



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX  
ADMINISTRATIF DES NATIONS  
UNIES

Affaire n° UNDT/NY/2020/049

Jugement n° UNDT/2021/138

Date : 23 novembre 2021

Français

Original : anglais

**Juge :** M<sup>me</sup> Joelle Adda

**Greffé :** New York

**Greffière :** M<sup>me</sup> Nerea Suero Fontecha

ABALOS ET AL.

c.

LE SECRETAIRE GENERAL  
DE L'ORGANISATION  
MÉTÉOROLOGIQUE MONDIALE

---

**JUGEMENT**

---

**Conseils des requérants :**

Christopher Whomersley

Mathis Kern

**Conseil du défendeur :**

Daniel Trup, OMM

## **Introduction**

1. Les requérants, fonctionnaires de l'Organisation météorologique mondiale (« OMM »), contestent la décision du Secrétaire général de l'OMM en date du 19 juillet 2019 de maintenir la décision initiale, prise par l'OMM, d'appliquer un 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 entraîné une réduction du montant de la rémunération de son personnel à Genève.

2. Le Défendeur soutient que la requête devrait être rejetée dans son intégralité, car le Tribunal d'appel a tranché de manière définitive la question soulevée en l'espèce dans des arrêts précédemment rendus en 2021, notamment *Abd Al Shakour et al.* et *Aksioutine et al.* 2021-UNAT-1107 (« *Al Shakour* »), qui concernaient le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et non l'OMM.

3. Pour les motifs exposés ci-dessous, le Tribunal rejette la demande en se référant aux conclusions du Tribunal d'appel en l'affaire *Al Shakour* et à la règle du précédent selon laquelle la jurisprudence du Tribunal d'appel a force obligatoire.

## **Examen**

### *Rappel de la procédure*

4. La requête en l'espèce a été initialement déposée au Greffe du Tribunal du contentieux administratif à Genève, mais a été renvoyée par la suite au Greffe de New York pour éviter toute suspicion de conflit d'intérêts, étant donné que le juge en poste à Genève perçoit la même indemnité de poste que les membres du personnel des Nations Unies.

5. Dans l'ordonnance n° 16 (NY/2021) en date du 2 mars 2021, en réponse à une demande du défendeur, le Tribunal a indiqué aux parties que la présente instance serait suspendue jusqu'à ce que le Tribunal d'appel ait rendu son arrêt dûment motivé par

écrit dans les affaires pertinentes. Outre *Al Shakour*, il s'agit des affaires : *Andres et al.* et *Correia Reis et al.*, 2021-UNAT-1108 ; *Bozic et al.* et *Alsaqqaf et al.* 2021-UNAT-1109 ; *Andreeva et al.* et *Bettighofer et al.* 2021-UNAT-1110 ; et *Angelova et al.* et *Avognon et al.*, 2021-UNAT-1111. Par commodité, il n'est fait référence en l'espèce qu'à l'arrêt du Tribunal d'appel en l'affaire *Al Shakour*.

6. Dès le prononcé de l'arrêt pleinement motivé dans l'affaire *Al Shakour*, le Tribunal a enjoint aux parties, par son ordonnance n° 66 (NY/2021) en date du 16 juillet 2021, de déposer leurs conclusions finales sur la question de savoir si l'arrêt *Al Shakour* faisait autorité en l'espèce. Les parties ont en outre été informées que le Tribunal, ensuite, trancherait les questions soulevées et rendrait son jugement sur la seule base des pièces versées au dossier, à moins qu'il n'en décide autrement.

7. Après un examen approfondi des conclusions déposées par les parties comme suite à l'ordonnance n° 66 (NY/2021), le Tribunal a considéré, dans l'ordonnance n° 76 (NY/2021) en date du 17 août 2021, que des conclusions et des documents supplémentaires concernant la structure de gouvernance de l'OMM et le cadre réglementaire applicable étaient nécessaires. Il a donc ordonné au défendeur de déposer ces conclusions et documents, au sujet desquels les requérants présentaient ensuite leur réponse. Les parties ont déposé ces pièces, respectivement les 1<sup>er</sup> et 13 septembre 2021.

8. Après une lecture attentive des conclusions et de la documentation supplémentaires, le Tribunal est à présent convaincu que l'affaire est pleinement instruite et prête à être tranchée.

#### *Les conclusions pertinentes du Tribunal d'appel dans l'affaire Al Shakour*

9. La question fondamentale soulevée en l'espèce, qui est la même que celle considérée par le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Al Shakour*, est de savoir s'il était régulier d'appliquer la décision de la CFPI concernant l'indemnité de poste du personnel à Genève. Seule différence, alors qu'*Al Shakour* concernait le personnel de l'Organisation des Nations Unies, la présente affaire a trait aux conséquences de la décision de la CFPI pour le personnel de l'OMM.

10. Dans l'arrêt *Al Shakour*, le Tribunal d'appel a dit que la CFPI était un organe subsidiaire technique de l'Assemblée générale, dont les décisions adressées à l'Assemblée générale et approuvées par celle-ci liaient le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Le Tribunal d'appel a en outre statué que lorsque l'Assemblée générale prenait des décisions de réglementation dont l'exécution ne laissait pas au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies la possibilité d'exercer son pouvoir discrétionnaire, aucune décision prise par ce dernier en fonction des circonstances aux fins de l'exécution desdites décisions de réglementation ne constituait une décision administrative susceptible de contrôle judiciaire. Voir par. 51.

11. En conséquence, le Tribunal d'appel a conclu que le champ du contrôle judiciaire se limitait à la question d'un éventuel conflit normatif entre les décisions de l'Assemblée générale ou leur mise en œuvre et leur exécution par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Il a constaté que nul ne contestait que le Secrétaire général avait agi conformément à la décision de la CFPI, laquelle avait été entérinée et adoptée par l'Assemblée générale, et que ce seul fait pouvait constituer un motif suffisant pour rejeter l'appel. Voir par. 52.

12. Le Tribunal d'appel a en outre précisé que l'Assemblée générale, en tant que législateur souverain, avait clairement ordonné par la voie de ses résolutions pertinentes l'exécution des décisions de la CFPI. Ainsi, par sa résolution 74/255 (Régime commun des Nations Unies), l'Assemblée générale avait approuvé la méthode de calcul du coefficient d'ajustement, alors qu'elle était bien consciente des arguments avancés contre son application, ainsi que de ses conséquences financières pour la rémunération du personnel en poste à Genève. Cela constituerait un motif suffisant pour rejeter l'appel, étant donné les compétences limitées dont disposent les tribunaux des Nations Unies pour examiner les textes législatifs émanant de l'Assemblée générale. Se référant à l'affaire *Ovcharenko* 2015-UNAT-530, le Tribunal d'appel a ensuite affirmé que les décisions de l'Assemblée générale étaient contraignantes pour le Secrétaire général et qu'en conséquence, la décision administrative contestée devait être considérée comme régulière, car elle avait été prise en application de normes de rang supérieur. Voir par. 59 à 60.

*Objet de l'affaire*

13. Si l'Administration dispose d'une certaine marge d'appréciation, ce pouvoir discrétionnaire n'est généralement pas illimité. Comme l'a posé le Tribunal d'appel dans l'arrêt *Sanwidi* (2010-UNAT-084, par. 40), pour apprécier si l'Administration avait fait un usage régulier de son pouvoir d'appréciation, le Tribunal du contentieux administratif devait rechercher si la décision était régulière, rationnelle, conforme à la procédure et proportionnée. À cet égard, il peut rechercher si des éléments utiles ont été écartés et si des éléments inutiles ont été pris en considération et si la décision est absurde ou inique.

14. En revanche, le Tribunal d'appel a aussi souligné qu'il n'appartenait au Tribunal du contentieux administratif ni d'apprécier le bien-fondé du choix opéré par le Secrétaire général parmi les différentes possibilités qui s'offraient à lui, ni de substituer sa propre décision à celle du Secrétaire général (voir l'arrêt *Sanwidi*, par. 40). Il a en outre rappelé que le Tribunal du contentieux administratif ne procédait pas à un examen au fond mais à un contrôle juridictionnel, procédure qui consistait à examiner la manière dont le décideur était arrivé à la décision attaquée et non le bien-fondé de la décision (voir *Sanwidi*, par. 42).

15. Parmi les éléments à prendre en considération lorsqu'on examinait la façon dont l'Administration exerçait son pouvoir discrétionnaire, le Tribunal d'appel a indiqué que la liste des principes juridiques applicables en droit administratif ne saurait être épuisée, mais que, entre autres motifs, une décision inique, déraisonnable, irrégulière, irrationnelle, viciée sur le plan procédural, partielle, gratuite, arbitraire ou disproportionnée autorisait les tribunaux à contrôler le pouvoir discrétionnaire de l'Administration (voir l'arrêt *Sanwidi*, par. 38).

16. En outre, le Tribunal d'appel a constamment statué que le Tribunal du contentieux administratif avait le pouvoir inhérent de caractériser et de circonscrire la décision administrative contestée et de définir les questions devant faire l'objet de son contrôle. Il a ajouté que le Tribunal du contentieux administratif, lorsqu'il définissait les enjeux d'une affaire, pouvait examiner la requête dans son ensemble (voir arrêt

*Fasanella* (2017-UNAT-765), par. 20, tel que cité dans l'arrêt *Cardwell* (2018-UNAT-876), par. 23).

17. En conséquence, le Tribunal considère que la question fondamentale soulevée en l'espèce est celle de savoir si le Secrétaire général de l'OMM a agi dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire en décidant, conformément à *Al Shakour*, d'appliquer le coefficient d'ajustement établi par la CFPI sur la base de son enquête sur le coût de la vie de 2016, tel qu'approuvé par l'Assemblée générale.

18. Pour trancher cette question, le Tribunal doit en premier lieu examiner comment le cadre réglementaire interne de l'OMM définit la norme applicable à l'Organisation en matière d'indemnité de poste. S'il faut conclure que la norme énoncée dans l'arrêt *Al Shakour*, qui concerne le personnel de l'Organisation des Nations Unies, s'applique effectivement aussi au personnel de l'OMM, alors le Tribunal relève que le Tribunal d'appel a confirmé la force obligatoire de la jurisprudence. Cela signifie que le Tribunal du contentieux doit, en tant que juridiction de première instance dans un système judiciaire à deux niveaux, « reconnaître et respecter la jurisprudence du Tribunal d'appel et s'y conformer » (voir le par. 24 de l'arrêt *Igbinedion* 2014-UNAT-410, également confirmé, par exemple, dans *Hepworth* 2015-UNAT-503 et *Gehr* 2016-UNAT-613).

#### *La structure de gouvernance de l'OMM*

19. Le défendeur a en substance indiqué (dans ses conclusions déposées le 1<sup>er</sup> septembre 2021 comme suite à l'ordonnance n° 76 (NY/2021)) que la structure de gouvernance de l'OMM était la suivante :

- a. Le Congrès est l'organe suprême de l'OMM. Il est habilité, entre autres responsabilités, à déterminer la politique générale de l'Organisation, les règlements prescrivant les procédures des différents organes de l'Organisation, notamment le Règlement général, le Règlement technique, le Règlement financier et le Règlement du personnel, et à prendre toute autre mesure appropriée sur les questions touchant à l'Organisation ;

b. Le Conseil exécutif vient en seconde place après le Congrès dans la hiérarchie interne de l'OMM. Il est l'organe exécutif de l'Organisation et est dirigé par un(e) Président(e). Les responsabilités du Conseil exécutif devant le Congrès comprennent la gestion des ressources budgétaires de l'Organisation, la mise en œuvre des décisions prises par les membres, la formulation de recommandations sur toute question touchant aux activités de l'Organisation et de l'exercice de toute autre fonction que pourrait lui confier le Congrès ou ses membres collectivement ;

c. Le Secrétaire général ou la Secrétaire générale de l'OMM est nommé(e) par le Congrès et est responsable devant le Président ou la Présidente de l'OMM des activités techniques et administratives du Secrétariat. Il/elle fait donc rapport au Congrès et au Conseil exécutif. Le Secrétaire général de l'OMM demeure tenu de s'acquitter de ses fonctions conformément à la Convention de l'OMM, au Règlement de l'Organisation ainsi qu'aux directives données par le Congrès, le Conseil exécutif et le Président de l'Organisation.

20. Les requérants n'ont pas contesté la description faite par le défendeur de la structure de gouvernance de l'OMM. En ce qui concerne la Convention de l'OMM et le Règlement général de l'OMM, joints par le défendeur en annexe à ses conclusions du 1<sup>er</sup> septembre 2021, le Tribunal y souscrit également.

*Le cadre réglementaire interne applicable de l'OMM*

21. Conformément à l'alinéa d) de l'article 8 de la Convention de l'OMM, le Congrès a notamment pour fonction « d'établir... le Statut du personnel », lequel, aux termes du Statut et Règlement du personnel de l'OMM de 2007 applicable en l'espèce (repris dans la version actuelle de 2020), « pose les principes généraux de la politique à suivre pour le recrutement et l'administration du Secrétariat [de l'OMM] ». Conformément à l'alinéa 1 de la règle 153 du Règlement général de l'OMM, le Secrétaire général a notamment pour fonction de « [d]iriger les travaux du Secrétariat [de l'OMM] » et, aux termes du Statut et Règlement du personnel de l'OMM de 2007

applicable en l'espèce (repris dans la version actuelle de 2020), le Règlement du personnel de l'OMM, qui régit les conditions d'emploi de l'Organisation, est établi et appliqué par le Secrétaire général conformément au Statut du personnel.

22. En ce qui concerne l'indemnité de poste, l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM prévoit que « [l']ajustement des taux des traitements de base des membres du personnel de la catégorie professionnelle s'effectuera par le jeu d'ajustements appropriés déterminés par l'Organisation des Nations Unies » [...« appropriate United Nations post adjustments » dans la version anglaise]. L'alinéa c du paragraphe 1) de la disposition 133 du Règlement du personnel de l'OMM précise en outre que l'indice d'ajustement pour chaque lieu d'affectation et le coefficient correspondant sont établis à intervalles réguliers par la Commission de la fonction publique internationale.

23. La principale question à examiner est donc de savoir si l'application par le Secrétaire général de l'alinéa c du paragraphe 1) de la disposition 133 du Règlement du personnel était appropriée au regard de l'article 3.3 du Statut du personnel. Il faut pour cela examiner le sens des termes « ajustements déterminés par l'Organisation des Nations Unies » et « appropriés » utilisés à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM. À cet égard, il est logique d'examiner le sens du terme « ajustements déterminés par l'Organisation des Nations Unies » avant celui du terme « appropriés », qui qualifie le premier.

*Les principes d'interprétation des mots et des textes appliqués par le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel*

24. Le Tribunal d'appel a constamment statué que l'interprétation d'une disposition réglementaire avait pour point de départ un examen de ses termes dans leur sens littéral, ce qui signifie que lorsque le libellé de la disposition considérée est clair, courant et ne pose aucun problème de compréhension, il convient d'interpréter cette disposition à la lettre, sans autre forme d'investigation [voir *Scott* 2012-UNAT-225, par. 28, comme affirmé, par exemple, dans *De Aguirre* 2016-UNAT-705, *Timothy* 2018-UNAT-847 et *Ozturk* 2018-UNAT-892, ainsi que dans *Sidell* 2013-UNAT-348 (para. 23), *Scheepers*



*et al.* 2015-UNAT-556 (para. 31), *Al-Mussader* 2017-UNAT-771 (para. 28), *Faye* 2017-UNAT-801 (para. 23), *Rockcliffe* 2017-UNAT-807 (para. 28), *Mohamed* 2020-UNAT-985 (par. 31)]. Ce principe d'interprétation est aussi connu sous le nom de règle du sens ordinaire.

25. Si toutefois le sens d'un mot ou d'un passage dans une disposition n'est pas clair ou est ambigu, une interprétation téléologique du texte, qui dépasse son sens littéral, s'impose. Il convient ainsi de lire ce mot ou passage dans son contexte pour comprendre le sens qu'il est censé avoir (voir le par. 43 de l'arrêt *Collins* 2020-UNAT-1021). C'est ce qu'on appelle aussi une interprétation téléologique.

*Sens du terme « ajustements déterminés par l'Organisation des Nations Unies » conformément à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM.*

26. La question fondamentale qui se pose lorsqu'on interprète le sens du terme « ajustements déterminés par l'Organisation des Nations Unies » est de savoir ce qu'il faut entendre par la mention de « l'Organisation des Nations Unies ».

27. Les requérants ne présentent pas d'arguments particuliers à ce sujet, mais soulignent à plusieurs reprises que l'OMM, institution spécialisée des Nations Unies, est à ce titre souveraine et donc indépendante de l'Organisation des Nations Unies. En outre, ils contestent de manière générale que le défendeur puisse s'appuyer sur le cadre réglementaire interne de l'OMM. Ils soutiennent au contraire que l'OMM n'est pas tenue d'appliquer automatiquement les mesures déterminées par la CFPI du seul fait de son acceptation du Statut de la Commission. Par cette acceptation, l'Organisation entendait seulement appliquer les coefficients établis par la CFPI pour autant que celle-ci agisse dans le cadre de son mandat et de ses attributions et conformément à son statut, et que ses calculs ne soient pas erronés. Elle ne s'était pas engagée à appliquer des déterminations de la CFPI entachées d'erreurs telles que celle, visée en l'espèce, qui a entraîné une réduction de la rémunération.

28. Le défendeur soutient en substance qu'en application du cadre de réglementation interne de l'Organisation, le Secrétaire général de l'OMM était tenu d'agir conformément à l'arrêt *Al Shakour*.

29. Le Tribunal rappelle que la Charte des Nations Unies est l'instrument constitutif de l'Organisation des Nations Unies, et qu'elle porte également création de ses organes, notamment l'Assemblée générale et le Secrétariat, ce dernier étant dirigé par le Secrétaire général de l'Organisation (voir chapitres I, II, IV et XV).

30. Le Tribunal note en outre qu'aucune des parties n'a – à juste titre – contesté la conclusion du Tribunal d'appel dans l'arrêt *Al Shakour* selon laquelle le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies était lié par la décision de la CFPI approuvée et adoptée par l'Assemblée générale concernant le coefficient d'ajustement applicable pour le personnel de l'Organisation des Nations Unies en poste à Genève. Il note également que comme c'est le cas en l'espèce et conformément à *Al Shakour*, l'Assemblée générale n'a proposé au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies d'autre solution, pour calculer le coefficient d'ajustement applicable, que celle de se conformer à la décision de la CFPI.

31. Par conséquent, en ce qui concerne la présente affaire, une interprétation textuelle de l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM amène le Tribunal à conclure que la référence aux « ajustements déterminés par l'Organisation des Nations Unies » [*« United Nations post adjustment »* dans la version anglaise (non souligné dans l'original)] renvoie indubitablement à « l'Organisation des Nations Unies » telle qu'elle est définie dans sa Charte. En l'espèce, la décision de l'Assemblée générale d'entériner celle de la CFPI constituait par conséquent, ainsi que l'a établi le Tribunal d'appel dans l'affaire *Al Shakour*, la norme pertinente à appliquer par le Secrétaire général de l'OMM conformément à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'Organisation. Elle était en outre conforme aux dispositions de l'alinéa c du paragraphe 1) de la disposition 133 du Règlement du personnel de l'OMM.

32. En conséquence, le Secrétaire général de l'OMM a agi dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a décidé d'appliquer à l'Organisation, conformément

à l'alinéa c) de la disposition 133.1 de son règlement du personnel, le coefficient d'ajustement établi par la CFPI pour les fonctionnaires des Nations Unies en poste à Genève. En substance, conformément à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM, lu conjointement avec *Al Shakour*, le Secrétaire général de l'OMM n'avait pas d'autre choix.

*Sens du terme « appropriés » utilisé à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM.*

33. Les requérants soutiennent qu'une analyse textuelle de l'article 3 du Statut du personnel de l'OMM permet de conclure que cette disposition donne au Secrétaire général de l'OMM la prérogative de prendre des mesures s'écartant de celles adoptées par le système des Nations Unies afin de répondre aux spécificités de l'Organisation – et que, inversement, elle ne l'oblige pas à appliquer automatiquement aux membres de son personnel les décisions prises par l'Organisation des Nations Unies ou par la CFPI.

34. Les requérants affirment qu'il découle de l'article 3.1 du Statut du personnel de l'OMM que le Secrétaire général de l'Organisation détermine les traitements conformément aux classes de postes et barèmes de rémunération de l'Organisation des Nations Unies. Il s'ensuit que le Secrétaire général de l'OMM doit prendre sa décision par référence aux dispositions prises par le système des Nations Unies, mais qu'il n'est pas directement tenu de s'y conformer. En outre, l'article 3.2 du Statut du personnel de l'OMM confirme le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général de l'OMM en la matière, car il habilite celui-ci à exempter les fonctionnaires du régime commun au cas par cas. L'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM laisse alors à l'appréciation du Secrétaire général de l'Organisation l'examen de ce que constituent, pour les besoins de l'OMM, des ajustements appropriés déterminés par l'Organisation des Nations Unies.

35. Les requérants soutiennent en outre que leur interprétation du Statut du personnel de l'OMM est conforme au sens ordinaire de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'OMM, aux termes duquel celle-ci ne s'est engagée que dans la

mesure du possible à se conformer au barème approuvé par l'Organisation des Nations Unies. Ils ajoutent que cela n'est pas contredit par la modification des avantages du personnel à laquelle le Secrétaire général de l'OMM a procédé en 1995 pour les conformer aux conditions du système des Nations Unies, car cette action entrerait bien dans le cadre du pouvoir discrétionnaire susmentionné.

36. Le Tribunal observe que, selon le dictionnaire en ligne Merriam-Webster, le mot « approprié » signifie essentiellement « bon ou adapté à un but ou une situation ». La question est donc de savoir si, comme le soutiennent les requérants, ce mot a attribué en l'espèce un pouvoir discrétionnaire au Secrétaire général de l'OMM au regard de l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM, aux termes duquel « [l]'ajustement des taux des traitements de base des membres du personnel de la catégorie professionnelle s'effectuera par le jeu d'ajustements *appropriés* déterminés par l'Organisation des Nations Unies » (soulignement ajouté).

37. Le Tribunal n'est pas de cet avis. L'argument des requérants n'aurait de sens que si le Secrétaire général de l'OMM avait eu le choix entre plusieurs taux d'ajustement déterminés par l'Organisation Nations Unies, auquel cas il pouvait déterminer lequel serait le mieux adapté, ou « approprié », pour l'OMM. Or, comme le Tribunal l'a déjà indiqué ci-dessus, tel n'était pas le cas.

38. Par conséquent, le mot « approprié », au sens de l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM, vise le taux d'ajustement unique appliqué par l'Organisation des Nations Unies, auquel se limitait le choix du Secrétaire général de l'OMM, conformément à *Al Shakour*, puisque c'était celui que l'Assemblée générale avait adopté comme suite à la recommandation de la CFPI.

39. Les références des requérants aux articles 3.1 et 3.2 du Statut du personnel de l'OMM ne modifient pas cette conclusion. L'article 3.1 du Statut du personnel de l'OMM concerne les traitements de base des fonctionnaires de l'OMM – et non les paiements supplémentaires au titre de l'indemnité de poste – et prévoit uniquement que le Secrétaire général « fixe » ces traitements « conformément aux grades et au barème correspondant des traitements bruts et nets applicable au personnel de l'Organisation

des Nations Unies ». L'article 3.2 du Statut du personnel de l'OMM a pour objet la « compensation » (contribution du personnel) – une déduction générale sur traitement sans incidence sur le montant de l'indemnité de poste. Il dispose simplement que cette « compensation » est « fixée par l'Organisation des Nations Unies ». Aucune des deux dispositions ne laisse donc entendre que le Secrétaire général de l'OMM devrait avoir d'autre possibilité que d'appliquer les ajustements déterminés par l'Organisation des Nations Unies, conformément à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM, tel que promulgué par le Congrès.

40. L'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'OMM ne modifie pas davantage les conclusions qui précèdent. Il dispose simplement, au paragraphe 1 de son article IX, que l'Organisation des Nations Unies et l'OMM « conviennent d'établir, dans toute la mesure du possible, en ce qui concerne le personnel, des règles, des méthodes et des dispositions communes destinées à éviter de graves divergences dans les termes et conditions d'emploi, ainsi que la concurrence dans le recrutement du personnel, et à faciliter les échanges de personnel en vue de tirer le meilleur parti possible des services de ce personnel ».

41. Cela ne modifie en rien la conclusion selon laquelle, conformément à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM, le Secrétaire général de l'Organisation était tenu d'exécuter la décision de l'Assemblée générale, comme il est dit dans *Al Shakour*. En tout état de cause, le paragraphe 1 de l'article IX affirme l'engagement général de l'OMM à appliquer les normes de l'Organisation des Nations Unies, comme le Congrès l'a également affirmé à la disposition 3.3 du règlement du personnel de l'OMM.

*Existence d'autres raisons pour lesquelles Al Shakour ne s'appliquerait pas à la présente affaire*

42. Les requérants soutiennent que les décisions administratives contestées sont irrégulières parce que l'OMM est une institution spécialisée des Nations Unies qui est souveraine et donc indépendante de l'Organisation des Nations Unies, et que

contrairement à cette dernière, elle n'est pas liée par les décisions de l'Assemblée générale. *Al-Shakour* concerne la décision d'exécution prise par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies alors que la présente affaire concerne celle qui a été prise par l'OMM.

43. Les requérants font valoir que l'OMM a son propre organe directeur, son propre cadre juridique, y compris ses règles et procédures, ses propres membres et ses propres mécanismes de financement. L'« organe directeur » de l'OMM n'a ni entériné les décisions de la CFPI ni approuvé la « décision d'exécution » de l'Administration. Le Secrétaire général de l'OMM a ainsi pris de sa propre initiative les décisions administratives contestées. Par ailleurs, les résolutions de l'Assemblée générale ne peuvent légitimer les erreurs commises par la CFPI dans ses décisions antérieures de facto et ne sauraient être considérées comme des interprétations authentiques s'appliquant à l'OMM : seul l'organe directeur de l'OMM pourrait faire de telles interprétations ou prendre de telles décisions.

44. Les requérants soutiennent en outre que, dans son jugement en l'affaire *Al-Shakour* UNDT/2020/106, le Tribunal du contentieux administratif a déclaré que le caractère contraignant des décisions de la CFPI relatives à des réductions de traitement ne pouvait pas être transposé *mutatis mutandis* aux institutions spécialisées ou autres organisations internationales appliquant le régime commun, étant donné que ces organismes n'étaient pas soumis à l'autorité directe de l'Assemblée générale. Le Tribunal du contentieux administratif a ainsi établi une distinction entre son jugement et ceux du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail (« TAOIT »). Le Tribunal d'appel n'a pas infirmé cette conclusion dans son arrêt. Contrairement au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général de l'OMM n'était donc pas non plus lié par la décision de l'Assemblée générale.

45. Les requérants soutiennent que, compte tenu des doutes exprimés par le Secrétaire général de l'OMM lui-même au sujet de la régularité et de l'exactitude des décisions de la CFPI portant réduction de traitement avant qu'elles ne soient mises en

œuvre, celui-ci aurait dû rechercher de manière indépendante si ces décisions étaient fondées en droit. Cela signifie que le Secrétaire général de l'OMM aurait dû vérifier si la CFPI était habilitée à arrêter le coefficient d'ajustement, à modifier la méthode utilisée et à adopter une mesure de réduction des écarts moins favorable, et si ses décisions étaient exemptes d'erreurs et tenaient compte de tous les faits pertinents. À cet égard, dans la décision contestée, le Secrétaire général de l'OMM a explicitement mis en doute la régularité des décisions de la CFPI portant réduction de traitement. Il s'y est en effet référé à ses lettres précédentes, dans lesquelles il doutait de la régularité des décisions de la CFPI, et continuait de nourrir ce doute. Le Secrétaire général de l'OMM souscrivait plutôt aux jugements du TAOIT dans lesquels celui-ci avait conclu à l'irrégularité de ces décisions, se disant conscient des jugements récemment rendus par ce tribunal sur le même sujet à sa 128<sup>e</sup> session, auxquels il reconnaissait une autorité persuasive. Le Secrétaire général de l'OMM a également déclaré qu'il ne s'opposerait pas à un recours formé devant le Tribunal d'appel en application de l'article 11.2 du Statut du personnel. Contrairement à ce qui s'était passé dans l'affaire *Al-Shakour*, le Secrétaire général de l'OMM a donc exécuté une décision dont il doutait lui-même de la régularité et a explicitement renoncé à son droit de s'opposer à un recours devant le Tribunal d'appel. En outre, lorsque le Secrétaire général de l'OMM a fait cette déclaration, les règles pertinentes de l'Organisation prévoyaient que sa décision pourrait être directement contestée devant le Tribunal d'appel ; ces règles ont été ultérieurement modifiées, de sorte que l'affaire est maintenant portée en première instance devant Tribunal du contentieux administratif.

46. Les requérants affirment également que l'OMM est manifestement incapable de citer une décision permettant d'établir que les organes directeurs de l'Organisation aient ratifié ou approuvé les décisions de la CFPI portant réduction des traitements. Ils font valoir que la thèse du défendeur repose tout entière sur un argument différent, à savoir que le cadre réglementaire interne de l'OMM, constitué de l'Accord avec l'Organisation des Nations Unies, du Statut du personnel et du Règlement du personnel, oblige généralement le Secrétaire général de l'Organisation à appliquer les décisions de la CFPI. Le fait que la réduction de traitement, l'adoption d'une nouvelle

méthode de calcul du taux d'ajustement et la mesure de réduction des écarts sont autant de décisions de la CFPI qui n'ont pas été approuvées par les organes directeurs de l'OMM et sont *ultra vires*, est en soi suffisant pour distinguer la présente affaire de l'affaire *Al-Shakour*. Les conclusions du Tribunal d'appel dans l'affaire *Al-Shakour* reposaient expressément sur l'approbation explicite de la réduction de traitement par l'Assemblée générale, et le défendeur tente à tort de créer une équivalence entre cette approbation explicite et le cadre de réglementation interne de l'OMM régissant les barèmes de traitement et l'indemnité de poste.

47. Les requérants soutiennent en outre que lorsque l'article IX de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'OMM stipule que les parties « conviennent d'établir, dans toute la mesure du possible, en ce qui concerne le personnel, des règles [...] communes [...] destinées à éviter de graves divergences » et « conviennent de coopérer, dans toute la mesure du possible », cela signifie que les deux organisations se sont engagées à coopérer pour faire concorder leurs normes de personnel uniquement dans la mesure où cela leur était possible. Cela ne signifie pas que l'OMM, qui a conclu l'accord en sa qualité d'entité souveraine, se soit engagée à déléguer son pouvoir de déterminer les conditions d'emploi de ses fonctionnaires à l'Organisation des Nations Unies ou à la CFPI ou à adopter automatiquement les décisions de cette dernière comme étant directement contraignantes pour elle.

48. Un certain nombre d'exemples précis d'écarts présumés entre les régimes de rémunération respectifs de l'Organisation des Nations Unies et l'OMM montrent que le Secrétaire général de l'OMM n'était pas obligé d'appliquer la décision de la CFPI, qui concernait l'indemnité de poste des fonctionnaires des Nations Unies à Genève.

49. Les requérants précisent qu'ils soulèvent des questions que ni le Tribunal du contentieux administratif ni le Tribunal d'appel n'ont mentionnées ou examinées dans l'affaire *Al-Shakour*, car non seulement ils contestent la régularité des décisions de la CFPI portant réduction des traitements pour cause d'incompétence de cette dernière, mais ils attaquent aussi ces décisions pour d'autres motifs, qui tiennent notamment à leur méthodologie sous-jacente, à leur opportunité sur le fond et à leur proportionnalité.



Ils présentent des arguments qui concernent spécifiquement l'exécution par le Secrétaire général de l'OMM des décisions de la CFPI portant réduction de traitement, et qui n'ont pas été pris en considération dans *Al-Shakour*. Par ailleurs, le principe « à travail égal, salaire égal » ne peut être respecté que si les organismes indépendants sont traités de manière égale, c'est-à-dire si les jugements du TAOIT leur sont appliqués de la même manière. Si le Tribunal du contentieux n'est pas lié par les jugements du TAOIT, il devrait néanmoins, afin de donner effet au principe « à travail égal, salaire égal », veiller à trancher cette affaire d'une manière conforme aux jugements du TAOIT concernant d'autres institutions spécialisées basées à Genève.

50. Le Tribunal observe que c'est essentiellement le Congrès qui a décidé que l'Organisation appliquerait les « ajustements appropriés déterminés par l'Organisation des Nations Unies » lorsqu'il a adopté l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM. Dès lors, l'OMM était inconditionnellement tenue de suivre la norme applicable au personnel de l'Organisation des Nations Unies, et son cadre réglementaire interne ne laissait aucun pouvoir discrétionnaire au Secrétaire général dans l'exécution ou l'administration de cette disposition pour le personnel de l'OMM à Genève. *Al Shakour* s'applique donc également à la présente affaire, le Tribunal d'appel y ayant statué que le montant de l'indemnité de poste des fonctionnaires des Nations Unies à Genève devait être basé sur la décision de la CFPI, telle qu'approuvée par l'Assemblée générale.

51. Puisque le Congrès a adopté l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM, l'application des conclusions du Tribunal d'appel dans l'affaire *Al Shakour* ne porte aucun préjudice à l'« indépendance » de l'OMM à l'égard de l'Organisation des Nations Unies ou à sa « souveraineté » – seul le Congrès, et personne d'autre, a décidé qu'il fallait appliquer la norme de l'Organisation des Nations Unies en matière d'indemnité de poste et il l'a fait sans réserve aucune.

52. Les éventuelles opinions ou assurances personnelles du Secrétaire général de l'OMM à cet égard ne sont donc pas pertinentes, car conformément à la hiérarchie

interne de l'Organisation, celui-ci doit suivre les instructions qui lui sont données par le Congrès dans le Statut du personnel.

53. En outre, les affaires de l'OMM ressortissent au Tribunal du contentieux administratif et non au TAOIT, dont les jugements n'ont qu'une autorité persuasive pour le Tribunal du contentieux administratif, alors que celui-ci est lié par les arrêts du Tribunal d'appel en vertu de la règle du précédent. De même, les autres jugements du Tribunal du contentieux administratif, comme le jugement rendu en première instance dans l'affaire *Al Shakour*, n'ont qu'une valeur persuasive et ne sont donc pas contraignants pour le Tribunal de céans. Par conséquent, il n'entre pas dans le cadre de la présente affaire de revenir sur les conclusions du Tribunal d'appel dans l'affaire *Al-Shakour*, que le Tribunal doit donc appliquer.

54. Le Tribunal note en outre que même s'il existe des divergences entre la manière dont le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et l'OMM administrent certains « régimes de rémunération », cela n'a pas d'incidence sur le paiement de l'indemnité de poste conformément à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM. Le Congrès l'a clairement indiqué en adoptant cette disposition, dans laquelle il se réfère sans réserve au « jeu d'ajustements appropriés déterminés par l'Organisation des Nations Unies ».

55. En outre, le Congrès n'a pas laissé envisager, à l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM, que le Congrès ou le Conseil exécutif auraient dû entériner ou approuver de quelque autre manière les décisions administratives contestées en l'espèce pour en assurer la régularité. Si le Conseil exécutif l'avait fait, il aurait outrepassé son autorité dans la hiérarchie interne de l'OMM, puisque c'est le Congrès qui a adopté l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM. Si le Congrès n'était pas d'accord avec la décision de l'Assemblée générale d'entériner la décision de la CFPI concernant le coefficient d'ajustement, il pouvait simplement modifier l'article 3.3 du Statut du personnel de l'OMM. Or, il ne l'a pas fait.

**Dispositif**

56. Par ces motifs, le Tribunal rejette la requête.

*(Signé)*

M<sup>me</sup> Joelle Adda

Ainsi jugé le 23 novembre 2021

Enregistré au Greffe le 23 novembre 2021

*(Signé)*

Nerea Suero Fontecha, Greffière, New York