

Organisation internationale du Travail  
*Tribunal administratif*

International Labour Organization  
*Administrative Tribunal*

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

**118<sup>e</sup> session**

**Jugement n<sup>o</sup> 3360**

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu les requêtes dirigées contre l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), formées par MM. A. C. — sa deuxième —, D. L. D., D. N. — sa deuxième — et J. A. W. P. le 9 novembre 2011 et régularisées le 6 février 2012, la réponse de l'AIEA du 3 août, la réplique des requérants du 29 octobre 2012 et la duplique de l'AIEA du 4 février 2013;

Vu la lettre du 21 juin 2012 du chef de la Division du coût de la vie de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) au greffier du Tribunal contenant les observations de la CFPI sur les requêtes;

Vu l'article II, paragraphe 5, 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 et les allégations suivants :

A. Suite à la recommandation formulée par le Comité consultatif pour les questions d'ajustement (ci-après dénommé le «Comité consultatif»), la CFPI a approuvé à sa soixante-douzième session, tenue du 21 mars au 1<sup>er</sup> avril 2011, les résultats de l'enquête périodique sur le coût de la vie menée en 2010 dans les sept villes sièges et

à Washington D.C. Par la circulaire STA/NOT/988 du 16 mai 2011, l'administration de l'AIEA a transmis au personnel un message du Président de la CFPI concernant les résultats de l'enquête. Dans la partie expliquant en détail les résultats pour Vienne, il était précisé qu'en avril 2011 une comparaison avait été faite entre le coefficient d'ajustement issu de l'enquête, qui était de 62,7 et celui fondé uniquement sur l'évolution du taux de change entre l'euro et le dollar des États-Unis, qui était de 65,2. Ce dernier étant plus élevé et conformément à la méthode d'actualisation du classement aux fins d'ajustement pour les lieux d'affectation du Groupe I, le nouveau multiplicateur pour Vienne avait été fixé à 65,2. Cela signifiait que l'enquête périodique sur le coût de la vie menée en 2010 n'avait induit aucun changement pour Vienne dans le classement aux fins d'ajustement.

En juillet 2011, les requérants écrivirent au Directeur général pour lui demander de reconsidérer la décision d'appliquer à leur rémunération du mois d'avril 2011 l'indice d'ajustement issu des résultats de l'enquête périodique sur le coût de la vie de 2010 pour Vienne, ce qui avait eu pour conséquence de minorer leur traitement par rapport à ce à quoi ils estimaient avoir droit. Ils soutenaient, entre autres, que l'enquête menée en 2010 sur le coût de la vie à Vienne était viciée et que la méthodologie utilisée par la CFPI pour calculer l'indice d'ajustement pour Vienne était contraire au principe Noblemaire et à la jurisprudence du Tribunal. Ils demandaient à percevoir, à compter d'avril 2011, les traitements auxquels ils avaient «légalement droit». Au cas où il ne serait pas fait droit à leur demande, les requérants demandaient l'autorisation de saisir directement le Tribunal de céans. Le Directeur général leur répondit le 18 août 2011 qu'il n'y avait aucune raison de considérer que l'acceptation et l'application par l'AIEA des résultats de l'enquête périodique étaient contraires au droit et qu'en conséquence il avait décidé de maintenir sa décision et d'appliquer l'indice d'ajustement issu de cette enquête au calcul de l'indemnité de poste des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs et des catégories supérieures à compter d'avril 2011. Il acceptait néanmoins de les dispenser de saisir la Commission paritaire de recours et les autorisait à saisir directement le Tribunal. Telle est la

décision que les requérants attaquent dans leurs requêtes formées devant le Tribunal le 9 novembre 2011.

B. Les requérants expliquent qu'en attaquant la décision du Directeur général portant rejet de leurs demandes de réexamen ils contestent également la légalité de la décision générale à l'origine des décisions individuelles qu'ils souhaitent voir annulées. Ils soutiennent qu'en tant que membre du régime commun des Nations Unies, l'AIEA a l'obligation de garantir la légalité des éléments du système commun qu'elle introduit dans ses propres règles. Or, selon eux, certaines règles figurant dans la méthodologie employée par la CFPI pour l'enquête périodique de 2010 étaient illégales. En particulier, la règle qui prescrivait d'utiliser des données arbitraires pour l'élément dépenses non locales de l'indice d'ajustement était illégale car contraire non seulement à la jurisprudence du Tribunal selon laquelle la méthodologie utilisée doit garantir des résultats stables, prévisibles et clairement compréhensibles, mais également au principe Noblemaire. Plutôt que de s'appuyer sur des données arbitraires, la CFPI aurait dû se fonder sur le poids réel des dépenses non locales. Cela aurait été conforme aux dispositions de la résolution 51/216 de l'Assemblée générale des Nations Unies introduisant des coefficients minimaux de pondération dans le calcul des indices d'ajustement, ainsi qu'à la position prise par le Comité consultatif. De même est illégale la règle interdisant de prendre en compte le coefficient d'ajustement issu des résultats de l'enquête périodique lorsque celui fondé sur l'évolution du taux de change de l'euro par rapport au dollar des États-Unis est plus élevé, car elle empêche dans les faits l'application des résultats de l'enquête périodique pour Vienne.

En outre, les requérants font valoir que certaines règles de la méthodologie utilisée dans les enquêtes périodiques de 2010 n'ont pas été correctement appliquées. Ils se réfèrent en particulier aux éléments loyer/frais de logement et assurance maladie de l'indice d'ajustement. S'agissant de l'élément loyer/frais de logement, ils affirment que les données de référence utilisées pour New York ne sont pas exactes car elles ne correspondent pas aux prix réels pratiqués là où résident effectivement les fonctionnaires. Dans le même temps, l'élément

loyer/frais de logement pour Vienne est artificiellement minoré par le fait que les frais d'entretien (*Betriebskosten*) et autres charges n'ont pas été pris en considération dans le calcul alors qu'ils viennent s'ajouter au prix du loyer, tandis qu'à New York ils y sont incorporés. S'agissant de l'élément assurance maladie, ils soutiennent que les primes payées par les fonctionnaires à Vienne, que la CFPI utilise pour calculer l'indice, correspondent à des régimes d'assurance maladie différents et que la couverture maladie est beaucoup plus large à New York. Il n'est donc pas possible, pour ces raisons, d'établir une comparaison directe des frais de logement et d'assurance maladie et, partant, la méthodologie telle qu'elle a été appliquée ne permet de garantir ni résultats stables, prévisibles et clairement compréhensibles ni l'égalité de traitement inhérente au principe Noblemaire.

Les requérants demandent au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général du 18 août 2011 et de tirer toutes les conséquences juridiques de cette annulation, en particulier de renvoyer la question à l'AIEA afin qu'un nouveau calcul soit effectué correctement de sorte qu'ils puissent, à compter du 1<sup>er</sup> avril 2011, percevoir les traitements auxquels ils ont droit. Ils réclament également les dépens.

C. Dans sa réponse, l'AIEA indique d'emblée qu'elle reconnaît le pouvoir de la CFPI de déterminer l'indice d'ajustement applicable aux traitements des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur dans les institutions qui appliquent le régime commun des Nations Unies et, partant, aux traitements des fonctionnaires de l'AIEA appartenant à ces catégories. Elle estime avoir agi à bon escient dans la mise en œuvre des résultats de l'enquête de la CFPI de 2010 relative au coût de la vie, qui ont été obtenus sur la base d'une méthodologie correcte et valable, à l'élaboration de laquelle l'administration de l'Agence et ses représentants du personnel avaient pleinement participé.

S'appuyant sur la jurisprudence, l'Agence rappelle que le Tribunal a, en plusieurs occasions, reconnu à la CFPI le pouvoir de choisir librement ses méthodes pour le calcul des niveaux de rémunération. Elle estime avoir rempli ses obligations envers ses fonctionnaires, dans la mesure où elle a agi de bonne foi et consulté la CFPI sur les

arguments présentés par les requérants au lieu de mettre en œuvre aveuglément les résultats de l'enquête de 2010. Elle a pleinement participé à toutes les délibérations qui ont conduit à l'adoption de la méthodologie retenue et veillé à ce que l'enquête la respecte.

L'AIEA nie que la moindre règle de la méthodologie utilisée pour l'enquête de 2010 ait été contraire au droit. Le mode de calcul choisi pour l'élément dépenses non locales de l'indice d'ajustement est utilisé de manière constante par la CFPI depuis l'an 2000 et le fait que la Commission envisage d'étudier les recommandations tendant à le réviser en vue de la série d'enquêtes prévues pour 2015 ne le rend pas illégal. L'enquête périodique de 2010 n'a pas induit de changement pour Vienne dans le classement aux fins d'ajustement parce que le multiplicateur fondé exclusivement sur l'évolution du taux de change de l'euro par rapport au dollar des États-Unis était plus élevé que le multiplicateur issu de l'enquête. L'Agence renvoie le Tribunal à l'explication fournie par la CFPI sur ce point : «Les directives opérationnelles, l'indice d'ajustement doit être actualisé chaque mois en fonction des fluctuations du taux de change de l'euro par rapport au dollar des États-Unis pour faire en sorte que les traitements, payés en euros, des fonctionnaires appartenant à la catégorie des administrateurs restent stables. Si les résultats de l'enquête aboutissent à un coefficient inférieur à celui en vigueur [...] qui permet de garantir la stabilité des salaires en euros de mois à mois, le coefficient en vigueur est conservé.»\*

Selon l'Agence, la CFPI était fondée à choisir la méthodologie applicable à l'enquête périodique concernant l'élément logement et l'élément assurance maladie. Cette méthodologie a été adoptée au terme d'un processus transparent qui n'est entaché d'aucune erreur de fait ou de droit susceptible d'entraîner un manquement de la part de l'Agence à son devoir de sollicitude envers ses fonctionnaires si elle devait l'appliquer. S'agissant de l'élément logement de l'indice d'ajustement, l'AIEA réfute comme étant gratuite l'allégation selon laquelle des données de référence inexacts auraient été utilisées pour

---

\* Traduction du greffe.

New York, les requérants n'ayant pas été en mesure, de leur propre aveu, d'apporter la preuve de ce qu'ils avançaient. S'agissant des *Betriebskosten*, l'Agence explique qu'elle a soulevé ce point à la CFPI en 2006, et une nouvelle fois en 2011, et qu'il lui a été confirmé que les *Betriebskosten* étaient pris en compte dans la section relative aux autres frais de logement et comptabilisés de manière similaire à ce qui se fait pour New York. Elle relève que la CFPI a confirmé dans ses commentaires au Tribunal que la question a été examinée en plusieurs occasions et qu'il avait été conclu que l'ajout des *Betriebskosten* au loyer aurait pour conséquence d'empêcher la comparaison des données relatives au logement et d'introduire un doublon étant donné que les frais d'entretien du logement sont déjà comptabilisés, sous d'autres rubriques, dans l'indice. Concernant l'élément assurance maladie de l'indice d'ajustement, elle attire l'attention du Tribunal sur l'explication fournie par la CFPI selon laquelle il résulte de la comparaison du montant moyen des primes au lieu d'affectation et à New York, sans qu'il soit tenu compte du niveau de couverture.

D. Dans leur réplique, les requérants font observer que la citation sur laquelle s'appuie l'Agence dans sa réponse pour défendre le mode de calcul retenu par la CFPI pour l'élément assurance maladie de l'indice d'ajustement ne se trouve nulle part dans la lettre de la CFPI adressée au Tribunal. Ils se disent également surpris du fait que, dans sa lettre, la CFPI répond à une question qui ne lui a pas été posée par le greffier. Ils font valoir que, l'Agence ayant constamment soutenu l'utilisation, pour l'élément dépenses non locales de l'indice de référence, d'un mode de calcul fondé sur le poids réel des dépenses, elle ne peut soutenir de façon convaincante qu'elle s'est acquittée de son obligation de garantir que les éléments du système commun qu'elle introduit dans ses propres règles sont conformes au droit. Les requérants présentent comme preuve de leur allégation selon laquelle des données de référence inexactes ont été utilisées pour New York dans le calcul de l'élément loyer/frais de logement le rapport du Comité consultatif sur sa trente-quatrième session.

E. Dans sa duplique, l'AIEA soutient que l'argument concernant l'utilisation de données de référence inexactes pour New York dans le calcul de l'élément loyer/frais de logement vise en réalité un point précis de la méthodologie, à savoir le fait que la CFPI utilise pour la comparaison des prix des loyers des données relatives au marché fournies par l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). Tout en admettant que les données du marché peuvent s'écarter des prix réels, l'Agence considère que leur utilisation est correcte et conforme au droit, en particulier en l'absence de preuve que le mécanisme utilisé par l'OCDE pour les obtenir était illégal. Tout en reconnaissant que la méthodologie utilisée par la CFPI pourrait être améliorée afin de garantir un pouvoir d'achat équivalent dans les divers lieux d'affectation, l'AIEA nie que l'un quelconque des éléments utilisés puisse être considéré comme contraire au droit ou susceptible, par sa mise en œuvre, d'amener l'AIEA à manquer à son devoir de sollicitude.

#### CONSIDÈRE:

1. Les requérants contestent la décision d'appliquer à leurs traitements l'indice d'ajustement issu de l'enquête périodique sur le coût de la vie menée par la CFPI pour Vienne en 2010, telle qu'elle se traduit sur leur feuille de paie d'avril 2011. En particulier, ils font observer que l'enquête n'a pas induit de changement dans le classement du lieu d'affectation aux fins des ajustements pour Vienne. Ils soutiennent que l'enquête est viciée et que la méthodologie utilisée par la CFPI pour calculer l'indice d'ajustement pour Vienne était contraire au principe Noblemaire et à la jurisprudence du Tribunal. Le Directeur général, dans une lettre datée du 18 août 2011, leur a fait savoir qu'il n'y avait pas de raison de considérer que l'application que l'AIEA avait faite des résultats de l'enquête était contraire au droit et qu'en conséquence il avait décidé de maintenir sa décision d'appliquer ces résultats à leur rémunération. Il dispensa néanmoins les requérants de la procédure de recours interne et les autorisa à saisir directement le Tribunal, ce qu'ils firent le 9 novembre 2011. Les requérants contestent

non seulement la décision du Directeur général portant rejet de leurs demandes de réexamen de la décision d'appliquer à leur traitement d'avril 2011 l'indice d'ajustement issu de l'enquête périodique de 2010 sur le coût de la vie, mais aussi la légalité de la décision de portée générale qui est à l'origine des décisions individuelles dont ils demandent l'annulation.

2. La principale question à résoudre en l'espèce est de savoir s'il était ou non correct d'appliquer aux traitements des requérants, avec effet à compter d'avril 2011, les résultats de l'enquête susmentionnée et le coefficient d'ajustement qui en a résulté. Les requérants citent plusieurs éléments à titre d'exemples d'erreurs de fait et de droit. Ils font valoir que la méthodologie utilisée pour calculer l'indice d'ajustement et l'application ultérieure de cet indice par l'AIEA sont contraires au droit, en particulier :

- a) la règle prescrivant l'utilisation de données arbitraires (le minimum de 20 pour cent pour les dépenses non locales) enfreint le principe Noblemaire et la jurisprudence du Tribunal, qui exigent de la méthodologie choisie qu'elle garantisse des résultats stables, prévisibles et clairement compréhensibles;
- b) la règle interdisant de prendre en compte le coefficient d'ajustement issu des résultats de l'enquête lorsque le coefficient fondé sur l'évolution du taux de change de l'euro par rapport au dollar des États-Unis est supérieur est illégale.

Ils soutiennent également que certaines règles de la méthodologie, concernant les éléments loyer/frais de logement et assurance maladie de l'indice d'ajustement, n'ont pas été appliquées correctement.

3. Les requêtes étant identiques, le Tribunal considère qu'il y a lieu de les joindre pour qu'elles fassent l'objet d'un seul et même jugement.

4. Les requêtes sont recevables et le Tribunal est compétent pour statuer sur le fond. Toutefois, elles soulèvent des questions de nature très technique et, partant, appellent les mêmes considérations



que dans le jugement 3273, au considérant 6, où le Tribunal avait précisé ceci : «un exercice d'évaluation ou de classement repose sur le jugement technique des personnes préparées à cette tâche par leur formation et leur expérience. Un tel exercice ne peut faire l'objet que d'un contrôle limité. Le Tribunal ne saurait, en particulier, substituer sa propre évaluation à celle de l'organisation. Une décision dans ce domaine ne peut être annulée que si elle émane d'une autorité incompétente, si elle est entachée d'un vice de forme ou de procédure, si elle repose sur une erreur de fait ou de droit, ou s'il n'a pas été tenu compte d'un fait essentiel, ou s'il a été tiré du dossier une conclusion manifestement erronée ou si un détournement de pouvoir a été commis (voir, par exemple, le jugement 2581).»

5. Le Tribunal en conclut que l'AIEA était fondée à appliquer la règle en vigueur depuis 2000, qui prévoit notamment ce qui suit :

«Pour le traitement des dépenses non locales, les pays sont classés en deux groupes. Dans les villes sièges et les autres lieux d'affectation présentant des caractéristiques analogues, qui constituent le Groupe I, le poids minimum attribué aux dépenses non locales est égal à 20 % de la rémunération nette (traitement de base net et indemnité de poste) plus 5 % du traitement de base net (pour les dépenses autres que de consommation). Si le poids effectif des dépenses non locales (déterminé à partir des réponses aux questionnaires sur les dépenses des ménages) est supérieur à 20 %, c'est le poids effectif qui est utilisé.»

L'AIEA soutient que le fait que la CFPI ait exprimé son intention de prendre en compte les recommandations tendant à ce que la méthode de calcul de l'élément dépenses non locales dans l'indice d'ajustement soit révisée en vue des enquêtes prévues pour 2015 ne rend pas pour autant contraire au droit la méthodologie actuelle. Cela est exact. Il existe de nombreux cas dans lesquels il est possible de choisir entre diverses options, comme en l'espèce, et il n'appartient pas au Tribunal, en dehors des cas limités énoncés au considérant 4 ci-dessus, d'annuler la décision de l'AIEA qui relève de son pouvoir discrétionnaire.

6. Les requérants contestent la légalité de la règle interdisant de prendre en compte le coefficient d'ajustement résultant de l'enquête sur le coût de la vie lorsque le coefficient calculé en fonction de

l'évolution du taux de change de l'euro par rapport au dollar des États-Unis est supérieur. À cet égard, la CFPI indique dans sa réponse que, selon «[l]es directives opérationnelles, l'indice d'ajustement doit être actualisé chaque mois en fonction des fluctuations du taux de change de l'euro par rapport au dollar des États-Unis pour faire en sorte que les traitements, payés en euro, des fonctionnaires appartenant à la catégorie professionnelle restent stables. Si les résultats de l'enquête produisent un coefficient d'ajustement inférieur à celui en vigueur (indice de référence plus cent), qui est nécessaire pour garantir de mois en mois la stabilité des salaires en euros, alors le coefficient en vigueur est maintenu. Le même système est appliqué à tous les lieux d'affectation du Groupe I dans le monde depuis des années.»\* Cette approche ne souffre aucune exception étant donné la qualité du système des ajustements, qui est précisément de garantir la parité du pouvoir d'achat entre les différents lieux d'affectation. Si la CFPI ne prenait pas en compte les fluctuations du taux de change entre l'euro et le dollar des États-Unis, il pourrait en résulter des différences de traitement nettes et fluctuantes d'un lieu d'affectation à un autre.

7. Pour ce qui concerne l'élément loyer/frais de logement de l'indice d'ajustement, les requérants soutiennent que les données de référence utilisées pour New York sont inexactes en ce qu'elles ne reflètent pas les prix réels observés dans les endroits où résident effectivement les fonctionnaires et que l'élément loyer/frais de logement pour Vienne est artificiellement minoré parce qu'il ne comprend pas les frais d'entretien du logement (*Betriebskosten*) et autres frais, ce qui rend impossible toute comparaison directe des dépenses de logement. Comme l'a souligné la CFPI, la méthode de calcul utilisée pour évaluer l'élément loyer/frais de logement de l'indice d'ajustement est en vigueur depuis 1995. Pour sa part, l'AIEA fait observer que les frais d'entretien du logement ont été pris en compte, non pas sous la section relative au loyer mais dans une section distincte consacrée aux frais de fonctionnement et d'entretien. Dans l'idéal, la CFPI devrait, pour chaque lieu d'affectation, pouvoir s'appuyer uniquement sur des chiffres

---

\* Traduction du greffe.

précis, mais dans la pratique cette approche serait excessivement lourde à mettre en œuvre, en particulier si l'on considère que la différence serait minime par rapport aux estimations actuellement utilisées. Au regard du but visé qui consiste à établir et à maintenir la parité du pouvoir d'achat entre les lieux d'affectation et de la difficulté qu'il y aurait à calculer les frais en utilisant les données précises recueillies auprès de chaque fonctionnaire, le Tribunal conclut que c'est à bon escient que la CFPI, par souci d'efficacité et de rapidité, utilise un système fondé sur des estimations. Le Tribunal est convaincu que la méthodologie employée a été établie sur la base d'une procédure réglementaire et transparente qui n'est viciée par aucune erreur de fait ou de droit.

8. Les requérants contestent également le calcul de l'élément assurance maladie de l'indice d'ajustement, en faisant valoir que les primes payées par les fonctionnaires, qui sont utilisées pour le calculer, ne reflètent pas les différences qui existent entre les systèmes médicaux et les types de couverture maladie. Une comparaison directe s'avère donc impossible. La CFPI indique qu'elle ne dispose pas de données comparatives sur les niveaux de couverture maladie ni de données relatives aux dépenses supplémentaires d'assurance maladie que les fonctionnaires doivent supporter dans différents lieux d'affectation de façon à avoir une couverture de même niveau qu'à New York ou de niveau comparable. Plutôt que de comparer les prix de produits similaires, la CFPI compare simplement la moyenne des primes d'assurance maladie dans un lieu d'affectation avec celle de New York sans tenir compte du niveau de couverture. L'Agence affirme que c'est à bon droit que la CFPI a utilisé cette méthodologie pour calculer l'élément assurance maladie. Elle concède toutefois qu'une comparaison du niveau de couverture pourrait avoir une influence sur le calcul de cet élément mais souligne qu'il faudrait aussi prendre en compte d'autres facteurs (niveau ou qualité de traitement, temps d'attente pour un traitement, etc.), ce qui compliquerait encore la tâche de la CFPI dans l'accomplissement de son mandat. Le Tribunal considère que les éléments fournis par les requérants n'ont pas permis de démontrer que la méthodologie utilisée par la CFPI pour le calcul de l'élément

assurance maladie était de quelque manière que ce soit illégale. Compte tenu de la variabilité des facteurs qui seraient à prendre en compte pour comparer les couvertures d'assurance maladie d'un lieu d'affectation à un autre, l'approche adoptée par la CFPI, qui est fondée uniquement sur une comparaison des coûts, n'est pas déraisonnable. Pour les raisons qui précèdent, le Tribunal déclare les requêtes recevables mais dénuées de fondement.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

Ainsi jugé, le 15 mai 2014, par M. Giuseppe Barbagallo, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Dolores M. Hansen, Juge, et M. Michael F. Moore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Dražen Petrović, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 9 juillet 2014.

GIUSEPPE BARBAGALLO  
DOLORES M. HANSEN  
MICHAEL F. MOORE  
DRAŽEN PETROVIĆ