



Conseil d'administration

346^e session, Genève, octobre-novembre 2022

Section du programme, du budget et de l'administration

PFA

Segment du personnel

Date: 17 octobre 2022

Original: anglais

Treizième question à l'ordre du jour

Autres questions de personnel: faits nouveaux concernant la détermination par la Commission de la fonction publique internationale de l'ajustement de poste

► Contexte

1. À sa 337^e session (octobre-novembre 2019), le Bureau a fait rapport au Conseil d'administration ¹ au sujet des recours formés contre la décision d'appliquer, à compter d'avril 2018, l'ajustement de poste révisé, tel que déterminé par la Commission de la fonction publique internationale (ci-après la «CFPI» ou la «commission»), à tous les fonctionnaires de la catégorie des services organiques et des catégories supérieures en poste à Genève; il a notamment porté à sa connaissance le [jugement n° 4134](#), rendu par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT) le 3 juillet 2019 en réponse aux actions intentées contre celle-ci par des fonctionnaires, ainsi que les mesures prises pour assurer la pleine et prompte exécution de cette décision. On trouvera à l'annexe II un schéma illustrant la chronologie des faits
2. À sa 338^e session (mars 2020), le Bureau a informé le Conseil d'administration ² que l'Assemblée générale des Nations Unies avait exprimé certaines préoccupations quant au fait

¹ GB.337/PFA/INF/2.

² GB.338/PFA/INF/6.

que les coefficients d'ajustement établis à l'issue de l'enquête menée en 2016 n'étaient pas appliqués de manière homogène à Genève et avait prié instamment les organisations participant au régime commun des Nations Unies de coopérer pleinement avec la CFPI, conformément au statut de celle-ci, afin de rétablir à titre prioritaire et dès que possible l'homogénéité et l'unité du système des ajustements. Plus concrètement, dans sa résolution 74/255A, l'Assemblée générale réaffirmait que, «en vertu de l'alinéa c) de l'article 11 de son statut, la Commission [était] habilitée à continuer de prendre des décisions sur le nombre de points d'ajustement s'appliquant aux différents lieux d'affectation» tandis que, dans sa résolution 74/255B, elle priait instamment les organisations relevant du régime commun «d'appliquer, dans les meilleurs délais, un seul coefficient d'ajustement [à Genève], en vertu de l'alinéa c) de l'article 11 du Statut de la Commission».

3. À ce propos, le Bureau a fait savoir au Conseil d'administration que les deux résolutions en question allaient à l'encontre du jugement n° 4134, définitif et non susceptible de recours pour l'OIT, qui avait frappé de nullité la décision du Directeur général d'appliquer le coefficient d'ajustement déterminé par la CFPI pour Genève, le Tribunal administratif ayant estimé que cette détermination était entachée d'irrégularité au motif que la commission n'était pas habilitée par l'alinéa b) de l'article 10 de son statut à prendre des décisions définitives en la matière, ledit statut conférant exclusivement ce pouvoir à l'Assemblée générale.
4. Le Tribunal avait ajouté que, si l'Assemblée générale souhaitait investir la CFPI d'un tel pouvoir de décision, elle devait modifier son statut, conformément à l'article 30 de celui-ci. Relevant que, dans les deux résolutions susmentionnées, l'Assemblée générale ne semblait nullement avoir l'intention de modifier les dispositions concernées du statut de la CFPI et maintenant que la commission avait le pouvoir de décider des valeurs des ajustements de poste, le Bureau a averti le Conseil d'administration que la situation litigieuse à laquelle l'OIT se heurtait depuis deux ans était appelée à se reproduire dans un avenir proche. La CFPI a ensuite décidé de suspendre les enquêtes sur le coût de la vie pendant le pic de la pandémie de COVID-19 et a pris en conséquence des mesures exceptionnelles qui ont été mises en œuvre à l'échelle de tout le système des Nations Unies.
5. À sa 341^e session (mars 2021), le Conseil d'administration a reçu un nouveau rapport³ du Bureau l'informant que, dans sa dernière résolution, l'Assemblée générale réaffirmait que la CFPI était habilitée par l'alinéa c) de l'article 11 de son statut à continuer d'établir les coefficients d'ajustement pour les lieux d'affectation relevant du régime commun des Nations Unies. À cet égard, l'Assemblée générale se déclarait préoccupée par l'application continue de deux coefficients d'ajustement à Genève et priait instamment les organisations relevant du régime commun de coopérer pleinement avec la CFPI, conformément au statut de celle-ci, afin de rétablir à titre prioritaire l'homogénéité et l'unité du système des ajustements.
6. L'Assemblée générale rappelait en outre aux chefs de secrétariat et aux organes directeurs des organisations appliquant le régime commun que le fait de ne pas respecter pleinement les décisions relatives aux ajustements prises par la CFPI en vertu de l'alinéa c) de l'article 11 de son statut pouvait avoir des conséquences sur les avantages découlant de la participation au régime commun des Nations Unies et mettre en péril l'affiliation des organisations à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. À ce sujet, l'Assemblée générale priait le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies (ONU) de consulter le Comité mixte de la Caisse commune des pensions pour déterminer si toutes les organisations affiliées

³ GB.341/PFA/INF/6.

appliquaient le régime commun de traitements et de communiquer l'issue de ces consultations dans le prochain rapport qu'il lui présenterait.

7. En mars 2021, le Conseil d'administration a également reçu des informations détaillées au sujet d'un rapport établi par le Secrétaire général de l'ONU sur les questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies. Ce rapport faisait suite à une demande que l'Assemblée générale avait formulée en janvier 2020 après avoir examiné le rapport de la CPFI pour 2019, dans lequel celle-ci avait appelé son attention sur les jugements rendus par le Tribunal en juillet 2019 concernant ses estimations des coefficients d'ajustement pour Genève ⁴.
8. Le 19 mars 2021, le Tribunal d'appel des Nations Unies a rendu sa décision (n° 2021-UNAT-1107) sur les recours formés contre les jugements du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies dans les affaires relatives au coefficient d'ajustement pour Genève. Les appelants ont été déboutés et les jugements du Tribunal du contentieux administratif, confirmés. Le Tribunal d'appel a reconnu que sa décision ne s'accordait pas avec celles rendues par le Tribunal administratif de l'OIT sur les mêmes questions, mais a ajouté que les deux juridictions opéraient dans des cadres fondamentalement différents (par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale limitent sensiblement la portée du contrôle judiciaire exercé par le Tribunal d'appel des Nations Unies, alors que le Tribunal administratif de l'OIT n'est pas soumis à de telles contraintes).
9. En outre, le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies a reconnu que «le Statut de la CFPI a[vait] été rédigé sur la base d'une méthode différente de détermination de l'indemnité de poste» et que le fait que cet instrument «continue de renvoyer à des éléments méthodologiques qui [avaient] été supprimés pr[ê]t[ait] à confusion, manqu[ait] de transparence et [était] en partie à l'origine du présent contentieux» (considérant 57). Le Tribunal d'appel des Nations Unies a quant à lui affirmé qu'une éventuelle modification du statut de la CFPI ne serait qu'une formalité destinée à adapter cet instrument à l'usage et que, dans un souci de clarté et pour éviter de futures erreurs d'interprétation similaires, il incombait à l'autorité compétente d'actualiser formellement le statut de la CFPI à la lumière de la pratique actuelle (considérant 54 et note de bas de page 50).
10. En décembre 2021, la CFPI a fait part au Bureau de son intention de reprendre pleinement son programme d'enquêtes sur le coût de la vie en 2022 et a présenté à l'Assemblée générale un rapport annuel en ce sens. Par suite, à sa 344^e session (mars 2022), le Conseil d'administration a été informé que ⁵:
 - l'Assemblée générale avait réaffirmé que la CFPI était habilitée à continuer d'établir les coefficients d'ajustement pour les lieux d'affectation relevant du régime commun des Nations Unies et souligné l'importance que les nouvelles enquêtes sur le coût de la vie soient menées avec efficacité et efficience pour rétablir un régime commun unifié;
 - le Bureau participait activement au nouveau cycle d'enquêtes sur le coût de la vie;
 - l'Assemblée générale s'était déclarée préoccupée par l'application continue de deux coefficients d'ajustement à Genève et avait prié instamment les organisations relevant du régime commun de coopérer pleinement avec la CFPI, conformément au statut de celle-ci, et d'appliquer un seul coefficient d'ajustement par lieu d'affectation une fois que les enquêtes sur le coût de la vie seraient achevées en 2022.

⁴ GB.341/PFA/INF/8.

⁵ GB.344/PFA/INF/7.

11. À la même session, le Bureau a présenté au Conseil d'administration un rapport de situation sur l'examen des questions de compétence au regard du régime commun des Nations Unies ⁶. Aux fins de la présente session, le Conseil d'administration se verra soumettre un document relatif au tout dernier rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la question ⁷.

► Résultats des enquêtes de 2021 sur le coût de la vie

12. En 2021, la CFPI a lancé un nouveau cycle d'enquêtes sur le coût de la vie dans l'ensemble des villes sièges, dont Genève. Le Bureau a participé activement au processus d'enquête concernant Genève, qui a eu lieu de novembre 2021 à janvier 2022.
13. À sa 94^e session (juillet 2022), la CFPI a approuvé les résultats des enquêtes initiales sur le coût de la vie pour 2021, comme suite aux recommandations du Comité consultatif pour les questions d'ajustement. Elle a également conclu que les résultats de l'ensemble de ces enquêtes initiales devraient être mis en œuvre le 1^{er} août 2022 au plus tard, compte tenu de l'inflation et des fluctuations des taux de change constatées entre la date d'enquête et celle de mise en œuvre, conformément au nouveau système de règles opérationnelles. Cependant, la commission n'a pas répondu aux appels en faveur de la codification du fondement juridique de ses décisions, éventuellement par une modification de son statut, eu égard aux décisions rendues par le Tribunal administratif de l'OIT et le Tribunal d'appel des Nations Unies.
14. Étant donné que l'OIT demeure tenue de se conformer aux décisions de son Tribunal administratif, qui sont définitives et non susceptibles de recours, le Bureau, en concertation avec les autres institutions spécialisées sises à Genève à l'égard desquelles le même tribunal avait rendu des jugements similaires en juillet 2019, a décidé qu'il n'était pas en mesure de mettre en œuvre les résultats de l'enquête. En effet, toute décision prise par la CFPI sur les coefficients d'ajustement en vertu d'un pouvoir que, de l'avis du Tribunal, son statut ne lui confère pas serait vouée à donner lieu à de nouveaux litiges et, selon toute probabilité, à un autre jugement défavorable reposant sur les mêmes moyens de droit.
15. Pour les organisations qui appliquaient les paramètres de l'enquête de 2016, l'enquête de 2021 a débouché sur une augmentation d'environ 2,3 pour cent de la rémunération nette (sur la base des paramètres d'août 2022). En revanche, pour les organisations relevant de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT, l'enquête entraîne une diminution d'environ 2 pour cent de la rémunération nette, sur la base des mêmes paramètres.
16. Pour comprendre cette différence, il faut garder en mémoire que seules les organisations qui reconnaissent la compétence des tribunaux des Nations Unies, telles que l'Office des Nations Unies à Genève et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, appliquent les résultats de l'enquête de 2016, qui a été contestée devant le Tribunal administratif de l'OIT, tandis que les institutions spécialisées relevant de la compétence de ce dernier, comme l'OIT, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) ou l'Union internationale des télécommunications (UIT), continuent d'appliquer les résultats de l'enquête de 2010, en application du jugement n° 4134. Partant, depuis 2017, le personnel des institutions spécialisées concernées, y compris celui de l'OIT, reçoit un traitement

⁶ GB.344/PFA/INF/9.

⁷ GB.346/PFA/INF/12.

calculé sur la base d'un coefficient d'ajustement plus élevé qui, à la demande desdites institutions, a été fixé et communiqué chaque mois par la CFPI à partir d'août 2019.

17. Le 19 août 2022, le Bureau a informé la CFPI du dilemme inextricable auquel il faisait face et a expliqué qu'il soumettrait le problème au Conseil d'administration afin d'obtenir des orientations sur les mesures susceptibles d'être prises pour remédier aux difficultés constatées par le Tribunal administratif. Le Bureau a également demandé à la commission (en son nom propre et au nom des autres institutions concernées (OMPI, UIT, OMS, ONUSIDA, OIM) de continuer, conformément aux dispositions en vigueur depuis le mois d'août 2019, de fournir chaque mois l'indice et le coefficient d'ajustement applicables à Genève au regard de l'enquête de 2010 afin que les institutions en question puissent calculer le niveau de rémunération dû en conséquence.
18. Le 22 août 2022, la CFPI a répondu qu'elle n'était pas en mesure de continuer à calculer pour les institutions concernées les coefficients d'ajustement sur la base de l'enquête de 2010. Compte tenu de cette réponse, le Bureau, de concert avec les autres institutions spécialisées intéressées, a adressé une nouvelle lettre conjointe au Secrétaire général de l'ONU (avec copie au Président de l'Assemblée générale, au Président de la CFPI et aux présidents des fédérations de fonctionnaires) afin d'expliquer la situation intenable dans laquelle se trouvaient les institutions spécialisées sises à Genève qui relevaient de la compétence du Tribunal administratif de l'OIT et de demander une nouvelle fois l'inscription à l'ordre du jour de la session de l'Assemblée générale d'une question relative à la modification des articles 10 et 11 du statut de la CFPI, seule solution viable pour sortir de l'impasse actuelle.
19. Dans l'intervalle, à titre de mesure d'urgence et après avoir pleinement consulté les autres institutions spécialisées de Genève qui étaient concernées, le Bureau a décidé de s'en tenir aux dispositions observées depuis août 2019 et de continuer à utiliser les indices et les règles opérationnelles en vigueur par suite de l'enquête de 2010 concernant Genève. L'ajustement de poste applicable à la rémunération nette des fonctionnaires du BIT en poste à Genève est donc calculé sur cette base depuis le mois d'août 2022.

► Conséquences pour le Bureau

20. Le Bureau se trouve dans une situation particulièrement délicate. Bien qu'il soit pleinement conscient des responsabilités qui lui incombent à l'égard du régime commun en application des accords conclus avec l'ONU, il est juridiquement tenu de se conformer pleinement aux décisions du Tribunal administratif de l'OIT et de les mettre en œuvre de bonne foi.
21. Le jugement du Tribunal repose principalement sur la conclusion de celui-ci selon laquelle la CFPI n'est pas habilitée par l'alinéa c) de l'article 11 de son statut à fixer les coefficients d'ajustement. Or, en affirmant à plusieurs reprises dans ses résolutions susmentionnées le pouvoir de la CFPI en la matière, l'Assemblée générale n'a tenu aucun compte du fait que ledit jugement avait force de chose jugée (*res judicata*). Elle n'a pas tenu compte non plus de l'indépendance judiciaire du Tribunal, qui n'est pas soumis à son autorité.
22. Depuis le prononcé du jugement n° 4134, le Bureau a maintes fois signalé à la CFPI que, bien qu'il continue d'adhérer pleinement au régime commun des Nations Unies, il était et demeurerait tenu d'exécuter rigoureusement les décisions pertinentes du Tribunal administratif de l'OIT. Or, en l'état actuel des choses, il craint que la CFPI n'ait pas accordé à la situation de l'OIT toute l'attention requise pour trouver des moyens de régler ce dilemme juridique.

23. L'OIT a fait savoir à la CFPI que la faille juridique constatée par le Tribunal pouvait être comblée par une modification des articles 10 et 11 de son statut. Sur le plan procédural, pareille modification serait simple et aisée à réaliser. En revanche, à supposer que le statut de la CFPI ne soit pas modifié et que le statu quo soit donc perpétué, les décisions prises à l'égard des lieux d'affectation des différents pays risquent d'être de nouveau contestées sur le plan juridique, d'autant plus que de nouvelles enquêtes sont en cours.
24. La situation est en définitive intenable car, depuis le prononcé du jugement n° 4134, la CFPI a continué de procéder à de nombreuses déterminations de coefficients d'ajustement concernant des lieux d'affectation autres que Genève, dont certaines impliquent des réductions de traitement considérables. Pour parer au risque que de nouvelles actions chronophages et coûteuses soient intentées, le Bureau a décidé que, en application du jugement n° 4134, il ne pouvait donner effet à ces réductions de traitement ni dans les villes sièges telles que Genève, ni dans aucun autre lieu d'affectation. La situation demeurant dans l'impasse, le Bureau peut difficilement rester sur la même ligne que les autres entités relevant du régime commun des Nations Unies.

► La voie à suivre

25. L'ONU n'ayant pris aucune mesure pour modifier le statut de la CFPI, le Bureau, conjointement avec les autres institutions spécialisées intéressées, a de nouveau sollicité l'assistance du Secrétaire général afin que la situation puisse être réglée de manière définitive et satisfaisante sur le plan juridique. Ayant étroitement consulté les autres institutions spécialisées concernées, le Bureau est convaincu que seule une modification du statut de la CFPI permettra de sortir de l'impasse actuelle et de rétablir l'homogénéité et l'unité au sein du régime commun des Nations Unies en matière de traitements, indemnités et autres conditions d'emploi.
26. Il importe en particulier de rappeler que le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies ont eux-mêmes clairement confirmé l'un et l'autre, dans leurs décisions respectives n^{os} UNDT/2020/130 et 2021-UNAT-1107, qu'il était opportun d'actualiser le libellé des articles 10 et 11 du statut de la CFPI.
27. La modification formelle du statut de la CFPI renforcerait la sécurité juridique et répondrait aux besoins de l'ensemble des organisations concernées tout en assurant la primauté du droit. Elle permettrait aux institutions intéressées de se conformer aux jugements du Tribunal administratif de l'OIT puisqu'elle alignerait le statut de la commission sur la pratique constante et établie de longue date. Une mise à jour des articles 10 et 11 du statut de la commission ne devrait pas donner matière à controverse puisqu'elle ne ferait que codifier la position de l'Assemblée générale en l'incorporant dans le cadre juridique. À cet égard, une responsabilité institutionnelle spéciale incombe aux gouvernements, qui doivent appuyer une modification du statut de la CFPI à l'effet de consigner expressément le pouvoir de décision de celle-ci.
28. Compte tenu de l'incertitude persistante et des graves risques institutionnels encourus, il est proposé que la décision du Conseil d'administration prenne la forme d'une résolution dans laquelle celui-ci, après avoir rappelé les données du problème, appellerait de manière formelle et résolue à la recherche coordonnée de solutions.

► **Projet de décision**

- 29. Le Conseil d'administration prend note des informations fournies par le Bureau au sujet de l'impasse actuelle résultant de la détermination des coefficients d'ajustement par la Commission de la fonction publique internationale et adopte la résolution annexée au document GB.346/PFA/13(Rev.1).**

► Annexe I

Projet de résolution concernant la détermination par la Commission de la fonction publique internationale de l'ajustement de poste

Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail,

Rappelant le jugement n° 4134, dans lequel le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (OIT) a statué que la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) n'était pas habilitée par l'article 11 de son statut à rendre des décisions définitives en matière d'ajustement de poste et a annulé la décision du Directeur général d'appliquer les coefficients d'ajustement fixés par la CFPI sur la base de l'enquête de 2016 relative au coût de la vie,

Prenant note des résolutions 74/255A, 74/255B, 75/245 et 76/240 de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui réaffirment en particulier que la CFPI est habilitée à établir les coefficients d'ajustement pour les lieux d'affectation relevant du régime commun des Nations Unies,

Conscient de l'importance que l'Organisation des Nations Unies (ONU) et l'OIT coopèrent pour élaborer des règles, des méthodes et des arrangements communs concernant le personnel et éviter l'existence de graves inégalités dans les termes et les conditions d'emploi, conformément à l'article XI de l'accord de 1946 conclu entre les deux organisations sur leurs relations,

Soulignant l'attachement de l'OIT au principe de la primauté du droit et son obligation d'exécuter de bonne foi les jugements de son Tribunal administratif, qui revêtent un caractère définitif et ne sont pas susceptibles de recours, ainsi que la responsabilité particulière qui lui incombe de préserver et garantir l'intégrité et l'indépendance du Tribunal,

Reconnaissant les responsabilités qui sont celles de l'OIT dans le cadre du régime commun des Nations Unies, du fait de son acceptation du statut de la CFPI depuis le 16 avril 1975,

1. Se déclare vivement préoccupé par l'application continue de deux coefficients d'ajustement à Genève, qui compromet la viabilité du régime commun des Nations Unies en matière de traitements;
2. Reconnaît les efforts que le Bureau, en consultation avec les autres institutions spécialisées concernées, a déployés pour appeler l'attention sur cette situation délicate et solliciter l'appui et l'assistance de l'ONU et de la CFPI;
3. Prend note des lettres conjointes datées du 12 mai 2020 et du 30 septembre 2022 que les chefs de secrétariat de l'OIT et d'autres institutions ayant leur siège à Genève ont adressées au Secrétaire général de l'ONU pour appeler son attention d'urgence sur les difficultés rencontrées et recommander la mise en œuvre d'une solution constructive, notamment par une modification du statut de la CFPI à l'effet de codifier l'intention exprimée dans les résolutions de l'Assemblée générale;

4. Estime qu'une mise à jour du libellé des articles 10 et 11 dudit statut afin d'y consigner expressément le pouvoir de la CFPI de fixer les coefficients d'ajustement constitue la seule solution viable pour permettre à l'OIT et aux autres institutions spécialisées concernées de se conformer aux jugements définitifs et non susceptibles de recours du Tribunal administratif et de s'acquitter des responsabilités qui leur incombent à la fois en tant qu'employeuses et que participantes au régime commun des Nations Unies;
5. Attache une importance particulière au fait que la nécessité d'une mise à jour formelle des articles 10 et 11 du statut de la CFPI pour éclaircir la situation et éviter de futures erreurs d'interprétation ait été reconnue tant par le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies que par le Tribunal d'appel des Nations Unies dans leurs décisions respectives n^{os} UNDT/2020/130 et 2021-UNAT-1107;
6. Appelle les États Membres de l'OIT à prendre toutes les mesures nécessaires, en se coordonnant en tant que de besoin avec leurs représentations diplomatiques auprès de l'ONU, pour que la situation actuelle soit réglée de façon satisfaisante et que la possibilité d'une modification du statut de la CFPI soit dûment et promptement envisagée;
7. Charge le Directeur général de poursuivre ses efforts, à titre prioritaire et en consultation avec les autres institutions spécialisées concernées, en vue de trouver une issue à l'impasse actuelle et l'autorise à accepter l'amendement aux articles 10 et 11 du statut de la CFPI dès que celui-ci aura été adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies;
8. Demande au Directeur général de faire tenir copie de la présente résolution au Secrétaire général de l'ONU, au Président de l'Assemblée générale des Nations Unies, au Président de la CFPI et aux chefs de secrétariat des institutions spécialisées concernées;
9. Décide de rester saisi de cette question jusqu'à ce qu'elle soit définitivement résolue et demande au Directeur général de le tenir informé à intervalles réguliers de tout progrès accompli à cet égard.

► Annexe II

Chronologie des faits

