

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

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

B. et consorts
A.-M. et consorts
A.-U. et consorts
c.
OIT

128^e session

Jugement n° 4134

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Organisation internationale du Travail (OIT), formées par M. A. B. et 49 autres requérants (dont la liste figure à l'annexe 1 du présent jugement) le 6 novembre 2018, la réponse de l'OIT du 6 décembre 2018, la réplique des requérants du 28 janvier 2019 et la duplique de l'OIT du 27 février 2019;

Vu les demandes d'intervention dans ces requêtes déposées par sept fonctionnaires, dont la liste figure également à l'annexe 1, et les observations formulées par l'OIT à leur sujet;

Vu les requêtes dirigées contre l'OIT, formées par M. E. A.-M. et 69 autres requérants (dont la liste figure à l'annexe 2) le 13 décembre 2018, la réponse de l'OIT du 14 janvier 2019, la réplique des requérants du 8 février et la duplique de l'OIT du 12 mars 2019;

Vu les requêtes dirigées contre l'OIT, formées par M. A. A.-U. et 160 autres requérants (dont la liste figure à l'annexe 3) le 20 décembre 2018, la réponse de l'OIT du 14 janvier 2019, la réplique des requérants du 14 février et la duplique de l'OIT du 12 mars 2019;

Vu les articles II, paragraphe 1, et VII du Statut du Tribunal;

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

Vu les pièces des dossiers, d'où ressortent les faits suivants :

Les requérants sont des fonctionnaires du Bureau international du Travail (BIT) de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures. Ils contestent la décision du Directeur général du BIT d'appliquer à leur traitement, à compter d'avril 2018, le coefficient d'ajustement établi par la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) sur la base de son enquête sur le coût de la vie de 2016, ce qui a eu pour conséquence de réduire le montant de leur traitement.

À la suite de l'enquête sur le coût de la vie qu'elle a menée en 2016 concernant sept lieux d'affectation, la CFPI décida en mars 2017 d'approuver les résultats de l'enquête concernant Genève et détermina que le nouvel indice d'ajustement fixé pour Genève s'appliquerait à compter du 1^{er} mai 2017. Elle décida par la suite de reporter son application au 1^{er} août 2017.

Après plusieurs discussions entre les chefs exécutifs d'organisations basées à Genève et la CFPI, ainsi qu'au sein du Conseil d'administration du BIT, l'OIT décida, le 22 mars 2018, de mettre en œuvre la décision de la CFPI visant à réduire l'indice d'ajustement et le coefficient d'ajustement correspondant pour les fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures. Cette décision fut exécutée en deux phases : le 26 avril 2018, le Département du développement des ressources humaines (HRD selon son sigle anglais) envoya un courriel aux fonctionnaires du BIT les informant que la première réduction du coefficient d'ajustement apparaîtrait dans leur feuille de paie d'avril; le 25 juin 2018, les fonctionnaires reçurent un autre courriel concernant la seconde réduction qui apparaîtrait dans leur feuille de paie de juin.

Les 28 et 30 juillet 2018, 232 fonctionnaires du BIT, qui étaient membres du Syndicat du personnel de l'OIT et étaient représentés par la conseillère juridique de celui-ci, déposèrent une réclamation auprès de HRD pour contester leur feuille de paie d'avril 2018 s'agissant de

l'application du coefficient d'ajustement révisé. Ces fonctionnaires déposèrent la version régularisée de leur réclamation le 4 septembre 2018. Ils déposèrent ensuite, le 5 septembre 2018, une seconde réclamation pour contester leur feuille de paie de juin 2018. HRD joignit ces deux réclamations à la demande des requérants.

En parallèle, 59 autres fonctionnaires du BIT déposèrent deux réclamations les 30 et 31 août 2018 pour contester respectivement leurs feuilles de paie d'avril et de juin 2018.

Dans toutes ces réclamations, les fonctionnaires concernés demandèrent que les décisions — telles qu'elles apparaissaient dans les feuilles de paie du mois d'avril 2018 et des mois suivants — mettant en œuvre l'ajustement de poste révisé pour Genève soient annulées, que de nouvelles feuilles de paie révisées leur soient fournies et que des dommages-intérêts pour tort matériel et moral ainsi que des dommages-intérêts exemplaires leur soient octroyés.

Le directeur de HRD rejeta les réclamations déposées par les membres du Syndicat du personnel de l'OIT par une lettre datée du 18 octobre 2018, ainsi que les autres réclamations par une lettre datée du 28 septembre 2018. Telles sont les décisions attaquées.

Dans les lettres du directeur de HRD, il était indiqué que le Directeur général dispensait les fonctionnaires ayant déposé une réclamation auprès de HRD de l'obligation de suivre les autres étapes de la procédure interne de règlement des conflits. Ainsi, les fonctionnaires furent autorisés à attaquer les décisions directement devant le Tribunal de céans, conformément au paragraphe 2 de l'article 13.5 du Statut du personnel du BIT. En conséquence, trois séries de requêtes furent déposées devant le Tribunal. La première fut déposée par M. B. et 49 autres requérants. La deuxième fut déposée, en français, par M. A.-M. et 69 autres requérants représentés par le Syndicat du personnel. La troisième fut déposée, en anglais, par M. A.-U. et 160 autres requérants, également représentés par le Syndicat du personnel.

Les requérants demandent que les décisions attaquées ainsi que les décisions contestées — telles qu'elles apparaissaient dans les feuilles de paie du mois d'avril 2018 et des mois suivants — mettant en œuvre

l'ajustement de poste révisé pour Genève soient annulées et que de nouvelles feuilles de paie révisées leur soient fournies. Ils réclament des dommages-intérêts pour tort matériel, majorés d'intérêts, ainsi que des dommages-intérêts pour tort moral (6 000 francs suisses par requérant) et des dommages-intérêts exemplaires (5 000 francs suisses par requérant). Les requérants représentés par le Syndicat du personnel de l'OIT réclament également les dépens (100 francs suisses par requérant).

L'OIT demande au Tribunal de rejeter les requêtes dans leur intégralité.

CONSIDÈRE :

1. Le présent jugement porte sur des requêtes formées par de nombreux fonctionnaires du BIT basés à Genève, qui contestent l'ajustement négatif ayant été appliqué à leur traitement par suite d'un ajustement négatif généralisé des traitements des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur. Des requêtes similaires ont été formées par des fonctionnaires basés à Genève de quatre autres organisations, à savoir l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, l'Organisation mondiale de la santé (et le Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida qu'elle administre), l'Organisation internationale pour les migrations et l'Union internationale des télécommunications.

2. Un jugement distinct sera rendu pour chacune de ces organisations. Toutefois, pratiquement à tous égards, les événements ayant entraîné l'ajustement négatif sont les mêmes et un très grand nombre des arguments juridiques avancés sont identiques, bien qu'ils soient formulés de manière différente sur certains points. En conséquence, l'essentiel de l'analyse et des formulations contenues dans le présent jugement sera repris dans les autres jugements. Selon le Tribunal, le fait que le libellé des jugements ne suive pas ou ne reprenne pas les termes utilisés dans les écritures correspondantes des parties est sans conséquence pour son analyse ou ses conclusions.

3. En outre, la série ou les extraits de documents sur lesquels les parties se sont appuyées dans leurs écritures n'étaient pas toujours les mêmes. Globalement, les documents cités (à l'exception de documents

propres à une organisation en particulier) étaient soit publics soit partiellement publics (telles des lettres) en ce que leur contenu n'était pas confidentiel et avait été partagé avec d'autres personnes que les destinataires directs. Dans ces conditions, le Tribunal estime qu'aucune partie ne subit de préjudice du fait qu'il s'appuie sur un document tiré de l'ensemble des écritures ou y renvoie, même si les parties ne se sont pas spécifiquement appuyées sur ce document ou n'y ont pas expressément renvoyé dans une procédure en particulier.

4. Les requêtes déposées devant le Tribunal et dirigées contre l'OIT ont abouti à trois procédures que le Tribunal examinera au cours de la présente session. La première procédure porte sur des requêtes déposées par 50 requérants, la deuxième sur des requêtes déposées par 70 requérants représentés par le Syndicat du personnel de l'OIT, et la troisième sur des requêtes déposées par 161 requérants, également représentés par le Syndicat du personnel de l'OIT. L'OIT n'a avancé aucun argument au sujet de la qualité pour agir de l'un quelconque de ces requérants ou de la recevabilité de leurs requêtes. Les 28 septembre et 18 octobre 2018, l'OIT a dispensé les requérants de mener à son terme la procédure de recours interne en les autorisant à saisir directement le Tribunal.

5. Les requêtes reposant essentiellement sur les mêmes faits et soulevant des questions de droit sensiblement identiques, il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul jugement. Sept demandes d'intervention ont été déposées et l'Organisation ne s'y est pas opposée. Ces demandes sont admises.

6. La décision individuelle de réduire le traitement de chaque requérant, telle qu'une feuille de paie la fait apparaître, constitue le fondement juridique des requêtes et fait également grief à chaque intervenant. En pareilles circonstances, un requérant peut contester la décision générale sur laquelle est basée la décision individuelle (voir, par exemple, le jugement 1798, au considérant 6). En l'espèce, il y a théoriquement une série de décisions générales rendues par la CFPI, comme suite à l'enquête qu'elle a effectuée en 2016 à Genève,

notamment, qui ont abouti à la décision de réduire le traitement des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur basés à Genève. En outre, l'administration de l'OIT avait pris la décision générale de mettre en œuvre ces décisions de la CFPI. Cette dernière décision découlait de l'adhésion de l'OIT au régime commun des Nations Unies et de l'application de ses normes.

7. Les décisions ci-après peuvent figurer au rang des décisions générales pertinentes rendues par la CFPI. Premièrement, la CFPI a décidé en mars 2017 d'approuver les résultats de l'enquête effectuée en 2016. Puis, elle a reporté au 1^{er} août 2017 l'application de sa décision, qui était initialement prévue pour le 1^{er} mai 2017, et a décidé, en juillet 2017, d'augmenter de 3 pour cent l'indice d'ajustement issu de l'enquête. Elle a ensuite décidé de verser aux fonctionnaires en poste une indemnité transitoire personnelle (correspondant à la différence entre le coefficient d'ajustement qui était alors en vigueur et le coefficient révisé) dans son intégralité pendant les six premiers mois suivant la date d'application, mais de réduire cette indemnité tous les quatre mois jusqu'à ce qu'elle disparaisse complètement. Les dernières décisions en date étaient deux circulaires faisant la synthèse des ajustements de poste, la première étant la circulaire ICSC/CIRC/PAC/518 du 1^{er} février 2018 et la seconde la circulaire ICSC/CIRC/PAC/522 du 1^{er} juin 2018. La valeur du coefficient d'ajustement pour la Suisse ainsi que sa date de prise d'effet (le 1^{er} février 2018 et le 1^{er} juin 2018, respectivement) étaient précisées dans chacune de ces deux circulaires.

8. Il convient de rappeler tout d'abord certains principes établis par le Tribunal dans sa jurisprudence. Le premier principe, tel qu'exposé dans le jugement 1266, au considérant 24, est le suivant :

«[...] 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.»

9. Selon le second principe, énoncé dans le jugement 1160, au considérant 11, si la CFPI adopte une méthodologie, même si celle-ci ne saurait lier l'organisation du seul fait que la CFPI l'a approuvée, la décision de l'organisation de l'appliquer est une mesure qu'elle ne peut, par la suite, désavouer. De surcroît, comme le Tribunal l'a fait remarquer dans le jugement 1000, au considérant 12 :

«[L]e Tribunal croit utile de rappeler, à titre préliminaire, certains principes constants de sa jurisprudence. En premier lieu, il est bien acquis 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 (jugements [...] 382 [...], 622 [...] et 825 [...]). En l'occurrence, les requérants sont donc en droit de contester la validité tant des méthodes générales de 1982 que de l'enquête menée en 1987 sur le siège de Vienne qui, prises ensemble, forment le support juridique des décisions contestées.»

10. Il y a lieu de résumer certains faits de l'affaire. En septembre et octobre 2016, la CFPI a effectué des enquêtes sur le coût de la vie dans sept lieux d'affectation, dont Genève. Ces enquêtes visaient à recueillir des données sur les prix et les dépenses dans chaque lieu d'affectation pour les utiliser afin d'établir l'indice d'ajustement de chacun de ces lieux. L'indice d'ajustement de tout lieu d'affectation exprime le rapport observé entre le coût de la vie pour les fonctionnaires qui y sont en poste et le coût de la vie à New York, actuelle ville de référence.

11. L'indice d'ajustement a un effet sur les traitements effectivement versés, en l'espèce, aux fonctionnaires du BIT de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures. Les traitements se composent, pour l'essentiel, de deux éléments. Le premier élément est le traitement net, ou «traitement de base» selon le régime commun des Nations Unies, qui suit un barème des traitements défini. L'autre élément est l'ajustement de poste dont le montant est établi pour chaque lieu d'affectation, conformément à l'article 3.9 du Statut du personnel du BIT. Cette disposition prévoit que la rémunération est ajustée pour tenir compte des variations du coût de la vie dans différents lieux d'affectation. Le montant de l'ajustement de poste est établi en multipliant 1 pour cent du traitement net par un multiplicateur,

à savoir le coefficient d'ajustement. L'indice d'ajustement associé à d'autres éléments, tels les taux de change, permet de déterminer la valeur du coefficient d'ajustement. Ce procédé met l'accent sur un élément important du principe Noblemaire qui s'applique au traitement des fonctionnaires internationaux, à savoir que, «[p]our assurer l'équivalence des traitements des fonctionnaires internationaux, encore faut-il que la valeur réelle de leur rémunération, c'est-à-dire son pouvoir d'achat, soit autant que possible uniforme dans tous les lieux d'affectation» (voir le jugement 825, au considérant 4).

12. Le Comité consultatif pour les questions d'ajustement (CCPQA) s'est réuni pour sa trente-neuvième session à New York, du 20 au 27 février 2017. Une note de la CFPI (ICSC/84/R.7) en date du 3 mars 2017 (ci-après «la note de mars 2017») contient un résumé des débats de la session. Le CCPQA est un organe constitué d'experts qui fournissent à la CFPI des conseils techniques sur le fonctionnement du système des ajustements; il comprend six membres et le Vice-président de la CFPI en assure la présidence. Les recommandations du CCPQA sont exposées dans la note de mars 2017. Comme la CFPI l'a relevé par la suite, ces recommandations allaient entraîner une diminution des traitements de 7,5 pour cent environ (en dollars des États-Unis) ou de 6,7 pour cent environ (en francs suisses), même si l'ampleur exacte de cette diminution ne pouvait être établie à l'époque tant que d'autres mesures n'avaient pas été prises. La CFPI a examiné la note de mars 2017 à sa quatre-vingt-quatrième session, tenue fin mars 2017. Elle a accepté les résultats de l'enquête effectuée à Genève en 2016, dont la conséquence ultime allait être la diminution des traitements des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur basés à Genève.

13. La CFPI n'avait pas officiellement communiqué sa décision aux organisations concernées en mars 2017, mais des informations concernant cette décision et les mesures d'application y relatives avaient été publiées sur son site Web, ce qui avait «aussitôt suscité une réaction de la part des chefs exécutifs d'organisations basées à Genève, ainsi que des fonctionnaires et des associations du personnel de ces

organisations»* (tel qu'indiqué dans la note du 10 juillet 2017, dont il sera question plus loin). Par lettre du 13 avril 2017, les chefs exécutifs de dix organisations basées à Genève appliquant le régime commun des Nations Unies ont demandé au Président de la CFPI de leur fournir des informations spécifiques. Ils ont proposé de reporter la mise en œuvre de la décision jusqu'à ce que ces informations aient été communiquées et validées. Le Vice-président de la CFPI a rencontré les chefs exécutifs des organisations concernées les 24 et 25 avril 2017. Ces derniers ont écrit une autre lettre le 28 avril 2017, réitérant leur demande de report et remerciant la CFPI de s'être engagée à fournir les informations demandées et des renseignements connexes.

14. Le 9 mai 2017, le Président de la CFPI a transmis des informations concernant spécifiquement les résultats de l'enquête effectuée à Genève et des explications supplémentaires sur les résultats des enquêtes initiales sur le coût de la vie effectuées dans les villes sièges en 2016. Les organisations basées à Genève ont estimé que les informations fournies n'étaient pas suffisantes et ont «chargé une équipe informelle composée de trois statisticiens hors classe d'examiner l'application de la méthode d'enquête et les travaux de traitement des données»* (ICSC/85/CRP.9, paragraphe 8). Les membres de cette équipe ont commencé par examiner sur dossier les documents disponibles au cours d'une mission menée du 31 mai au 2 juin 2017. Dans le courant du mois de juin 2017, ils ont préparé un rapport d'une soixantaine de pages, comprenant trois annexes. En résumé, il ressort de leur examen que la méthode d'enquête était entachée d'erreurs matérielles. Les statisticiens ont émis l'avis suivant :

«Le fait de corriger ces erreurs a un effet combiné : [...] d'augmenter l'indice d'ajustement d'environ 4 pour cent. À elles seules, ces corrections, si elles étaient appliquées à l'indice d'ajustement publié pour le mois de mai, auraient pour effet de ramener la diminution de l'indice de classement concernant Genève de 7,7 pour cent à moins de 4 pour cent, soit bien en dessous du seuil de 5 pour cent nécessaire pour réduire l'indice de classement.»*

* Traduction du greffe.

Pour dire les choses simplement, cette conclusion signifie en pratique que les traitements ne subiraient aucune réduction découlant directement de l'enquête. Il est important de souligner que cette conclusion reposait sur l'existence d'un seuil de 5 pour cent, comme on le verra plus loin.

15. Le 10 juillet 2017, la CFPI a publié une note (ICSC/85/CRP.9) émanant des organisations basées à Genève, dans laquelle celles-ci exposaient leur position en vue d'une discussion lors de la quatre-vingt-cinquième session de la CFPI, qui devait se tenir à Vienne, du 10 au 21 juillet 2017 (ci-après «la note du 10 juillet 2017»). Cette note résumait de nombreux faits survenus entre mars et juillet 2017 qui sont mentionnés aux considérants précédents. Après avoir rappelé le contexte et examiné un certain nombre de points susceptibles de présenter un intérêt pour les mesures à prendre par la suite, les organisations basées à Genève ont conclu dans la note du 10 juillet 2017 que la CFPI devrait, selon elles, prendre les cinq mesures suivantes :

- «a) Prendre sérieusement en considération les conclusions auxquelles l'équipe informelle d'examen est parvenue et qui sont exposées en détail dans l'annexe I du présent document, et prendre immédiatement les mesures voulues pour corriger les erreurs relevées;
- b) Suspendre sa décision de mettre en œuvre les résultats de l'enquête concernant Genève à compter du 1^{er} mai 2017 de manière progressive sur plusieurs mois;
- c) Revoir la méthode d'enquête en tenant compte des conclusions et des recommandations contenues dans la présente note, en consultation étroite avec les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies;
- d) Annuler sa décision de modifier la mesure de réduction des écarts utilisée pour déterminer le coefficient d'ajustement applicable à un lieu d'affectation en supprimant l'augmentation de 5 pour cent de l'indice d'ajustement issu des résultats négatifs de l'enquête interville lorsque la différence entre l'indice de classement en vigueur et le nouvel indice d'ajustement issu de l'enquête est supérieure à 5 pour cent; et

- e) Nonobstant le point d) ci-dessus, examiner, en consultation avec les organisations concernées, la question des mesures transitoires et d'autres règles opérationnelles régissant le système des ajustements, selon que de besoin.»*

16. Le 12 juillet 2017, la CFPI a publié une autre note (ICSC/85/CRP.10) en réponse au rapport que l'équipe de statisticiens nommés par des organisations basées à Genève avait établi après avoir examiné l'enquête sur le coût de la vie à Genève (ci-après «la note du 12 juillet 2017»). Là encore, cette note avait été publiée en vue d'une discussion lors de la quatre-vingt-cinquième session de la CFPI, qui se tenait à Vienne, du 10 au 21 juillet 2017. La CFPI s'est montrée fort critique vis-à-vis de la méthodologie et des conclusions de l'équipe de statisticiens engagés par les organisations concernées basées à Genève. Au paragraphe 41 de la note du 12 juillet 2017, il était dit ce qui suit concernant l'avis reproduit à la fin du considérant 14 ci-dessus :

«Comme indiqué précédemment, le secrétariat marque son désaccord avec cette évaluation, qui n'est pas basée sur une application de la méthode approuvée, mais sur un autre scénario visant à augmenter l'indice d'ajustement concernant Genève. Il est regrettable que les conclusions de l'équipe d'examen reposent sur des données de base sélectives et un coefficient de pondération que la [CFPI] n'a pas approuvé, et sur une erreur de calcul du "nouvel indice de Fisher" ayant entraîné une surestimation des résultats concernant Genève. Il est évident que ce calcul est une tentative de circonstance visant à augmenter l'indice d'ajustement concernant Genève, de sorte qu'il atteigne la valeur requise — dont l'équipe d'examen avait connaissance — pour que le coefficient d'ajustement concernant Genève demeure inchangé. Ce calcul a été fait en ne tenant pas compte de la méthode approuvée, de la nécessité d'utiliser des données fiables et de ses implications pour le reste du système.»*

17. La CFPI s'est réunie pour sa quatre-vingt-cinquième session à Vienne, du 10 au 21 juillet 2017. Le 22 septembre 2017, elle a publié un rapport sur les travaux de cette session (ICSC/85/R.13) (ci-après le «rapport du 22 septembre 2017»). Un certain nombre de questions étaient abordées dans ce rapport, qui revenait notamment sur le débat concernant les résultats de l'enquête que des représentants de certaines

* Traduction du greffe.

organisations basées à Genève et des représentants du personnel de ces organisations avaient engagé au cours de la session. Sans entrer dans les détails à ce stade, il ressort clairement de ce rapport que les organisations concernées basées à Genève s'étaient dites profondément préoccupées par la méthode d'enquête, les résultats de l'enquête et leur mise en œuvre. S'agissant de la légitimité des résultats de l'enquête, le débat a également fait apparaître une importante divergence d'opinions entre, d'une part, le secrétariat de la CFPI et un expert indépendant en statistiques des prix, membre du CCPQA, et, d'autre part, les statisticiens mentionnés au considérant 14. Il était clair qu'en définitive les organisations concernées basées à Genève ne retiraient pas les critiques et reproches émis à l'encontre des méthodes et conclusions de la CFPI, et inversement. Toutefois, comme on le verra plus en détail ci-après, la CFPI a fait savoir qu'elle était prête à réinstaurer un élément de la mesure de réduction des écarts auquel elle avait renoncé en 2015 et à établir le seuil à 3 pour cent. Cette mesure et des mesures connexes auraient pour conséquence d'atténuer l'effet de la diminution du traitement en ce qu'elle serait moins immédiate et toucherait progressivement les fonctionnaires concernés sur une période plus longue.

18. À sa quatre-vingt-cinquième session, la CFPI a décidé qu'il convenait de procéder à un examen de la méthode utilisée pour les enquêtes sur le coût de la vie, et, à cette fin, a engagé par la suite un expert indépendant à qui elle a confié cette tâche, mais le mandat de ce dernier ne prévoyait pas qu'il examine l'enquête de 2016 ou qu'il en analyse les résultats. En février 2018, l'expert a présenté un rapport concernant plus généralement la méthode d'enquête, mais dont la teneur soulevait de réels doutes quant à la thèse défendue par la CFPI à sa quatre-vingt-cinquième session au sujet des résultats de l'enquête de 2016, et donnait à penser, de manière implicite, que l'exactitude de cette thèse, sur laquelle la CFPI avait insisté lors de sa session de juillet 2017, n'était pas incontestable.

19. Début 2018, chacune des cinq organisations basées à Genève mentionnées au considérant 1, dont l'OIT, a réagi en fonction de la situation qui était la sienne, ce qui s'est traduit, en définitive, par une

décision — telle qu'elle apparaissait dans les feuilles de paie — de réduire le traitement des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur, selon les modalités définies par la CFPI.

20. Le Conseil d'administration du BIT a tenu sa 331^e session en octobre et novembre 2017. Il a noté que la CFPI avait décidé d'entreprendre, avant sa quatre-vingt-sixième session qui devait se tenir du 19 au 29 mars 2018, un examen de la méthodologie utilisée par l'équipe de statisticiens de Genève et des conclusions figurant dans le rapport de celle-ci. Le Conseil d'administration a en outre décidé que la décision de la CFPI serait examinée en vue d'une décision finale à sa 332^e session en mars 2018.

21. Il y a lieu de relever à ce stade que, lors d'une séance tenue le 24 décembre 2017, l'Assemblée générale des Nations Unies a examiné l'application des décisions de la CFPI et adopté une résolution (A/RES/72/255, distribuée le 12 janvier 2018), dont les passages pertinents sont les suivants :

«L'Assemblée générale,

[...]

6. *Note* avec beaucoup d'inquiétude que certaines organisations ont décidé de ne pas appliquer les décisions de la [CFPI] relatives aux résultats des enquêtes sur le coût de la vie pour 2016 et à l'âge réglementaire du départ à la retraite;

7. *Engage* les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies et leur personnel à coopérer pleinement avec la [CFPI] à l'application du système des ajustements et à donner suite sans plus tarder aux décisions relatives aux résultats des enquêtes sur le coût de la vie et à l'âge réglementaire du départ à la retraite;

8. *Rappelle* aux chefs de secrétariat et aux organes directeurs des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies que le fait de ne pas respecter pleinement les décisions qu'elle a prises comme suite aux recommandations de la [CFPI] peut avoir des conséquences sur les avantages découlant de la participation au régime commun, notamment l'affiliation des organisations à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, comme l'indique l'alinéa b) de l'article 3 des Statuts de la Caisse;

[...].»

22. En janvier 2018, le Département de la gestion financière du BIT a mis en place des mesures transitoires pour faire en sorte que la décision de la CFPI soit sans effet tant que l'OIT n'aurait pas rendu de décision finale concernant sa mise en œuvre. Dans un courriel adressé aux fonctionnaires du BIT le 5 février 2018, HRD a indiqué que le BIT continuerait de maintenir les niveaux de traitement des fonctionnaires basés à Genève relevant de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures au taux alors en vigueur (celui de janvier 2018) jusqu'à ce que le Conseil d'administration se prononce sur le sujet lors de sa session de mars 2018.

23. Un document en date du 6 mars 2018, portant la cote GB.332/PFA/11 et intitulé «Point sur les décisions prises par la [CFPI] à sa 85^e session au sujet de l'indice d'ajustement de poste à Genève», a été préparé aux fins de la 332^e session du Conseil d'administration. Ce document émanait de HRD. Après avoir rappelé les faits ayant abouti à la décision prise par la CFPI à sa quatre-vingt-cinquième session et les mesures prises ultérieurement, HRD indiquait, concernant l'examen des résultats de l'enquête de 2016, que :

«[...] une équipe de statisticiens a été chargée par les organisations sises à Genève d'examiner l'application de la méthodologie et les facteurs qui ont déterminé les résultats de l'enquête. Un certain nombre de problèmes et d'erreurs ont été recensés, mettant en cause la fiabilité de ces résultats.»

Plus loin dans ce même document, s'agissant du rapport de l'expert indépendant mentionné au considérant 18 ci-dessus, HRD a déclaré :

«7. [...] Ce rapport recense de nombreuses lacunes dans la méthodologie de la CFPI et comporte 64 recommandations soumises pour examen. D'une manière générale, il concorde avec les conclusions antérieures de l'équipe d'experts des organisations sises à Genève. Ainsi, il soulève des questions concernant l'agrégation de l'indice, l'inclusion des établissements publics dans l'élément relatif à l'éducation, l'inclusion de l'élément cotisations de retraite, l'évaluation du coût des services domestiques, le traitement des dépenses de logement et l'estimation de l'indice de logement, le fait que les décisions relatives au traitement des données ne sont pas correctement renseignées, l'identification d'erreurs non corrigées et l'absence d'une politique de révision.

8. De plus, il importe de noter que, à la question de savoir si le système des ajustements est adapté à l'objectif pour lequel il est conçu, le consultant est loin

de répondre par l'affirmative. Il fait seulement observer que le système répond aux besoins à de nombreux égards, mais qu'il existe des possibilités d'amélioration évidentes, détaillées dans les 64 recommandations qu'il formule. Il note que l'ajustement de poste est un outil statistique visant à atteindre un compromis raisonnable entre la mesure exacte et ponctuelle du coût de la vie relatif et la stabilité de la rémunération. Il souligne que la politique en matière de rémunération doit permettre une stabilité raisonnable des traitements et éviter toute baisse soudaine et importante de leur valeur.

9. Toutefois, l'examen réalisé par le consultant ne traite pas des nombreuses questions particulières et des graves sujets de préoccupation d'ordre méthodologique, juridique et administratif relevés par les organisations et les fédérations du personnel concernant les résultats du cycle d'enquêtes de 2016. À ce jour, rien ne permet donc de savoir quelle est l'incidence particulière et conjuguée de ces difficultés sur les résultats des enquêtes menées en 2016. Par conséquent, il semble probable que, si elles étaient appliquées sans analyse plus approfondie et, le cas échéant, sans révision, les décisions adoptées par la CFPI donneraient lieu à des recours juridiques des fonctionnaires des lieux d'affectation concernés.»

Ce document proposait un projet de décision, par laquelle, en substance, le Conseil d'administration donnerait instruction d'appliquer la décision de la CFPI.

24. Le 22 mars 2018, lors de la 332^e session du Conseil d'administration, le Directeur général a déclaré :

«[...] la procédure que la CFPI a engagée et qui nous oblige à nous prononcer sur le sujet à l'examen est viciée. Cette procédure comporte des lacunes qui ont été reconnues, il me semble, par tous au sein de cette Organisation, et je tiens à souligner que mes collègues et moi-même nous employons à corriger ces lacunes à travers les procédures du régime commun.»*

Le Conseil d'administration n'a pris aucune décision de l'ordre de celle proposée dans le document de HRD. Toutefois, dans la soirée, les fonctionnaires du BIT ont reçu un courriel diffusé par HRD qui les informait que, «[c]ompte tenu de la discussion et de la décision du Conseil d'administration, l'ajustement de poste révisé s'appliquera[it] au personnel professionnel et de[s] catégorie[s] supérieure[s] basé à Genève à compter du 1^{er} avril 2018».

* Traduction du greffe.

25. Fin avril 2018, les fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures basés à Genève ont reçu une feuille de paie faisant apparaître une réduction de leur traitement d'environ 3 pour cent par rapport au traitement perçu en mars 2018. Le 26 avril 2018, les fonctionnaires ont reçu un courriel diffusé par HRD, intitulé «Ajustement de poste à Genève – Fiches de salaire du mois d'avril», qui leur indiquait que le coefficient d'ajustement applicable était en fait de 77,8 points pour le mois d'avril 2018, mais qu'une indemnité transitoire personnelle d'un montant de 3 points de multiplicateur avait été ajoutée, portant ainsi le multiplicateur d'ajustement total à 80,8. De même, le 25 juin 2018, les fonctionnaires ont reçu un courriel diffusé par HRD, intitulé «Ajustement de poste à Genève – Fiches de salaire du mois de juin», qui renvoyait au courriel diffusé le 26 avril et indiquait aux fonctionnaires que le coefficient d'ajustement pour le mois de juin était de 72,8 points et que l'indemnité transitoire personnelle de 3 points n'était versée que jusqu'à la fin du mois de mai 2018. À la fin du mois de juin 2018, la diminution de la rémunération des fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures avait été menée à son terme et était légèrement supérieure à 5 pour cent.

26. Il convient de rappeler certains principes régissant l'examen par le Tribunal d'affaires similaires au cas d'espèce. Premièrement, une organisation internationale est libre de choisir une méthodologie, un système ou une norme de référence pour déterminer les ajustements de salaire de son personnel, à condition que la formule retenue respecte tous les autres principes du droit de la fonction publique internationale (voir, par exemple, les jugements 1821, au considérant 7, et 3324, au considérant 16). De surcroît, le Tribunal a précisé que des affaires comme celle-ci peuvent soulever des questions de nature très technique qui «repose[nt] sur le jugement technique des personnes préparées à cette tâche par leur formation et leur expérience», et qu'il ne saurait substituer sa propre évaluation à celle de l'organisation (voir, par exemple, le jugement 3360, aux considérants 4 et 5). Bien qu'une organisation internationale soit libre de choisir une méthodologie, un

système ou une norme de référence pour déterminer les ajustements de salaire de son personnel, la méthodologie choisie doit permettre d'obtenir des résultats stables, prévisibles et transparents (voir, par exemple, les jugements 1821, au considérant 7, et 2095, au considérant 13). La condition selon laquelle les résultats doivent être stables, prévisibles et transparents ne signifie pas que le régime des rémunérations des fonctionnaires internationaux est fixé une fois pour toutes et qu'il n'est pas susceptible d'être modifié (voir le jugement 1912, au considérant 14), ou que cette condition ne tolère pas de fluctuation raisonnable dans les résultats obtenus (voir le jugement 3676, au considérant 6). En outre, «une méthodologie ne peut se faire sans une certaine souplesse ni sans qu'une marge d'interprétation soit reconnue à l'autorité compétente, qui p[eut] légitimement tenir compte des déséquilibres résultant de l'application passée de la méthodologie qui [a] été retenue pour tenter d'en atténuer les effets, afin de parvenir à une mise en œuvre convenable du principe Noblemaire» (voir le jugement 2420, au considérant 15).

27. Le Tribunal a reconnu que «[t]oute la question de l'indemnité de poste est d'une grande complexité, ce qui, ajouté aux changements constants des facteurs que l'on fait entrer en ligne de compte, signifie que la méthodologie n'atteindra probablement jamais la perfection» (voir le jugement 1459, au considérant 10; voir aussi le jugement 1603, au considérant 6).

28. Toutefois, lorsque l'organisation s'en remet à un organisme externe auquel elle demande assistance et conseil, elle n'en est pas moins tenue de s'assurer que ces principes ont été appliqués (voir, par exemple, le jugement 1765, au considérant 8, où le Tribunal a déclaré ce qui suit au sujet d'un calcul erroné de la CFPI) :

«[L'organisation] est obligée de s'assurer de la légalité de toute décision rendue par un autre organisme sur laquelle elle se fonde pour rendre sa propre décision, elle est tenue de contrôler les mesures prises par ledit organisme pour corriger des erreurs qu'il aurait pu commettre et de vérifier que ces mesures, elles aussi, respectent les droits des employés (voir le jugement 826, [...] au considérant 18). Si le premier calcul fait par la [CFPI] est illégal, un second calcul qui ne corrige pas complètement l'injustice est, lui aussi, illégal.»

Le jugement 1713, au considérant 3, et, par la suite, le jugement 2303, au considérant 7, allaient dans le même sens. Dans le jugement 1713, le Tribunal a précisé à propos d'une décision sur les salaires de référence au niveau local que, «si des facteurs spécifiques sont méconnus ou mal évalués, si la méthode est instituée afin de réduire artificiellement le niveau des salaires comparatifs à prendre en compte, si une simplification est retenue dans le but essentiel de hâter le processus de décision sans égard pour les intérêts des agents, le juge doit censurer les appréciations ainsi viciées» (considérant 8).

29. Conformément au mandat que lui confère son Statut, le Tribunal est essentiellement compétent pour connaître de différends individuels qui opposent une organisation et un ou plusieurs fonctionnaires ou anciens fonctionnaires de cette organisation. Depuis sa création, le Tribunal a élaboré un ensemble de principes juridiques qu'il a appliqués pour parvenir à des règlements qui puissent être perçus comme équitables et fondés sur des principes, tant du point de vue des fonctionnaires que de celui des organisations qui les emploient. Dans les jugements qu'il a rendus, le Tribunal a reconnu et accepté l'existence du régime commun des Nations Unies, et respecté ses objectifs. Toutefois, l'existence de ce régime commun et le désir de préserver son intégrité ne sauraient, en tant que tels, empêcher le Tribunal de régler des différends individuels nés d'une affaire en particulier ou d'une série d'affaires dans lesquelles il est appelé à appliquer ses principes. Dans le jugement 2303, au considérant 7, le Tribunal a d'ailleurs accepté l'argument de l'organisation selon lequel un jugement plus ancien (le jugement 1713) lui avait causé de vifs désagréments et il ne lui était pas réellement possible de s'écarter du barème recommandé par la CFPI. Le Tribunal se doit de reconnaître que les obligations légales qui incombent à une organisation de par l'application du régime commun pourraient avoir des incidences légales sur cette organisation, qui éclairent, voire déterminent, le règlement d'un différend en particulier. Néanmoins, malgré ces considérations, le Tribunal ne peut que donner gain de cause à un ou plusieurs fonctionnaires s'il est établi que l'organisation a agi illégalement.

30. Une question revêtant une importance fondamentale soulevée par les requérants est celle de savoir si la CFPI avait le pouvoir de déterminer, par voie de décision, la suite à donner aux conclusions qu'elle avait tirées concernant l'indice d'ajustement et son effet sur les traitements des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur basés à Genève, ou si elle n'avait que le pouvoir de faire une recommandation à cet égard à l'Assemblée générale. Il ressort de la résolution 72/255 de l'Assemblée générale, citée au considérant 21 ci-dessus, que cette dernière est partie du principe que la CFPI avait pris une décision à cet égard. En outre, une grande partie de la correspondance et des autres documents produits par la CFPI au sujet de la mise en œuvre des résultats de l'enquête sur le coût de la vie à Genève effectuée en 2016 fait état d'une décision prise par cet organisme. En effet, quatre des organisations basées à Genève, à l'exception de l'OIT, qui avaient contesté la méthode appliquée aux fins de l'enquête et les conclusions tirées par la CFPI à sa quatre-vingt-cinquième session, ont sollicité l'opinion de la CFPI (par lettre du 15 novembre 2018) concernant ses pouvoirs, entre autres. La CFPI a présenté une analyse juridique dans une lettre en date du 23 novembre 2018, qui étaye la conclusion selon laquelle, en vertu de l'alinéa c de l'article 11 de son Statut, elle avait le pouvoir de déterminer, par voie de décision, le coefficient d'ajustement applicable aux fonctionnaires concernés basés à Genève, et son application aux traitements, avec les conséquences que cela a eues.

31. Les articles 10 et 11 du Statut de la CFPI sont libellés comme suit :

«Article 10

La Commission fait à l'Assemblée générale des recommandations touchant :

- a) Les principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires;
- b) Le barème des traitements et des ajustements (indemnités de poste ou déductions) pour les fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures;
- c) Les indemnités et prestations auxquelles ont droit les fonctionnaires et qui sont fixées par l'Assemblée générale;
- d) Les contributions du personnel.

Article 11

La Commission fixe :

- a) Les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi;
- b) Le taux des indemnités et des prestations autres que celles visées à l'alinéa c de l'article 10 et les pensions, les conditions à remplir pour en bénéficier et les normes applicables aux voyages;
- c) Le classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements (indemnités de poste ou déductions).»

Il apparaît clairement que le pouvoir de la CFPI à l'égard des sujets énumérés à l'article 10 ne l'habilite qu'à faire des recommandations. En revanche, le pouvoir de la CFPI à l'égard des sujets énumérés à l'article 11 est un pouvoir décisionnel en ce qu'elle «fixe» certains points.

32. Cette question du pouvoir de la CFPI n'a pas qu'un intérêt théorique et la réponse à y apporter a des conséquences. La question de savoir d'où la CFPI tenait le pouvoir de faire ce qu'elle a entendu faire peut avoir des incidences à trois titres au moins. Premièrement, conformément au paragraphe 3 de l'article 25 du Statut de la CFPI, une organisation est vraisemblablement obligée de donner effet aux décisions de la CFPI, pour autant que les actions de la CFPI puissent être qualifiées à juste titre de décisions. Deuxièmement, la réponse à la question de savoir d'où la CFPI tenait son pouvoir et quelles étaient ses actions a une incidence sur le point de savoir si la CFPI était tenue de consulter les organisations concernées avant d'agir. Troisièmement, une question se pose quant à l'éventuelle limitation du pouvoir dont jouit le Directeur général du BIT pour fixer le montant de la rémunération des fonctionnaires soumis à un indice d'ajustement, conformément aux dispositions du Statut du personnel du BIT mentionnées ci-dessus au considérant 11.

33. Pour déterminer les pouvoirs de la CFPI, il est d'une importance capitale d'interpréter les dispositions de son Statut à la lumière de leur objectif. Le libellé des articles 10 et 11 est relativement clair, eu égard notamment à leur contexte immédiat. Ces deux dispositions entendent manifestement délimiter différentes fonctions ou

différents pouvoirs. À supposer que l'alinéa *b* de l'article 10 confère le pouvoir de déterminer le montant des ajustements, ce pouvoir ne saurait donc être conféré par l'article 11 et, en particulier, par l'expression «fixe [...] [l]e classement des lieux d'affectation aux fins de l'application des ajustements (indemnités de poste ou déductions)». Ces dispositions s'excluent mutuellement, en ce sens que l'un des deux articles confère le pouvoir de rendre une décision concernant certains sujets précis, tandis que l'autre confère le pouvoir de faire des recommandations uniquement sur d'autres sujets précis. Il est inconcevable que les deux dispositions confèrent un pouvoir d'examiner ou de trancher un même sujet.

34. Même si le terme «[l]e barème» entend qualifier aussi bien les «traitements» que les «ajustements», il ne fait guère de doute que l'alinéa *b* de l'article 10 vise la détermination du montant des traitements et des ajustements en vue d'une recommandation. En fait, le paragraphe 2 de l'article 12 crée une exception à la disposition énonçant que la CFPI se borne à faire des recommandations en matière de barème des traitements. Ce paragraphe donne le pouvoir à la CFPI, si le chef de secrétariat intéressé lui en fait la demande après avoir consulté les représentants du personnel, de fixer les barèmes des traitements dans un lieu d'affectation donné plutôt que de faire des recommandations. Le fait qu'une telle exception existe pour les barèmes des traitements et non pour les ajustements de poste vient renforcer l'interprétation du Statut selon laquelle le pouvoir de la CFPI pour ce qui est de fixer le montant des ajustements de poste se limite à faire des recommandations. Au vu du seul libellé du Statut, le Tribunal est convaincu que l'alinéa *c* de l'article 11 ne confère pas le pouvoir de prendre une décision fixant le montant des ajustements de poste.

35. Il y a lieu cependant de revenir sur des faits historiques et des commentaires concernant ces pouvoirs, sur lesquels les parties se sont appuyées. Le Statut de la CFPI a été présenté sous forme de projet à l'Assemblée générale des Nations Unies en septembre 1973, en annexe à un rapport (A/9147, daté du 20 septembre 1973). Ce rapport contenait, entre autres, un commentaire sur le projet de Statut. Les observations suivantes figuraient aux paragraphes 14 et 15 :

«14. En vertu de l'article 10, la [CFPI] doit faire des recommandations à l'Assemblée générale touchant : "les principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi des fonctionnaires" **et trois éléments de la rémunération** qui sont d'application générale : les traitements des administrateurs et des fonctionnaires de rang supérieur, **les ajustements (indemnités de poste ou déductions opérées sur les traitements, de manière à compenser les différences du coût de la vie dans les différents lieux d'affectation)** et le barème des contributions du personnel, auquel tous les traitements sont assujettis. [...]

15. Les fonctions assignées à la [CFPI] aux termes de l'article 11 diffèrent de celles qui sont énumérées à l'article 10 à deux égards : a) elles concernent les modalités d'application des principes généraux applicables à la détermination des conditions d'emploi et des différentes indemnités ou prestations; et b) elles confèrent à la [CFPI] toute une série de pouvoirs qui sont actuellement diversement répartis entre les organes délibérants et les organes d'exécution des organisations appliquant le régime commun. Cette disposition vise à faire en sorte que, pour les questions techniques ou les points de détail concernant les conditions d'emploi, la [CFPI] soit dotée de la même autorité vis-à-vis de toutes les organisations qu'elle doit servir.» (Caractères gras ajoutés.)

36. Le Tribunal ne dispose d'aucun élément tendant à indiquer qu'une modification apportée au projet de Statut a eu une incidence sur la pertinence de ces observations avant que l'Assemblée générale adopte le Statut le 18 décembre 1974 par sa résolution 3357 (XXIX). Ces observations viennent clairement étayer la conclusion selon laquelle la CFPI ne s'était vu conférer qu'un pouvoir de faire une recommandation, et non de rendre une décision, concernant les «ajustements (indemnités de poste ou déductions opérées sur les traitements, de manière à compenser les différences du coût de la vie dans les différents lieux d'affectation)».

37. Dans ses réponses, l'OIT indique que le terme «barème» des ajustements de poste, mentionné à l'alinéa b de l'article 10, renvoie à une ancienne méthode de calcul des ajustements de poste qui reposait sur des grilles tarifaires d'ajustement qui avaient été soumises par le passé à l'Assemblée générale pour qu'elle les approuve, dans le même temps que les barèmes des traitements, sous la forme d'annexes au Statut du personnel. Cette méthode de calcul a été abandonnée en 1989 lorsque l'Assemblée générale a adopté la résolution 44/198 et décidé d'établir

un coefficient d'ajustement révisé et un indice d'ajustement révisé pour chaque lieu d'affectation. En outre, en 1991, par sa résolution 45/259, l'Assemblée générale a approuvé les modifications du Statut du personnel et accepté de supprimer les barèmes des ajustements de poste et les références à ces barèmes. L'OIT affirme que la méthode de calcul de l'ajustement de poste utilisée actuellement repose sur la détermination d'un coefficient pour chaque lieu d'affectation, et la fixation du coefficient d'un lieu d'affectation est considérée par la CFPI et l'Assemblée générale comme un moyen de classer les lieux d'affectation. Cette détermination relève donc du pouvoir conféré à la CFPI par l'alinéa c de l'article 11. Toutefois, cette thèse se heurte à une difficulté évidente puisque ces modifications sont intervenues après l'adoption du Statut de la CFPI et qu'une quelconque pratique au sein du système résultant des actions de l'Assemblée générale ne saurait, en l'absence d'un amendement au Statut, justifier une interprétation du Statut (adopté près de quinze ans plus tôt) qui va à l'encontre de son libellé. L'article 30 du Statut prévoit que l'Assemblée générale modifie le Statut et que les amendements sont soumis à la même procédure d'acceptation «que le présent statut». L'article premier énonce que l'acceptation du Statut est notifiée par écrit par le chef de secrétariat de l'organisation concernée.

38. L'OIT soutient qu'il existe une pratique établie, reconnue par l'Assemblée générale, selon laquelle la CFPI fixe, par voie de décision, les coefficients d'ajustement et détermine donc leur effet sur les traitements. Elle affirme que la pratique a une incidence, en droit, sur la portée des pouvoirs dévolus à la CFPI. Elle donne des exemples dans lesquels une pratique est, selon elle, acceptée et reconnue en droit international. Or, même si tel était le cas, le Tribunal franchirait un grand pas s'il concluait que le Statut d'un organisme tel que la CFPI ne définit ou ne délimite pas les pouvoirs de celui-ci. L'OIT a accepté l'autorité de la CFPI, mais nécessairement sur la base de son mandat, tel qu'établi par son Statut. L'article premier du Statut prévoit que la CFPI a compétence à l'égard des organisations qui appliquent le régime commun des Nations Unies et acceptent le Statut selon les modalités exposées plus haut. L'argument de l'OIT reviendrait, pour le Tribunal,

à adopter un principe selon lequel les actes de la CFPI et le fait que l'Assemblée générale les accepte — même si une partie ou la totalité des organisations appliquant le régime commun des Nations Unies y consentent ou les acceptent sans objection — pourraient entraîner, voire entraîneraient, une modification des pouvoirs de la CFPI, indépendamment de la manière dont ils seraient définis ou délimités par son Statut.

39. Pour ce qui est de la pertinence de la pratique, les requérants affirment qu'une pratique ne peut se voir reconnaître de valeur juridique si elle contrevient à une norme de droit écrit en vigueur. Ce principe est de jurisprudence constante (voir, par exemple, le jugement 3883, au considérant 20). Toutefois, l'OIT soutient que ce principe ne s'applique qu'à la relation entre des normes de droit écrit et la pratique dans le contexte limité de la relation juridique entre un fonctionnaire et une organisation. Bien que ce dernier point soit correct, le principe traduit en réalité une exigence plus fondamentale, à savoir créer un cadre stable, prévisible et certain. Cette question a été récemment examinée par le Tribunal dans le contexte de l'application du principe du *stare decisis*, dans le jugement 3450. Le Tribunal a indiqué au considérant 8 qu'il était essentiel que le droit soit stable, prévisible et certain, et que le principe du *stare decisis* avait un «but [...] bien plus important et fondamental, [qui était] de garantir la cohérence du système et la sécurité juridique». Le Tribunal a fait remarquer que les principes établis et les interprétations données dans des jugements plus anciens devraient être respectés «pour créer un régime juridique stable, prévisible et certain concernant les droits et obligations tant du personnel que des organisations». Accepter l'argument de l'OIT concernant l'effet juridique de la pratique conduirait plutôt à l'instabilité, l'imprévisibilité et l'incertitude, et il doit être rejeté.

40. La CFPI n'avait pas le pouvoir de décider, par elle-même, des valeurs des ajustements de poste, avec pour conséquence ultime la diminution des traitements des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur basés à Genève. La CFPI ne pouvait que faire des recommandations et non décider de valeurs, ce pouvoir relevant exclusivement de la compétence de l'Assemblée générale.

41. Le régime établi par le Statut de la CFPI est relativement clair : la CFPI est autorisée à prendre une décision à certains égards et, sur d'autres sujets, elle est autorisée à faire une recommandation à l'Assemblée générale. Dans ce dernier cas de figure, le fait que le pouvoir décisionnel soit réservé à l'Assemblée générale vise à garantir que la décision effective est prise au plus haut niveau. Le rôle de l'Assemblée générale n'a pas vocation à être nominal ou symbolique. S'il en avait été autrement, il ne serait d'aucune utilité de conférer un pouvoir décisionnel à l'Assemblée générale plutôt qu'à la CFPI. Éclairée, bien entendu, par les recommandations de la CFPI et par les motifs qui les sous-tendent, l'Assemblée générale se doit de procéder à un examen sérieux et réaliste de la question devant faire l'objet d'une décision. Elle doit tenir compte de toute information ou de tout document dont elle dispose et qui influe, de manière significative, sur la question de savoir si elle doit accepter la recommandation de la CFPI, et la mettre en œuvre, ou la rejeter. Ainsi, dans la présente affaire, elle devrait notamment tenir compte du rapport de l'expert indépendant engagé par la CFPI et des arguments avancés par les organisations basées à Genève, qu'elles tirent en particulier du rapport des statisticiens qu'elles avaient engagés. En outre, l'Assemblée générale doit prendre en considération le but dans lequel tout le système des ajustements de poste a été établi, à savoir donner effet au principe Noblemaire, dont il est question plus haut. Son but n'est pas de dégager des économies en réduisant les coûts salariaux, même si, pour un lieu d'affectation en particulier, l'application du système peut avoir une telle conséquence afin qu'il atteigne le but pour lequel il a été établi.

42. Les décisions de la CFPI à cet égard ne reposaient sur aucun fondement légal. En tout état de cause, l'Assemblée générale n'a ni examiné ni mis en œuvre une recommandation lorsqu'elle a adopté sa résolution 72/255 en décembre 2017. Il ne semble pas que l'Assemblée générale ait effectivement exercé son pouvoir d'appréciation pour décider s'il convenait de mettre en œuvre une recommandation, mais plutôt, comme il a été dit plus haut, que cette dernière est partie du principe que la décision avait déjà été prise. Il s'ensuit que les mesures adoptées

par l'OIT, réduisant les traitements des requérants et des intervenants sur le fondement des décisions de la CFPI, étaient entachées d'irrégularité et doivent être annulées.

43. Le résultat n'impliquant aucune réduction des traitements, évoqué ci-dessus au considérant 14, dépendait du maintien du seuil de 5 pour cent, qui avait été confirmé en 2015, et non de son abaissement à 3 pour cent, comme cela a été fait en juillet 2017. Or cet abaissement du seuil était lui-même entaché d'irrégularité. Quelque temps avant 2015, la CFPI avait adopté une méthode comprenant notamment une mesure de réduction des écarts. Elle prévoyait notamment une compensation de 5 pour cent dans les cas où la mise en œuvre des résultats d'une nouvelle enquête sur le coût de la vie entraînerait un ajustement des traitements.

44. En 2015, la CFPI a revu cette politique. Dans une note préparée par son secrétariat en date du 1^{er} juin 2015 aux fins de sa quatre-vingt-unième session qui allait se tenir du 27 juillet au 7 août 2015, la CFPI a examiné de façon approfondie les options possibles concernant l'application de la mesure de réduction des écarts. Elle a expliqué dans cette note que la majoration de 5 points de pourcentage de l'indice d'ajustement, aux fins de la mesure de réduction des écarts, «permet de compenser quelque peu les erreurs qui pourraient découler du calcul des traitements exclusivement sur la base d'une seule enquête sur le coût de la vie ayant abouti à un résultat négatif».

45. En juillet 2017, à sa quatre-vingt-cinquième session, la CFPI a décidé de rétablir la mesure de réduction des écarts telle qu'elle avait été appliquée avant les modifications apportées en 2015. Elle a également décidé à cette occasion de fixer le seuil à 3 pour cent au lieu de 5 pour cent. Cette modification du pourcentage sera examinée ci-après. Il y a toutefois lieu de renvoyer à une description donnée par la CFPI dans une brochure publiée en avril 2018, intitulée «Système des ajustements

des Nations Unies»*. On trouve l'explication suivante à la page 40 de cette brochure :

«La mesure de réduction des écarts vise à atténuer les incidences de la mise en œuvre des résultats négatifs d'une enquête, lorsqu'ils entraînent un indice d'ajustement qui est inférieur à l'indice de classement en vigueur de plus de 3 pour cent. Cette mesure s'applique à tous les lieux d'affectation, indépendamment du groupe dont ils relèvent (groupe I ou groupe II). La mesure de réduction des écarts s'applique comme suit [...] :

- a. Lorsque l'indice d'ajustement découlant de l'enquête [sur le coût de la vie] est inférieur à l'indice de classement en vigueur (majoré de 100) de 3 pour cent ou moins, le coefficient d'ajustement en vigueur demeure inchangé jusqu'à ce que l'indice d'ajustement revienne au niveau de l'indice de classement;
- b. Lorsque l'indice d'ajustement découlant de l'enquête [sur le coût de la vie] est inférieur à l'indice de classement en vigueur de plus de 3 pour cent, un coefficient d'ajustement révisé correspondant à l'indice d'ajustement issu de l'enquête, majoré de 3 pour cent, est adopté;
- c. Ce coefficient d'ajustement révisé s'applique à tous les fonctionnaires basés dans le lieu d'affectation. Les fonctionnaires qui étaient déjà en poste dans le lieu d'affectation avant la date de la mise en œuvre des résultats de l'enquête se voient appliquer le coefficient d'ajustement révisé et perçoivent une indemnité transitoire personnelle;
- d. Le montant de l'indemnité transitoire personnelle est fonction de l'écart entre le coefficient d'ajustement en vigueur et le nouveau coefficient. Cette indemnité est versée dans son intégralité pendant les six premiers mois, puis réduite tous les quatre mois jusqu'à ce qu'elle disparaisse complètement;
- e. Au cours d'un mois donné, la réduction de l'indemnité transitoire personnelle est calculée par application de la différence entre l'indice de classement en vigueur et l'indice de classement applicable au fonctionnaire en poste (c'est-à-dire, l'indice de classement en vigueur majoré de l'indemnité transitoire personnelle en vigueur), minorée de 3 pour cent.»*

46. Comme indiqué plus haut, la CFPI s'est réunie pour sa quatre-vingt-cinquième session à Vienne, du 10 au 21 juillet 2017, et a publié un rapport sur les travaux de sa session le 22 septembre 2017. Dans ce

* Traduction du greffe.

rapport, la CFPI est brièvement revenue sur la mesure de réduction des écarts. Elle a pris plusieurs décisions à cet égard. La première était libellée comme suit :

«76 a) [...] Approuve l'adjonction d'une marge de 3 pour cent aux résultats issus de toute la série d'enquêtes sur le coût de la vie effectuées en 2016 qui sont inférieurs de plus de 3 pour cent à l'indice de classement en vigueur, compte tenu de la recommandation formulée par le Comité consultatif à la reprise de sa trente-neuvième session.»*

La seconde décision, figurant sous la rubrique générale «Mise en œuvre des résultats de la série d'enquêtes sur le coût de la vie effectuées en 2016»*, contenait plusieurs éléments. La CFPI a décidé ce qui suit :

«78. Au vu des recours formés par des représentants d'organisations et de fédérations du personnel, la [CFPI] a décidé d'approuver les modifications suivantes de la mesure de réduction des écarts, une règle opérationnelle visant à atténuer les incidences négatives sur les traitements des résultats des enquêtes sur le coût de la vie lorsqu'ils sont nettement inférieurs aux indices de classement en vigueur :

- a) Conformément à la décision de la Commission énoncée au paragraphe 76 a), l'indice d'ajustement issu de l'enquête (actualisé en fonction du mois d'application) est majoré de 3 points de pourcentage afin de déterminer un coefficient d'ajustement révisé pour le lieu d'affectation concerné;
- b) Le coefficient d'ajustement révisé s'applique à tous les administrateurs basés dans le lieu d'affectation. Les administrateurs qui étaient déjà en poste dans le lieu d'affectation avant la date de la mise en œuvre des résultats de l'enquête se voient appliquer le coefficient d'ajustement révisé et perçoivent une indemnité transitoire personnelle;
- c) Le montant de l'indemnité transitoire personnelle est fonction de l'écart entre le coefficient d'ajustement révisé et le coefficient en vigueur. Cette indemnité est versée dans son intégralité pendant les six premiers mois suivant la date d'application, puis réduite tous les quatre mois jusqu'à ce qu'elle disparaisse complètement;
- d) Au cours d'un mois donné, la réduction de l'indemnité transitoire personnelle est calculée par application de la différence entre l'indice de classement en vigueur et l'indice de classement applicable au fonctionnaire en poste (c'est-à-dire, l'indice de classement en vigueur

majoré de l'indemnité transitoire personnelle en vigueur), minorée de 3 pour cent.»*

47. La façon dont la CFPI a décidé, en juillet 2017, de modifier la mesure de réduction des écarts appelle plusieurs observations. Premièrement, dans son rapport du 22 septembre 2017 sur les travaux de sa quatre-vingt-cinquième session, la CFPI ne donne aucune explication statistique, mathématique, méthodologique ou autrement scientifique indiquant en quoi la diminution de 5 à 3 pour cent était nécessaire, souhaitable ou justifiée. Elle y indique que les modifications étaient basées sur une recommandation formulée par le CCPQA à la reprise de sa trente-neuvième session et tenaient compte «des recours formés par des représentants d'organisations et de fédérations du personnel»*. Dans le rapport du 22 septembre 2017, au paragraphe 48, il est également indiqué :

«Aucun membre de la [CFPI] n'a émis des doutes concernant les résultats des enquêtes sur le coût de la vie ou l'application fidèle de la méthode approuvée, et il a été généralement admis que, dès lors que les résultats allaient avoir une incidence considérable sur la rémunération des fonctionnaires, non seulement à Genève, mais potentiellement dans d'autres lieux d'affectation, il valait mieux chercher une solution qui renforcerait les mesures d'atténuation existantes, et qu'il était encore temps de le faire. Concrètement, plusieurs membres de la [CFPI] ont fait savoir qu'il y avait lieu de revoir les paramètres de la mesure de réduction des écarts, y compris la mesure d'atténuation prévue lorsque les résultats d'une enquête s'avèrent très négatifs.»*

48. L'adoption d'un seuil de 3 pour cent et le retour à un modèle de mesure de réduction des écarts qui existait avant 2015 ont atténué certains des effets négatifs immédiats de la diminution des traitements sur certains des fonctionnaires concernés. Mais l'abaissement du seuil a eu pour conséquence que, même si les critiques émises par les statisticiens de Genève étaient fondées et leurs conclusions au sujet du montant de l'éventuelle diminution correctes, des ajustements négatifs allaient néanmoins être appliqués aux traitements, ce qui n'aurait pas été le cas si le seuil en vigueur de 5 pour cent avait été maintenu.

* Traduction du greffe.

49. Comme indiqué plus haut, bien qu'une organisation internationale (ou un organisme tel que la CFPI) soit libre de choisir une méthodologie, un système ou une norme de référence pour déterminer les ajustements de salaire de son personnel, la méthodologie choisie doit permettre d'obtenir des résultats stables, prévisibles et transparents (voir, par exemple, les jugements 1821, au considérant 7 b), et 2095, au considérant 13). La condition selon laquelle les résultats doivent être stables, prévisibles et transparents ne signifie pas que le régime des rémunérations des fonctionnaires internationaux est fixé une fois pour toutes et qu'il n'est pas susceptible d'être modifié (voir le jugement 1912, au considérant 14). Or aucune des pièces dont dispose le Tribunal ne contient de réelle explication statistique, mathématique, méthodologique ou autrement scientifique de nature à justifier la modification du pourcentage en vigueur aux fins de la mesure de réduction des écarts. En termes mathématiques du moins, passer de 5 à 3 pour cent représente une diminution de deux cinquièmes ou, autrement dit, une diminution de 40 pour cent. Par ailleurs, comme la CFPI l'a elle-même affirmé, il s'agissait d'une mesure permettant de compenser quelque peu les erreurs qui pourraient découler du calcul des traitements exclusivement sur la base d'une seule enquête sur le coût de la vie ayant abouti à un résultat négatif. Aucune explication n'a été fournie concernant la raison pour laquelle le seuil de 5 pour cent avait convenu pendant des années et tout au long de 2015, mais n'avait plus été considéré comme adapté en 2016 et 2017. L'abaissement du seuil à 3 pour cent n'était ni justifié ni transparent.

50. Il convient pour le Tribunal de déterminer la réparation appropriée. Dans un certain nombre d'affaires dans lesquelles les requérants ont démontré qu'une décision d'ajuster des traitements était illégale, le Tribunal a ordonné que la décision attaquée soit annulée et a renvoyé l'affaire devant l'organisation concernée pour qu'elle examine à nouveau la question et rende une nouvelle décision (voir, par exemple, les jugements 1821, au considérant 11, et 3324, aux considérants 22 et 23). Toutefois, en l'espèce, l'illégalité de la décision de l'administration découlait de l'illégalité de la décision de la CFPI. Les décisions de mettre

en œuvre les circulaires ICSC/CIRC/PAC/518 et ICSC/CIRC/PAC/522 étaient illégales. L'OIT ne saurait, par une nouvelle décision, rendre légales les décisions de la CFPI. En conséquence, il convient d'ordonner à l'OIT de rétablir le coefficient d'ajustement applicable qui était en vigueur immédiatement avant que ne soit prise la décision de diminuer les traitements, et de verser aux requérants et aux intervenants le montant de la perte de traitement qu'ils ont subie entre ce moment-là et la date à laquelle le coefficient d'ajustement aura été rétabli, majoré d'intérêts. Néanmoins, le Tribunal ne considère pas, dans la présente affaire, qu'il soit justifié d'accorder des dommages-intérêts pour tort moral, des dommages-intérêts exemplaires ou les dépens.

51. Dans le présent jugement, le Tribunal n'a pas abordé de nombreux autres arguments invoqués par les requérants dans leurs écritures, dont certains soulèvent de véritables questions de fond. Il n'a pas été nécessaire de statuer sur ces questions.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. Les décisions attaquées du 28 septembre 2018 et du 18 octobre 2018 sont annulées.
2. Les feuilles de paie des requérants et intervenants du mois d'avril 2018 et des mois suivants, reflétant la mise en œuvre des décisions contestées de la CFPI concernant l'ajustement de poste révisé pour le lieu d'affectation concerné, à savoir Genève, sont annulées.
3. L'OIT fournira aux requérants et intervenants de nouvelles feuilles de paie révisées à compter du mois d'avril 2018, dans lesquelles sera appliqué un coefficient d'ajustement qui ne sera pas basé sur l'indice d'ajustement révisé issu de l'enquête sur le coût de la vie effectuée en 2016.

4. L'OIT versera à chacun des requérants et intervenants un montant équivalant à la différence entre la rémunération qui leur a été effectivement versée depuis avril 2018 et celle qui aurait dû leur être versée au cours de la même période si les décisions de la CFPI n'avaient pas été mises en œuvre, assorti d'intérêts au taux de 5 pour cent l'an, à compter des dates d'échéance et jusqu'à la date du paiement final.
5. Le surplus des conclusions des requêtes est rejeté.

Ainsi jugé, le 8 mai 2019, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M. Patrick Frydman, Vice-président, M^{me} Dolores M. Hansen, Juge, M. Michael F. Moore, Juge, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, M^{me} Fatoumata Diakité, Juge, et M. Yves Kreins, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Yusra Suedi, juriste au greffe.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 juillet 2019.

(Signé)

GIUSEPPE BARBAGALLO

PATRICK FRYDMAN

DOLORES M. HANSEN

MICHAEL F. MOORE

HUGH A. RAWLINS

FATOUMATA DIAKITÉ

YVES KREINS

YUSRA SUEDI

Annexe 1

Affaire B. et consorts

M. A. B. et les 49 requérants suivants
(par ordre alphabétique) :

(Les noms ont été retirés)

Sept intervenants (par ordre alphabétique) :

(Les noms ont été retirés)

Annexe 2

Affaire A.-M. et consorts

M. E. A.-M. et les 69 requérants suivants
(par ordre alphabétique) :

(Les noms ont été retirés)

Annexe 3

Affaire A.-U. et consorts

M. A. A.-U. et les 160 requérants suivants
(par ordre alphabétique) :

(Les noms ont été retirés)