



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 classe économique, la base du calcul aurait été un tarif de British Airways, qui est de 11 288 dollars des États-Unis. Par conséquent, le requérant aurait dû percevoir 31 747 dollars (8 466 dollars pour chacun des trois adultes et 6 349 dollars pour un enfant), mais le défendeur ne lui a versé que 10 354 dollars. Le reliquat est donc de 21 393 dollars.

3. Dans le document DP/2005/16/Add.1 du 20 avril 2005, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a indiqué qu'il avait mis en œuvre plusieurs recommandations essentielles figurant dans le rapport JIU/REP/2004/10 du Corps commun d'inspection (CCI) (ci-après dénommé « rapport de 2004 »), qui définit le plein tarif en classe économique comme étant le tarif publié par l'Association internationale des transporteurs aériens (IATA).

4. Le tarif en classe économique aurait dû être déterminé à partir des codes établis par IATA, qui, pour la classe économique, sont « S » et « Y ». Or le défendeur a appliqué le code « WFFEUR », qui désigne la « classe économique Premium » et non la « classe économique ». Le kilométrage autorisé pour l'application du tarif « Y » cité par le requérant était de 12 789 miles. Le kilométrage du voyage via Londres sur British Airways qui aurait dû servir de base de calcul était de 11 285 miles.

Arguments du défendeur

5. Le fonctionnaire n'est pas censé réaliser des bénéfices grâce à la formule de la somme forfaitaire. La base du calcul de la somme forfaitaire due au requérant était correcte puisque, pour les besoins de l'ONU, l'expression « plein tarif en classe économique » signifie « tarif en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction ». Dans le rapport JIU/REP/95/10 du CCI (ci-après dénommé « rapport de 1995 »), qui a précédé le rapport de 2004, il est indiqué que « le montant de la somme forfaitaire versée aux fonctionnaires a été fixé pour toute l'Organisation à 75 % du coût d'un billet d'avion *en classe économique à plein tarif qui n'est assorti d'aucune restriction* ». L'expression « qui n'est assorti d'aucune restriction » a été « omise » dans le rapport ultérieur, mais il s'agit d'une erreur de rédaction.

6. Le document DP/2005/16/Add.1 ne fait pas foi en la matière car il s'agit d'un document *adressé* au Conseil d'administration et non d'un document *émanant* du Conseil d'administration. De plus, les vues exprimées par l'administration du PNUD en 2005 ne sont d'aucune utilité pour l'interprétation d'une disposition promulguée à une date antérieure (en 2003). À la rigueur, le point de vue adopté par l'administration du PNUD en 2008 (à inférer du mode de calcul de la somme forfaitaire utilisé ici) devrait s'appliquer, c'est-à-dire que le tarif aérien correct est le tarif « WFFEUR ». Même si le PNUD a adopté la recommandation 3 du rapport de 2004, la politique de l'UNOPS relative au congé dans les foyers est différente de celle du PNUD car elle introduit un critère qui n'est pas mentionné dans la recommandation du CCI, à savoir que le tarif doit être celui de « la compagnie de transports aériens réguliers la moins chère. »

7. S'agissant des tarifs IATA, le tarif « Y » et les autres tarifs IATA ne peuvent pas, par définition, être ceux de la compagnie de transports aériens réguliers la moins chère puisque IATA n'est pas une « compagnie de transports aériens réguliers ». Qui plus est, les tarifs IATA sont les mêmes quelle que soit la compagnie utilisée et, en ce qui concerne les voyages aux tarifs IATA, il n'y aura donc jamais de « compagnie de transports aériens réguliers la moins chère » telle que l'exigent les dispositions du document UNDP/ADM/2003/29. Si le tarif « Y » ne convient pas, puisque ce n'est pas un tarif d'une « compagnie de transports aériens réguliers », le requérant doit prouver qu'il y avait, en août 2009, d'autres tarifs non-IATA en vigueur pouvant être définis objectivement comme « tarifs pleins en classe économique ». Si tel n'était pas le cas, le tarif qui répond en grande partie aux critères fixés par l'UNOPS (à défaut d'y répondre totalement) devrait être utilisé, et c'est le tarif « WFFEUR ».

8. Les tarifs cités par le requérant ne répondent pas au critère de « l'itinéraire le plus direct », qui suppose des modifications (ou une déviation) minimales de l'itinéraire, voire aucune modification ou déviation du tout. Les tarifs cités par le requérant autoriseraient une déviation allant jusqu'à 2 065 miles (soit 19,26 %) par rapport à l'itinéraire via Francfort.

Remarques concernant les preuves

9. Avant d'évaluer le caractère probant des preuves qui me sont soumises, je voudrais exposer brièvement mon point de vue sur l'admissibilité des preuves. À mon avis, tous les éléments de preuve pouvant avoir une incidence rationnelle sur les questions controversées sont admissibles, y compris les dépositions sur la foi d'autrui. Les questions cruciales sont la pertinence et la force probante – ou le poids – de la preuve. Le juge dispose du pouvoir discrétionnaire d'exclure des preuves, soit par souci d'équité envers les parties, soit pour éviter d'accroître inutilement le coût, les désagréments ou la complexité du procès. En l'espèce, les rapports du CCI ont été soumis avec mon accord. J'estime qu'ils sont admissibles, non seulement en tant que comptes rendus des opinions du CCI mais en tant que preuves des faits qu'ils rapportent, y compris en ce qui concerne les pratiques des organismes des Nations Unies. Bien entendu, le poids à accorder à ces éléments de preuve doit tenir compte du poids qu'il convient de donner aux éléments de preuve contradictoires ou restrictifs qui sont produits.

10. Le requérant se fonde aussi sur le document DP/2005/16/Add.1. Ce document, ainsi que l'affirme à juste titre le défendeur, semble être l'objet d'un point de l'ordre du jour de la session annuelle de juin 2005 du Conseil d'administration du PNUD et du Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP) concernant les rapports du CCI, plutôt qu'une décision quelconque du Conseil. Il commence par un bref exposé sur la nature du rapport et, lorsqu'il y a lieu, énonce des recommandations particulières, suivies d'observations de personnes qui – on le suppose – sont chargées, au sein des organisations, des questions considérées. Dans les cas où les observations rapportent des faits, le document tient lieu de preuve desdits faits aux fins du Tribunal. De plus, puisque le défendeur a la qualité requise pour contester aussi bien la compétence apparente des auteurs pour faire les déclarations en rapport avec la question que l'exactitude de leurs déclarations, le fait qu'il ne le fait pas, ou même qu'il ne tente pas de le faire, permet de conclure que lesdites déclarations sont correctes. Des tarifs donnés par un agent de voyage ont été transcrits dans les communications écrites soumises au nom du défendeur. Je les ai acceptés tels quels en l'absence d'objection de la part du requérant. Le requérant a soumis, sans qu'il y ait d'objection, des copies sur papier d'informations téléchargées à partir de plusieurs sites de tarification aérienne identifiés. J'ai également accepté ces éléments tels quels.

Interprétation de « *plein tarif en classe économique* »

11. L'une des règles de base de l'interprétation est qu'une disposition doit être comprise selon le sens ordinaire et littéral des mots¹. Ce principe s'applique aussi bien à l'interprétation des lois qu'à l'interprétation des contrats. Des dérogations ne

¹ En *Common Law*, ce principe est appelé « règle du sens ordinaire », ou « règle littérale ». Dans le contexte de la Convention de Vienne sur le droit des traités, on parle souvent d'interprétation « objective » (l'article 31 énonce la règle générale de l'interprétation, selon laquelle « un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. »).

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 par le requérant et le défendeur n'ont pas permis de retrouver cette expression dans une utilisation qui soit particulière à ce secteur.

13. Le Conseil du défendeur a fait valoir que cette expression était utilisée à tort. C'est le cas, assurément, mais pas dans le sens où il l'entend. De nombreuses heures ont été passées à essayer de comprendre ce qu'elle signifie, non seulement par les parties mais également par le Tribunal. Les preuves font ressortir la très grande complexité contenue dans des qualificatifs apparemment aussi simples que « économique », et dans les codes utilisés pour désigner les variantes, qui sont pratiquement impossibles à comprendre pour des non-initiés. C'est une perte de temps absolument déplorable, qui aurait dû être évitée par l'utilisation d'une description immédiatement compréhensible ou par le renvoi à un document accessible au grand public qui la rende immédiatement compréhensible. Un fonctionnaire et, à plus forte raison, l'administration ne devraient pas avoir à spéculer sur toutes sortes de modes de calcul possibles, tous applicables à un degré ou à un autre, pour déterminer le droit d'un fonctionnaire et l'obligation de l'Organisation.

14. La seule approche viable consiste à donner au terme « économique » un sens aussi large qu'il peut raisonnablement avoir dans l'expression « *plein tarif en classe économique* » et à identifier les tarifs que cette expression peut, logiquement et raisonnablement, désigner. Pour ce faire, il convient de se fonder sur les informations fournies (sans, malheureusement, lever toutes les incertitudes) par les rapports de 1995 et de 2004 du CCI, puisque ces rapports ont été établis par des experts ou avec

² En interprétation des lois, règle dite « golden rule » (règle d'or) en droit anglais et « soft plain meaning rule » (règle littérale souple) en droit américain.

³ Règle parfois appelée « mischief rule » (règle de la finalité).

⁴ Voir, par exemple (2007) Jugement 1352 et *Meron* (2004), Jugement 1197.

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 économique ». Toutefois, la signification de « classe économique » n'est pas examinée. En fait, les variations à ce niveau sont entièrement passées sous silence alors que, de toute évidence, même à l'époque, cette description recouvrait de nombreuses variantes. La démarche apparemment recommandée par le CCI était de chercher le « tarif aérien le moins coûteux régulièrement appliqué » en s'informant auprès des agences de voyage et en assurant aux assistants administratifs un accès en ligne aux horaires et aux informations des compagnies aériennes, ainsi qu'en associant « plus directement les personnes voyageant aux frais de l'ONU aux efforts déployés pour trouver la manière la plus économique et la plus efficace d'utiliser les fonds consacrés à leurs voyages » [122].

16. La disposition 107.9 du Règlement du personnel concerne les voyages en mission et ne porte donc pas sur les droits des fonctionnaires liés aux voyages pour congé dans les foyers, études et visite familiale. C'est une distinction d'une importance vitale qui, à mon avis, n'a pas été suffisamment reconnue par les personnes chargées de calculer le montant dû au requérant au titre de la formule de la somme forfaitaire. Les inspecteurs ont indiqué que les données prouvaient « de façon tout à fait convaincante [que la formule] est avantageuse pour l'Organisation du point de vue des économies réalisées sur le plan des frais administratifs », mais qu'il restait à définir la justification et « la méthode à appliquer pour fixer le montant de l'avantage financier à offrir aux fonctionnaires pour les inciter à choisir la formule de la somme forfaitaire », et ils ont indiqué que :

« Depuis la mise en place de cette formule, le montant de la somme forfaitaire versée aux fonctionnaires a été fixé pour toute l'Organisation à 75 % du coût d'un *billet d'avion en classe économique à plein tarif qui n'est assorti d'aucune restriction.* » [88] (sans italiques dans l'original.)

Ils ont également indiqué que :

[89] « On a estimé que le versement d'une somme forfaitaire égale à 75 % du coût permettrait toujours, d'une part, à l'Organisation de faire d'importantes économies (le paiement de l'indemnité journalière de subsistance, des faux frais au départ et à l'arrivée et des frais liés à l'expédition des bagages non accompagnés étant supprimé et, d'autre part, au

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, même réduit de 25 %, incitera un fonctionnaire à accepter d'acheter un billet approprié et à prendre en charge les autres dépenses afférentes, au lieu de demander à l'Organisation de le faire, à un coût considérablement plus élevé. Il va de soi que l'incitation doit être financière, et que le tarif en classe économique qui sert de base au calcul devra être nettement plus élevé que la somme du prix du billet en classe économique acheté par le fonctionnaire et de ses dépenses afférentes au voyage, afin que, malgré la réduction de 25 %, le fonctionnaire bénéficie d'un avantage financier résultant de l'acceptation de la formule de la somme forfaitaire. Il serait incompatible avec cet objectif de fixer un tarif payable à un transporteur aérien ou à un agent de voyage qui soit égal ou proche du montant réellement déboursé. Dans le rapport de 1995, les Inspecteurs justifient ainsi cet avantage :

[91] « Après avoir examiné les objections qui avaient été soulevées, les Inspecteurs ont conclu que les principales réserves au sujet du versement de la somme forfaitaire ont souvent un caractère théorique : il s'agit de savoir si un fonctionnaire de l'ONU peut légalement faire des économies à l'occasion de l'exercice d'un droit prévu dans le Règlement du personnel. Considérée de ce point de vue théorique, la pratique de la somme forfaitaire a des aspects positifs car elle incite à faire des économies (en dépensant moins pour la même chose), tendance dont il faut se féliciter. Dans la mesure où les fonds destinés aux frais de voyage à l'occasion du congé dans les foyers seraient de toute façon déboursés et iraient à des sociétés commerciales extérieures à l'Organisation des Nations Unies, on peut estimer qu'il vaut encore mieux que notre personnel (qui, selon le Secrétaire général actuel et ceux qui l'ont précédé, est le meilleur atout de l'Organisation) en profite. »

20. Par conséquent, la démarche adoptée par le défendeur, telle qu'elle est présentée en fin de compte au Tribunal, consistant à demander à un agent de voyage un tarif défini comme « tarif en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction », qui devrait être celui d'un billet réel et dont les 75 % seulement seraient versés au requérant, ne peut qu'être fondamentalement erronée, outre qu'elle s'écarte sensiblement des termes de l'article 129. J'ai mentionné l'assertion du défendeur selon laquelle, dans le rapport 2004, l'expression « qui n'est assorti d'aucune

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 économique » revient à plusieurs reprises dans le rapport et dans l'annexe 7, qui est un tableau comparatif de l'application de la formule de la somme forfaitaire par divers organismes associés (notamment le PNUD) et qui reprend probablement les expressions utilisées par ces organismes. L'expression « qui n'est assorti d'aucune restriction » ne figure nulle part. L'argument selon lequel il s'agit d'une erreur ou d'une omission est donc irrecevable.

21. Une fois de plus, compte tenu de l'objet du rapport et de l'expertise évidente de ceux qui ont contribué à sa rédaction, il me semble que je devrais tenir pour correcte l'affirmation selon laquelle la pratique en usage à l'ONU, concernant les montants dus au titre de la formule de la somme forfaitaire, consistait à verser 75 % du *plein tarif du billet d'avion en classe économique*, ainsi qu'il est clairement indiqué dans le rapport, plutôt que l'argument présenté par le Conseil du défendeur selon lequel, « pour les besoins de l'ONU », il faudrait remplacer « *plein tarif du billet d'avion en classe économique* » par « *tarif en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction* », qui définirait un type particulier de billet en vigueur et ne serait pas, simplement, synonyme de « *plein tarif en classe économique* ». Contrairement au rapport de 1995, celui de 2004 facilite quelque peu la compréhension de l'expression « *plein tarif en classe économique* », bien qu'elle ne soit pas expliquée dans le texte, en faisant référence au « tarif publié » par IATA dans la Recommandation 3, par opposition, bien entendu, à un tarif obtenu par une autre source.

22. Le Conseil du défendeur fait valoir que, puisque le paragraphe 129 fait référence à la compagnie de transports aériens réguliers la moins chère, la recommandation 3 est erronée car cette exigence n'y figure pas. Cet argument est dénué de fondement. La recommandation présume que cette condition s'applique, et ne vise qu'à indiquer le pourcentage de référence et la référence au tarif IATA.

23. Quel est, alors, le *plein tarif en classe économique* de IATA? Il n'y a aucune controverse sur le fait que la codification des voyages aériens est fondée sur la résolution 728 de IATA – « Code Designators for Passenger Ticket and Baggage Check » (codes pour les billets des passagers et le contrôle des bagages). La version soumise par le requérant, qui n'a soulevé aucune objection, est datée de juillet 2003. Toutefois, la résolution ne mentionne pas de *plein tarif en classe économique* en tant que tel. Elle mentionne un « code des critères tarifaires », qui fournit des informations sur le type de tarif, la classe autorisée, la validité minimale et maximale, les droits en matière de réservation, les critères de saison, les jours de voyage et les restrictions relatives à la publicité ou à la vente. Les divers éléments du code sont combinés dans l'ordre descendant, indiquant d'abord le code principal puis les codes de la saison, de la partie de la semaine, de la partie du jour, du tarif et du type de passager, et se terminant par un identificateur du niveau tarifaire. Le premier de ces éléments, à

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 rapports, ou tout au moins ceux du second rapport, n'ont pas jugé nécessaire d'approfondir ces expressions. Il convient de noter également que de nombreuses variations tarifaires sont à l'origine des autres codes, essentiellement des listes de restrictions de types variés applicables aux billets.

24. Lors de l'audience, le requérant a soumis plusieurs extraits de documents en ligne téléchargés à partir de sites qui ont accès à des informations sur les tarifs IATA en vigueur au début de septembre 2009. Je considère que ces éléments reflètent exactement des documents affichés sur lesdits sites. Six des pages téléchargées présentent des listes de tous les tarifs offerts par des compagnies de transports aériens réguliers qui ont été choisies parce qu'elles ont des vols à partir de villes situées sur l'itinéraire direct le plus court entre Genève et Canberra. Ces listes présentent les conditions assortissant les tarifs et indiquant, entre autres, le type de tarif selon le code de réservation. L'expression « *full economy fare* » (plein tarif en classe économique) n'y figure pas, l'expression « *unrestricted economy* » (tarif en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction) non plus. L'expression utilisée qui se rapproche le plus de « plein tarif en classe économique » est « *economy unrestricted* » (tarif en classe économique, sans restriction). D'après ces documents, les tarifs de cette catégorie varient entre 10 932 et 11 038 dollars.

25. La position du défendeur consiste à passer totalement sous silence la référence aux tarifs IATA dans la recommandation et à calculer la somme forfaitaire à payer en demandant à un agent de voyage le tarif d'un soi-disant « billet en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction ». Il soutient que cette approche est justifiée parce que le paragraphe 129 ne fait aucune référence au tarif IATA.

26. Je ne suis pas convaincu par cet argument. La remarque la plus évidente est que le paragraphe 129 ne fait pas et n'a jamais fait référence à un « billet en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction ». De plus, le défendeur n'a pas soumis d'élément prouvant que le prix d'un tel billet est le même que celui d'un billet

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 CCI, et non l'habitude de la personne qui a pris la décision controversée en l'espèce. En outre, il est clair que les personnes chargées d'établir le rapport au Conseil d'administration ont considéré que le PNUD appliquait la recommandation du rapport de 2004 depuis un certain temps, certainement depuis une date bien antérieure à celle de l'expiration du contrat du requérant, qui est la date à prendre en compte pour déterminer la règle applicable à son droit au titre de la formule de la somme forfaitaire. Il me semble que, même dans l'hypothèse où la pratique serait fondée sur une interprétation erronée de la règle, il est exclu que le défendeur puisse appliquer au requérant une pratique différente de celle qu'il a manifestement appliquée à ses autres fonctionnaires et donner une signification particulière au paragraphe 129 qui fait partie intégrante du contrat de travail. Cette conclusion implique le rejet de l'argument selon lequel les contrats de l'UNOPS sont différents en ce qui concerne la question. Si l'UNOPS avait une pratique différente du PNUD, le défendeur serait très bien placé pour le savoir, et l'absence de preuves allant dans ce sens permet de conclure que la pratique de l'UNOPS et celle du PNUD étaient identiques, tout comme l'étaient leurs règles.

27. Je reviens à l'exigence selon laquelle le tarif applicable est celui qui est publié par IATA. Dans l'hypothèse où les codes figurant dans le billet soumis par le défendeur sont ceux qui sont prescrits par IATA, il me semble que le billet tomberait dans la catégorie « H », *tarif en classe économique avec restriction*. Je peux comprendre que, du point de vue du bon sens, le fait d'éviter la difficulté considérable de l'interprétation des codes IATA en s'adressant directement à un agent de voyage soit une bonne idée, mais je ne parviens pas à comprendre comment un billet, que son code désigne comme ayant un « tarif en classe économique avec restriction », peut malgré tout être considéré pour des raisons valables comme un billet à « tarif en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction », ainsi que l'a défini l'agent de voyage. Comme le règlement du litige oblige à se référer au tarif IATA et, partant, aux codes IATA, je dois considérer que le fait qu'un agent de voyage (utilisant vraisemblablement une définition donnée par une compagnie aérienne) définit un billet comme ayant un « tarif en classe économique qui n'est assorti d'aucune restriction » est sans rapport avec la question, bien que ce soit peut-être un point intéressant. Cette manière de procéder, même si elle présente elle-même des difficultés, résout au moins le paradoxe. Les éléments soumis par le requérant prouvent que la classe désignée par le code « Y » reste la seule classe répondant à la description « tarif en classe économique, sans restriction » et est offerte par les compagnies de transports aériens réguliers sous les codes de réservation « YRT » et « YIF ».

28. Le premier calcul fait par le défendeur était fondé sur le tarif de la classe économique Premium, donné par des agents de voyage et désigné sous le code principal « W ». C'est bien un tarif en classe économique mais qui n'est pas, *a fortiori*, un *plein* tarif en classe économique. Il semble avoir été choisi de façon

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 figure toujours dans le règlement, il doit être appliqué. Toutefois, il faut lui donner une acception réaliste. Le défendeur ne propose pas d'autre billet pouvant être désigné sous le code « Y » et assorti d'un kilométrage autorisé inférieur. À mon avis, la variation entre le kilométrage autorisé et le kilométrage du billet proposé par le requérant n'est pas important au point que ce tarif soit à exclure comme non réglementaire.

Conclusion

30. La décision administrative du 25 mars 2008, selon laquelle le montant payable au requérant au titre de l'option de la somme forfaitaire est de 10 354 dollars, est fondée sur un mode de calcul incorrect et n'est pas conforme à la règle applicable.

Indemnisation

31. Il ressort des informations tarifaires extraites des preuves soumises par le requérant que le tarif le moins cher en vigueur au début de septembre 2009 était celui d'Alitalia, qui s'élevait à 10 919 dollars. Il est possible qu'en août 2008 ce tarif ait été plus élevé, comme il est possible qu'il ait été plus bas. Il a déjà fallu consacrer trop de temps à la présente affaire et, puisque le défendeur n'a fourni aucune information sur des tarifs autres que celui qui a été pris pour base du calcul de la somme initialement versée par l'UNOPS au requérant, et n'a pas non plus présenté de requête ou d'argument à cet effet, je n'ai pas d'autre choix que de me fonder sur les informations fournies par le requérant. Le requérant a fait valoir que la base réelle du calcul pourrait être déterminée par un vérificateur des comptes indépendant, mais cette option entraînerait des coûts administratifs supplémentaires pour l'Organisation et retarderait la conclusion de l'affaire, sans apporter la garantie d'un résultat beaucoup plus précis.

32. Le point de départ de l'évaluation de l'indemnisation est donc le tarif d'Alitalia, arrondi à l'unité supérieure pour faciliter le calcul. Le coût de 3 billets adulte s'élèverait à 33 000 dollars. On ne dispose d'aucune information concernant le tarif enfant. J'ai donc décidé d'appliquer le ratio tiré du tarif adulte et du tarif enfant utilisés dans les tarifs de British Airways auxquels le requérant a fait référence. Cette procédure peut sembler quelque peu arbitraire, mais c'est la seule solution rationnelle immédiate qui relève du bon sens. Le ratio étant approximativement de 3/4, je fixe le tarif enfant à 8 200 dollars. Le total s'élève à 41 200 dollars, le requérant est autorisé à en percevoir les 75 %, soit 30 900 dollars. De ce montant, il faut déduire les 10 354 dollars versés par l'UNOPS le 25 mars 2008, le reliquat dû au requérant étant de 20 546 dollars.

Décision

33. Le défendeur est condamné à verser au requérant la somme de 20 546 dollars, majorée d'intérêts au taux annuel de 8 % à compter du 25 mars 2008 jusqu'à la date du paiement.

(Signé)

Juge Michael Adams

Ainsi jugé le 27 janvier 2010

Enregistré au greffe le 27 janvier 2010

(Signé)

Hafida Lahiouel, greffière, New York