



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/NY/2009/037/
JAB/2008/078
Jugement n° : UNDT/2010/015
Date : 27 Janvier 2010
Français
Original : anglais

Devant : Juge Michael Adams

Greffe : New York

Greffier : Hafida Lahiouel

WARREN

c.

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE
L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil du requérant :
Requérant non représenté

Conseil du défendeur :
Kong Leong Toh, Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets
(UNOPS)

Introduction

1. L'affaire concerne le calcul du montant dû au requérant en application de la formule de la somme forfaitaire au voyage de Genève à Canberra au titre du congé dans les foyers. Les parties conviennent que le litige repose sur l'interprétation correcte du paragraphe 129 du document UNDP/ADM/2003/29 du 17 avril 2003 intitulé « Home Leave » (Congé dans les foyers), qui stipule que les fonctionnaires percevront une somme forfaitaire équivalant aux 75 % du coût du billet plein tarif en classe économique par la compagnie de transports aériens réguliers la moins chère et par l'itinéraire le plus direct (« *Staff members will receive a lump sum amount equivalent to 75 percent of the cost of the full economy class fare by the least costly scheduled air carrier and by the most direct route* »). Le désaccord porte sur ce qu'il faut entendre par *plein tarif en classe économique*, le défendeur ayant calculé la somme forfaitaire due au requérant sur la base d'un tarif de la « *classe économique Premium* » donné par un agent de voyage. Bien que le requérant soit fonctionnaire du Bureau des Nations Unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS), les parties reconnaissent que l'UNOPS a adopté ledit paragraphe 129 comme règle applicable.

Arguments du requérant

2. La somme forfaitaire versée par le défendeur est insuffisante car elle n'a pas été calculée sur la base du tarif aérien correct, à savoir le « plein tarif en classe économique ». Si le défendeur avait utilisé le plein tarif en

sont permises que dans certains cas, en général pour éviter des résultats contraires au principe d'humanité ou des résultats absurdes², ou bien pour remédier à des ambiguïtés³. Le Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies s'est appuyé sur un concept similaire d'« interprétation raisonnable »⁴. Pour des raisons qui sont exposées ci-après, il est difficile de savoir ce qu'il faut entendre par l'expression « *plein tarif en classe économique* » qui, dans une certaine mesure, est une expression technique. En l'occurrence, une preuve extrinsèque ou un témoignage d'expert est admissible quant au sens qu'il faut donner à cette expression.

12. À première vue, le paragraphe 129 semble faire référence au *plein tarif en classe économique* soit en tant que description générique appliquée à des tarifs qui pourraient être connus sous d'autres dénominations dans le secteur des transports aériens, soit en tant que description spécifique appliquée par les professionnels du secteur à un tarif particulier assorti d'éléments précis. Il est peu probable que l'intention ait été d'utiliser l'expression dans le deuxième sens car aucune mention n'est faite d'une source appartenant à ce secteur d'activités, ni d'un document publié ou vérifiable qui informerait du contenu technique de l'expression ou la définirait, selon l'usage lorsque des expressions techniques sont utilisées. Par ailleurs, les recherches – très complètes – effectuées pa

l'aide d'experts, qu'ils font référence, après une enquête exhaustive, à la pratique réellement en usage à l'ONU et qu'ils ont servi de base à l'Administration pour l'application de ses politiques. Il convient, aux fins de la présente procédure, de considérer les auteurs de ces rapports comme experts.

15. Pour l'examen des tarifs aériens, le rapport du 1995 a pris pour point de départ l'ancienne disposition 107.9 du Règlement du personnel, qui stipule que l'itinéraire normal pour un *voyage en mission* « est l'itinéraire le plus direct et le plus économique », et souligne que, compte tenu de l'évolution des conditions réelles des voyages aériens, l'expression « 'itinéraire le plus direct » est « périmée » [117] et sans effet. Le rapport ([127] à [135]) présente une analyse des classes de voyage par avion, qui est détaillée mais qui porte essentiellement sur le droit à voyager dans « une classe supérieure à la classe éc

fonctionnaire d'acheter son billet d'avion à un prix moins élevé. Le pourcentage de 75 % a été fixé globalement de façon plus ou moins arbitraire et sans qu'on ait procédé à des calculs précis. Ce qui était un arrangement acceptable à titre expérimental n'est plus valable en tant qu'élément d'une procédure susceptible de le généraliser et de l'appliquer en permanence à toute l'Organisation des Nations Unies. Le point faible de la formule actuelle reste la fixation du montant de l'incitation financière. »

17. Malheureusement, les inspecteurs n'ont pas expliqué ce qu'il fallait entendre par l'expression en italiques. Néanmoins, il est évident que leur intention n'était pas de donner une description technique d'un type particulier de billet d'avion économique, mais plutôt d'indiquer que le montant à réduire de 25 % devait être déterminé par référence à un tarif en classe économique qui offre les conditions les plus favorables qu'il est possible d'obtenir en classe économique et ne soit assorti d'aucune restriction quelle qu'elle soit. Si l'intention avait été d'utiliser cette expression, ou une partie de cette expression, dans un sens technique propre au secteur des transports aériens, sa source et une référence auraient obligatoirement été indiquées. L'adjectif « économique » n'avait pas besoin d'une référence, étant utilisé de manière générique pour décrire la plus basse des trois classes offertes, les deux autres étant la première classe et la classe Affaires. On ne peut donc pas en inférer qu'un tarif qui serait désigné dans le secteur des transports aériens, par un ou plusieurs transporteurs ou une ou plusieurs agences de voyage, comme « tarif en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction », en tant que description *technique*, entrerait dans la catégorie décrite dans le rapport, encore moins qu'il répondrait à l'exigence du paragraphe 129. Dans l'un ou l'autre cas, il serait nécessaire d'examiner les particularités d'un tel tarif pour déterminer s'il répond aux critères voulus.

18. Il est intéressant de noter que le rapport de 2004 avait la même approche que le rapport de 1995 et étudiait la classe de voyage sans analyser, en ce qui concerne ce qu'il dénommait « classe économique », les variantes de cette catégorie (qui sont nombreuses et prêtent à confusion). Comme dans le rapport de 1995, on y trouve une analyse très détaillée de la formule de la somme forfaitaire, qui indique que cette option a été utilisée dans le système des Nations Unies depuis un certain temps et que l'OCDE verse également une somme forfaitaire, avec un taux « variant entre 55 % et 75 % du plein tarif en classe économique, selon le pays ou la zone ». Le rapport de 2004 indique ensuite :

[59] « Le montant versé en espèces est censé inciter les fonctionnaires à opter pour la somme forfaitaire afin d'alléger les tâches administratives. Comme la plupart des organismes qui appliquent un taux de 75 % jugent celui-ci suffisant, un pourcentage plus élevé semble excessif...

[60] De l'avis de l'Inspecteur, il faut arriver à concilier la nécessité d'encourager le choix de la somme forfaitaire et la nécessité d'utiliser rationnellement les ressources dans un souci d'économie, d'efficacité et d'efficience. Il est également indispensable de parvenir à un certain degré

d'uniformité dans les prestations accordées au personnel, et de remédier à la situation défavorable des fonctionnaires qui sont originaires de pays où il n'est pas possible de financer les frais de voyage au moyen de cette somme, ou qui sont en poste dans ces pays, situation qui nuit à leur mobilité. L'Inspecteur estime donc que si tous les organismes du système adoptaient comme base de calcul les 75 % du billet en classe économique à plein tarif pour le voyage à l'occasion du congé dans les foyers, les voyages de visite familiale et les voyages au titre des études (formule qui s'est révélée efficace pour les organismes qui l'appliquent et suffisamment intéressante pour le personnel), des économies considérables pourraient être réalisées. »

19. Cette analyse va essentiellement dans le sens du rapport précédent. Le type particulier de tarif en classe économique n'est pas pris dans un sens technique ou précis mais, manifestement, pour indiquer de manière générique un montant qui,

restriction » (qui figurait dans le précédent rapport) avait été omise par erreur. Je crois que cette expression a été supprimée car ce n'était qu'une redondance qui a, dans ce contexte, le même sens que « plein », mais qui est peut-être susceptible de donner lieu à des ambiguïtés s'il existait vraiment, en classe économique, des tarifs dits « qui ne sont assortis d'aucune restriction » par les professionnels des transports aériens. Par ailleurs, l'expression « plein tarif en classe

savoir le code principal, est le seul à prendre en compte en l'espèce. La catégorie des codes principaux comporte, sous le titre « Economy/Coach Class Category » (Catégorie classe économique/classe Coach), 13 codes dont le premier mentionné est « Economy/Coach Premium » (classe économique Premium/classe Coach Premium), désigné par le code « W », les deuxième et troisième sont simplement « Economy/Coach » (classe économique/classe Coach), désignés par les codes « S » et « Y » respectivement, tandis que tous les autres sont dénommés « Economy/Coach discounted » (classe économique avec réduction/classe Coach avec réduction) et sont désignés par diverses autres lettres. Puisque cette troisième catégorie est dite « avec réduction », il ne peut donc s'agir ni de « plein tarif », ni de « tarif qui n'est assorti d'aucune restriction », tandis que la première catégorie est décrite comme « Premium » et s'écarte apparemment du « plein tarif » dans l'autre direction. Il me semble que, si l'on se réfère aux codes IATA, un tarif décrit comme *plein tarif en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction, plein tarif en classe économique* ou encore *classe économique qui n'est assortie d'aucune restriction* entrerait aussi dans la catégorie dite « classe économique/classe Coach », donc dans les classes « Y » ou « S ». Si tel est le cas, cela expliquerait pourquoi les auteurs des

à *plein tarif en classe économique*. Son argument (que j'ai rejeté) est que l'expression « plein tarif en classe économique » est utilisée à tort. Je n'accepte pas non plus l'argument selon lequel c'est la pratique en usage à l'ONU, au vu des rapports du

arbitraire bien que, peut-être, avec l'espoir que, même avec la réduction de 25 %, le requérant serait incité à l'accepter. Le raisonnement qui a amené à choisir ce tarif n'apparaît pas clairement, ce qui est quelque peu surprenant. Rien dans les éléments soumis par le défendeur, à plus forte raison dans les preuves, ne l'explique ou ne le justifie. Il se résume à reconnaître implicitement que le défendeur n'a pas été en mesure de trouver un *plein tarif en classe économique* en tant que tel, et a choisi le tarif en classe économique Premium comme tarif qui s'en rapproche.

29. Le Conseil du défendeur a soutenu que les pages Web soumises par le requérant indiquaient que la « compagnie de transports aériens » était censée être IATA. C'est une erreur. Les codes sont les codes définis par IATA *pour être utilisés* par les transporteurs, qui apparaissent en haut des pages pertinentes (British Airways, Singapore Airlines, Swissair, Alitalia et Lufthansa). Le requérant fait valoir (et le défendeur est d'accord) que l'itinéraire Genève-Rome-Singapore-Sydney-Canberra représente 10 728 miles, l'itinéraire via Francfort, 10 724 miles et l'itinéraire via Londres, 11 285 miles. Les billets « YIF » ou « YRT » autoriseraient n'importe lequel de ces itinéraires. Le défendeur soutient que le critère de l'itinéraire le plus direct n'est donc pas respecté. J'ai déjà signalé que ce critère était critiqué dans le rapport de 1995 mais, puisqu'il

32. Le point de départ de l'évaluation