctionnaires et les autres prestations qui leur sont accordées, et qu'en est-il de la situation des fonctionnaires qui font valoir un droit acquis par rapport à celle de leurs collègues ?»

15. En outre, comme le Tribunal l'a récemment déclaré dans le jugement 4028, au considérant 13, les fonctionnaires des organisations internationales n'ont nullement droit à se voir appliquer, tout au long de leur carrière et pendant leur retraite, l'ensemble des conditions d'emploi ou de retraite prévues par les dispositions statutaires ou réglementaires en vigueur à la date de leur recrutement. Ces conditions peuvent, pour la plupart, être modifiées, même si, eu égard à la nature et à l'importance de la disposition en cause, le fonctionnaire peut se prévaloir d'un droit acquis à son maintien.

16. Parmi les pièces dont dispose le Tribunal figure un document intitulé «Conditions d'emploi», signé par la requérante le 30 mars 2001 et au nom du Directeur exécutif du PAM le 16 février 2001. Le traitement (au taux prévu pour les fonctionnaires avec charges de famille), l'indemnité de poste et l'indemnité pour charges de famille y étaient précisés et quantifiés, mais il y était aussi question des dispositions du Statut/Règlement du personnel sur lesquelles ces paiements étaient basés. Le document contenait également la liste des prestations offertes (dont la prime d'affectation) et précisait quelle disposition du Statut/Règlement

du personnel (et, semble-t-il, des sections du Manuel) ouvrait droit à ces prestations. Le plus souvent, aucun montant n'était indiqué. Il est relativement clair que, d'une manière générale, les conditions d'emploi de la requérante étaient basées sur les dispositions du Statut/Règlement du personnel, desquelles elles découlaient.

17. Comme indiqué plus haut, les modifications contestées découlaient de l'examen mené par la CFPI de l'ensemble des prestations offertes aux administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur relevant du régime commun des Nations Unies et du rapport annuel de la CFPI pour 2015 qui contenait une analyse détaillée des conclusions de cet examen ainsi que des propositions faites pour l'avenir. Il y a lieu de relever que les motifs sous-tendant les modifications qu'il était proposé d'apporter aux traitements et prestations et qui sont contestées en l'espèce étaient rationnels, logiques et crédibles, même si les avis pourraient raisonnablement diverger sur la question de savoir si telle ou telle modification devait être apportée et, dans l'affirmative, sous quelle forme.

18. Avant l'application des modifications découlant de l'examen de la CFPI, il y avait deux taux de rémunération: un applicable aux fonctionnaires avec charges de famille et un autre applicable aux fonctionnaires sans charges de famille. La rémunération au taux prévu pour les fonctionnaires avec charges de famille était versée au titre du conjoint lorsque les gains professionnels de ce dernier ne dépassaient pas un certain seuil, et au titre du premier enfant à charge lorsque le conjoint n'était pas à charge. Dans son rapport annuel pour 2015, la CFPI a expliqué ce qui suit concernant le barème des traitements unifié:

«99. Un barème unifié des traitements nets serait institué pour tous les agents de la catégorie des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, indépendamment de leur situation de famille (le projet de barème est présenté à la section A de l'annexe II du présent rapport et tient compte de l'incorporation proposée au traitement de base d'une indemnité d'un coefficient de 1,08, devant intervenir le 1^{er} janvier 2016). Cette mesure simplifierait le régime des traitements existant et renforcerait l'idée de la rétribution du travail effectué et non celle de la prise [en] compte de la situation de famille des fonctionnaires. On trouvera au tableau 1 une

comparaison succincte du régime actuel et du régime proposé en termes de traitements et de prise en compte des personnes à charge. Il est également proposé de mettre à jour le barème unifié des traitements en fonction de toute augmentation ultérieure des traitements de base minima qui serait approuvée avant son entrée en vigueur.

100. L'aide accordée au titre des charges de famille serait découplée du traitement. Plusieurs changements à apporter aux conditions donnant droit aux prestations sont proposés en vue de mieux cibler l'aide ainsi octroyée par les organisations. Entre autres propositions, une indemnité représentant 6 % du montant de la rémunération nette serait versée au titre du conjoint à charge. Ce pourcentage tenait compte des différences de rémunération nette découlant de l'application des taux d'imposition applicables aux fonctionnaires célibataires et aux fonctionnaires mariés de l'Administration fédérale des États-Unis. Les fonctionnaires relevant du régime commun dont le conjoint n'est pas à charge et qui perçoivent actuellement le traitement des fonctionnaires avec charges de famille au titre de leur premier enfant à charge, bénéficieraient de l'indemnité pour enfant à charge en lieu et place de ce taux de rémunération.»

19. Dans son rapport annuel pour 2015, la CFPI a expliqué ce qui suit concernant l'indemnité d'installation proposée (et la suppression de l'élément non-déménagement):

«La Commission a examiné les paiements versés au titre de la réinstallation dans le cadre du régime actuel. Elle a relevé que ces paiements comprenaient à la fois des mesures de recouvrement des coûts et des mesures d'incitation et s'articulaient sur les prestations liées au déménagement ("déménagement complet" et "non-déménagement" du mobilier) et sur le type de lieu d'affectation (siège ou hors siège). Elle a conclu que le régime actuel prévoyait trop de possibilités de paiements et décidé:

a) De supprimer le paiement supplémentaire d'un montant équivalant à un mois de traitement actuellement versé au début de la troisième année dans les lieux d'affectation hors siège lorsque le fonctionnaire opte pour le "non-déménagement" du mobilier (c'est-à-dire pour un déménagement partiel) dans le cadre du régime de la prime d'affectation;

b) De classer l'élément non-déménagement parmi les paiements versés au titre de la réinstallation et non dans le régime des primes de mobilité et de sujétion.

[...] Compte tenu de ce qui précède, la Commission a envisagé un nouveau régime applicable à la réinstallation du personnel recruté sur le plan international comprenant la prise en charge du voyage, la prise en charge du déménagement (avec la possibilité d'opter pour une prime de déménagement forfaitaire) et le versement d'une indemnité de réinstallation. Dans ce régime, l'ensemble des prestations actuelles versées au titre de la

réinstallation serait rationalisé afin d'éliminer les doubles emplois et de mettre en place un système de paiements unifié reflétant les coûts réels.

[...]

[...] Dans le cadre du nouveau régime proposé, une indemnité d'installation serait versée aux fonctionnaires afin de les aider à faire face aux dépenses de logement temporaire et aux autres frais initiaux liés à leur installation avec leur famille dans le nouveau lieu d'affectation. L'indemnité d'installation proposée se composerait de deux éléments: a) un élément indemnité journalière de subsistance aidant à couvrir les dépenses de logement temporaire et autres faux frais liés au déménagement, équivalant à 30 jours d'indemnité à taux plein pour le fonctionnaire et à 30 jours d'indemnité à 50 % du taux plein pour chaque membre de la famille y ayant droit; b) un élément forfaitaire universel couvrant les dépenses accessoires directes et indirectes liées au déménagement (dont les frais de départ et d'arrivée) d'un montant égal à 6 500 dollars pour tous les fonctionnaires. L'élément logement de l'indemnité ne serait pas accord[é] si le logement est mis à disposition par l'organisation. En outre, si les membres de la famille concernés arrivent après que le fonctionnaire s'est installé dans un logement permanent au nouveau lieu d'affectation, la part de l'indemnité journalière de subsistance leur correspondant ne serait pas versée.

[...]

[...] La Commission a donné acte du fait que le but de tous les paiements liés à la réinstallation (prime d'affectation, prime de réinstallation, prise en charge des frais de déménagement, élément non-déménagement) était de couvrir les dépenses supportées par les fonctionnaires lors d'un changement de lieu d'affectation. Elle a fait observer que l'actuelle prime de réinstallation (somme forfaitaire de non-déménagement d'un montant de 10 000 dollars pour les fonctionnaires célibataires et de 15 000 dollars pour les fonctionnaires accompagnés de membres de la famille y ayant droit) n'avait pas été mise en place par la Commission mais par certaines organisations. Elle a souhaité établir une distinction entre les mesures et indemnités visant à permettre le recouvrement des coûts d'une part et les mesures d'incitation pécuniaires d'autr[e] part, qui existent déjà dans le cadre du régime de la prime de sujétion (éléments sujétion et mobilité). La Commission a en outre considéré que le système en vigueur était excessivement complexe, prévoyant trop de possibilités de paiements pour la même fin, et qu'il était inutilement compliqué par les conditions et critères d'octroi de ces paiements.

[...] La Commission a souscrit au principe du recouvrement des coûts directs, qu'elle juge solide, et aux plafonds proposés pour la prime de déménagement optionnelle établis à partir de données relatives aux frais effectifs de déménagement. Elle a estimé que le régime applicable à la

réinstallation proposé couvrait tous les aspects de la réinstallation et que tous ses éléments étaient convenablement justifiés. Selon cette proposition, l'ensemble des éléments liés à la réinstallation serait rationalisé afin d'éliminer les doubles emplois et de mettre en place un système de paiements unifié.»

20. Dans son rapport annuel pour 2015, la CFPI a expliqué, dans le cadre du régime proposé, ce qui suit à propos d'un élément de l'indemnité pour frais d'études qui pouvait se révéler important pour la requérante, à savoir les frais d'internat:

«La Commission a rappelé la proposition tendant à limiter la prise en charge des frais d'internat. Pour les fonctionnaires en poste dans des villes sièges, en particulier, où il existait de bonnes écoles à une distance permettant un trajet quotidien, il était difficile de justifier le versement d'une aide au titre des frais d'internat. Dans ce contexte, il a été rappelé que la possibilité d'exclure complètement du régime la prise en charge des frais d'internat avait déjà été envisagée, avant d'être rejetée. Puisque les fonctionnaires en poste dans les bureaux extérieurs n'avaient souvent pas accès à une école adéquate sur place, il paraissait largement justifié dans ces cas-là de leur octroyer une aide au paiement de frais d'internat.»

21. Il convient de souligner que la requérante ne conteste pas directement la justification avancée concernant les prestations et les modifications attaquées en l'espèce, mais plutôt l'effet qu'elles ont eu – en particulier l'effet cumulatif de l'ensemble des modifications décrites aux considérants 3 et 4 – notamment dans le cadre des transferts ordinaires de fonctionnaires du PAM vers différents lieux d'affectation, découlant de leurs conditions d'engagement. Le document dont il est question au considérant 16 ci-dessus contenait une disposition intitulée «Clause de mobilité», qui prévoyait qu'«un fonctionnaire est tenu de servir dans le lieu d'affectation où l'envoie le Directeur exécutif».* Dans ses écritures, la requérante soutient que les fonctionnaires du PAM sont régulièrement amenés à travailler dans différents lieux d'affectation, ce que l'Organisation n'a pas contesté. En effet, tout au long de sa carrière au PAM, la requérante a été en poste dans un certain nombre

* Traduction du greffe.

de lieux d'affectation, notamment à Rome (Italie), à Nairobi (Kenya), au Soudan du Sud, en Libye, au Pakistan, au Tadjikistan et en Iraq.

22. Il y a lieu de revenir sur un jugement et un arrêt rendus par des tribunaux du système des Nations Unies, bien que le Tribunal de céans ne soit pas lié par cette jurisprudence (voir, par exemple, le jugement 3138, au considérant 7). Il s'agit du jugement UNDT/2017/097 rendu par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies (ci-après le «Tribunal du contentieux administratif») et de l'arrêt 2018-UNAT-840 du Tribunal d'appel des Nations Unies (ci-après le «Tribunal d'appel»), dans lequel ce dernier s'est prononcé sur l'appel interjeté contre le jugement susmentionné. Les procédures portaient sur une requête formée contre le barème des traitements unifié découlant du rapport annuel de la CFPI pour l'année 2015, c'est-à-dire le barème attaqué en l'espèce. Une des questions fondamentales qui se posait était celle de savoir si la suppression d'une composante «charges de famille» et l'effet de cette suppression constituaient une violation d'un droit acquis. L'approche retenue par le Tribunal du contentieux administratif l'a conduit à la conclusion qu'une telle violation avait été commise. De manière générale, dans son examen de cette question, le Tribunal du contentieux administratif a fait une application classique des principes reconnus et appliqués par une multitude de tribunaux administratifs internationaux, dont le Tribunal de céans. Le Tribunal d'appel a, quant à lui, suivi une approche différente.

23. Après un examen long et détaillé des faits et de la jurisprudence, le Tribunal du contentieux administratif s'est penché sur la question de savoir s'il y avait eu violations d'un droit acquis. Le raisonnement du Tribunal du contentieux administratif a porté sur les points suivants. Le traitement des fonctionnaires concernés était un élément fondamental de leur contrat de travail respectif. Ils pouvaient légitimement s'attendre à ce qu'un élément aussi fondamental ne soit pas modifié sans leur consentement. Le droit au traitement s'étend nécessairement à son montant. L'équilibre entre les droits et obligations des parties se trouverait perturbé si une organisation était autorisée à modifier unilatéralement le montant du traitement. Le montant de leur traitement

ayant augmenté au fil du temps, les fonctionnaires ont acquis le droit de percevoir le montant actualisé. Le montant des nouveaux traitements doit bénéficier de la même protection que les traitements initiaux.

24. S'agissant du grief spécifique qu'il examinait, à savoir l'application d'un traitement minoré de la composante «charges de famille» et l'introduction d'un barème des traitements unifié, le Tribunal du contentieux administratif a tenu le raisonnement suivant. Le versement supplémentaire auquel avaient droit les fonctionnaires au titre des personnes à leur charge était auparavant une composante de leur traitement, qui est une condition d'emploi fondamentale et essentielle. En conséquence, il ne pouvait pas être unilatéralement diminué, ni supprimé, indépendamment de la raison du changement ou de ses effets. Le Tribunal du contentieux administratif a ensuite conclu que l'introduction d'une indemnité transitoire était insuffisante pour protéger les droits acquis des requérants.

25. L'analyse du Tribunal du contentieux administratif se heurte à une difficulté en ce qu'il n'a pas suffisamment tenu compte du fait qu'une méthode permettant de calculer la rémunération d'un travail effectué, qui dépend d'un facteur sans rapport avec ce travail effectué, peut tout à fait être modifiée. Il convient de rappeler que l'un des éléments à prendre en considération pour déterminer s'il y a eu violation d'un droit acquis est la raison pour laquelle le changement a été apporté.

26. Lorsqu'il s'est prononcé sur l'appel interjeté contre ce jugement, le Tribunal d'appel n'a de toute évidence pas souscrit au raisonnement ni à la conclusion du Tribunal du contentieux administratif. Une grande partie du raisonnement du Tribunal d'appel, qui est au cœur de sa conclusion, portait sur le sens de l'expression «droits acquis» figurant dans l'article 12.1 du Statut du personnel, lequel prévoyait que les dispositions du Statut peuvent être complétées ou modifiées «sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires».

27. Les arguments de la requérante reposent essentiellement sur l'effet financier préjudiciable et cumulatif de toutes les modifications apportées au «régime» des traitements et prestations convenu au moment de son engagement initial. Elle cite le jugement 986, et en particulier les observations du Tribunal au considérant 16 concernant l'effet de «modifications légères mais successives» et l'importance de «l'ensemble des décisions». Or cette affaire ne concernait qu'un élément, à savoir la rémunération considérée aux fins de la pension, et le Tribunal examinait des modifications qui avaient été apportées à cet élément et qui avaient déjà été traitées dans le cadre de précédents jugements.

28. Cette argumentation se heurte à plusieurs difficultés. La première a trait à la portée de cette requête, déjà évoquée plus haut lors de l'examen de la recevabilité. Mais surtout, lorsqu'il s'agit de déterminer si la violation d'un droit acquis est ou non avérée, une approche abstraite qui consisterait pour le Tribunal à examiner un «régime» révisé des traitements et prestations afin de pouvoir conclure que la modification d'un élément donné de ce régime, dont la contestation n'est pas directement soulevée dans le cadre d'un recours contre la feuille de paie, implique une violation ou une atteinte à un droit acquis ne trouve aucun soutien dans la jurisprudence. Une telle approche aurait pour conséquences logiques que la modification d'un élément donné, même minimale ou entièrement justifiée, ou présentant les deux caractéristiques, pourrait être considérée comme violant un droit acquis du seul fait que d'autres modifications avaient été apportées à d'autres éléments du «régime». Or cette approche ne repose sur aucun principe, même si le Tribunal n'exclut pas qu'une situation puisse se présenter dans laquelle l'effet de la modification d'un nombre limité de prestations connexes pourrait être considéré comme un élément pertinent pour déterminer si une modification donnée constitue une violation d'un droit acquis.

29. Comme le Tribunal l'a relevé plus haut, les motifs invoqués par la CFPI pour justifier les modifications qu'elle proposait d'apporter aux traitements et prestations et qui sont contestées en l'espèce étaient rationnels, logiques et crédibles. Ces motifs n'ont pas entraîné une suppression de la prestation, mais ont modifié les modalités, les raisons

et les circonstances dans lesquelles la prestation doit être versée. En adoptant les modifications proposées (malgré l'opposition que leur proposition avait initialement suscitée), le PAM a respecté les obligations qui découlaient de son adhésion au régime commun des Nations Unies. Il s'agit là d'un motif valable de modification (voir le jugement 1446, au considérant 14), du moins en l'absence de toute irrégularité apparente qui entacherait la modification, sur le plan de la procédure ou du fond.

30. La jurisprudence du Tribunal admet que la modification d'une prestation peut se faire au détriment d'un fonctionnaire sans que cela constitue, en soi, une violation d'un droit acquis. Un élément supplémentaire était nécessaire, comme indiqué dans le premier paragraphe de la citation reproduite au considérant 14 ci-dessus: la requérante devait démontrer que l'économie du contrat d'engagement avait été bouleversée et que les modifications avaient porté atteinte à une condition d'emploi fondamentale qui l'avait déterminée à entrer en service. Le Tribunal estime que la requérante n'a pas démontré, en l'espèce, l'existence de cet élément supplémentaire à propos des modifications qu'elle conteste dans la présente procédure.

31. En outre, c'est à la requérante qu'incombe la charge de prouver ses allégations (voir, par exemple, les jugements 4097, au considérant 17, et 3912, au considérant 13). À bien des égards, ses griefs sont vagues et manquent de clarté. Par exemple, elle ne précise pas la base sur laquelle elle avait par le passé reçu un traitement au taux prévu pour les fonctionnaires avec charges de famille. Il ressort des observations qu'elle formule dans sa requête qu'elle bénéficiait de la composante «charges de famille» non pas parce qu'elle avait un conjoint à charge mais parce qu'elle avait des enfants à charge. Or elle ne démontre pas que les calculs qu'elle a effectués d'une perte potentielle à venir en raison de la suppression de la composante «charges de famille» sont fondés, car, compte tenu de l'âge et de la situation de ses enfants, elle aurait bénéficié du taux prévu pour les fonctionnaires ayant des personnes à charge pendant toute la période couverte par les dispositions transitoires. Ce ne serait que dans le cadre d'une argumentation énoncée avec clarté et faisant référence à des faits prouvés ou non controversés que le

Tribunal pourrait être convaincu de manière suffisante que des droits acquis ont effectivement été violés. Sans preuve concluante, le Tribunal ne saurait franchir un tel pas.

32. La requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 11 décembre 2020, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Giuseppe Barbagallo, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé le 18 février 2021 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN GIUSEPPE BARBAGALLO MICHAEL F. MOORE

DRAŽEN PETROVIĆ