



TRIBUNAL DU CONTENTIEUX
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Cas n° : UNDT/GVA/2009/45
UNDT/GVA/2009/46
UNDT/GVA/2009/52
Jugement n° : UNDT/2009/077
Date : 20 novembre 2009
Original : français

Devant : Juge Jean-François Cousin

Greffe : Genève

Greffier : Víctor Rodríguez

HOCKING
JARVIS
MCINTYRE

REQUERANT 1
REQUERANT 2
REQUERANT 3

contre

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL
DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

JUGEMENT

Conseil pour le requérant :

Néant

Conseil pour le défendeur:

Adèle Grant, ALU/OHRM, Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

Requête

1. Les 19 septembre 2008, 7 novembre 2008 et 30 mars 2009, respectivement, les requérants 1, 2 et 3, tous originaires d'Australie et fonctionnaires au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) à La Haye, Pays Bas, ont présenté un recours devant la Commission paritaire de recours (CPR) de New York tendant à contester le montant de la somme forfaitaire qui leur a été versé pour couvrir les frais de voyage de leur dernier congé dans les foyers et à obtenir le paiement de la différence entre ce qui leur a été versé et ce qui aurait dû leur être légalement versé.

Argumentation des requérants

2. Les requérants estiment que l'administration du TPIY, pour calculer la somme forfaitaire pour certaines destinations, a fait une application irrégulière du Règlement du personnel et des instructions administratives pertinentes. Alors qu'auparavant le TPIY calculait la somme forfaitaire sur la base du prix d'un billet d'avion en classe économique à plein tarif, une nouvelle pratique consiste, selon eux, à utiliser pour certaines destinations le prix d'un billet à tarif réduit.

3. La conséquence pour les requérants est que la nouvelle méthode de calcul réduit significativement l'incitation financière à opter pour la somme forfaitaire et qu'elle prive de fait certains fonctionnaires du droit d'opter pour la somme forfaitaire.

4. Les requérants contestent qu'en acceptant la somme forfaitaire, ils aient renoncé à leur droit de faire recours.

5. Le requérant 1 soutient que :

- a. L'administration ne peut adopter des procédures internes visant à priver les fonctionnaires de leur droit à contester les décisions de cette même administration conformément à ce que prévoit le Règlement du personnel. Le requérant a reçu l'instruction de contresigner le mémorandum d'accord pour opter pour le versement d'une somme forfaitaire et s'est exécuté en précisant qu'il signait sans préjudice de son droit de recours. Il est

extraordinaire que le défendeur soutienne maintenant qu'en signant, il ait renoncé à son droit statutaire de faire recours ;

- b. Le défendeur ne peut prétendre que le requérant avait le choix puisque le défendeur a de fait supprimé la possibilité d'effectuer un choix en ne lui offrant pas une somme forfaitaire réaliste ;
- c. Le recours n'est pas tardif car il est formé contre la décision du 22 avril 2008, laquelle n'est pas confirmative d'une décision précédente.

6. La requérante 2 soutient que :

- a. Elle a choisi d'opter pour la somme forfaitaire, bien que celle-ci ne lui permettait pas de couvrir ses frais de voyage, précisément afin de pouvoir contester l'injustice manifeste résultant de l'approche adoptée par l'administration du TPIY ;
- b. Contrairement à ce qu'affirme le défendeur, l'instruction administrative ST/AI/2006/4 n'implique pas qu'en optant pour la somme forfaitaire, elle ait renoncé à son droit de contester le montant offert ou la validité de la méthode de calcul adoptée par l'administration mais simplement qu'elle a renoncé à toutes autres prestations; elle ne demande pas des prestations supplémentaires pour son voyage de congé dans les foyers mais conteste la façon dont sa somme forfaitaire a été calculée par l'administration au motif que la méthode de calcul utilisée est injuste ;
- c. Soutenir, comme le fait le défendeur, que les fonctionnaires qui optent pour la somme forfaitaire renoncent à leur droit de recours revient à dire que l'approche de l'administration en matière de somme forfaitaire ne peut faire l'objet d'aucun recours, ce qui n'est pas acceptable ;
- d. L'administration lui a fait croire, mais aussi à d'autres fonctionnaires, qu'elle serait remboursée si la nouvelle approche était déclarée invalide mais a précisé que pour cela, il fallait que les fonctionnaires optent pour la somme forfaitaire. Par exemple, l'administration a écrit au requérant 1,

dans un email en date du 4 avril 2008, que le fait d'accepter la somme forfaitaire ne portait pas préjudice à ses droits. Cela a créé une expectative légitime que le paiement de la somme forfaitaire pouvait faire l'objet d'un recours.

7. La requérante 3 soutient que :
- a. Elle a accepté la somme forfaitaire pour avoir la possibilité de former un recours. Elle estime que si elle n'avait pas opté pour la somme forfaitaire, elle n'aurait eu aucun moyen de contester la méthode de calcul puisque la décision n'aurait pas pris effet et qu'elle n'aurait donc pas pu la contester ;
 - b. Contrairement à ce qu'affirme le défendeur, le paragraphe 10.4 de l'instruction administrative ST/AI/2006/4 n'implique pas qu'en optant pour la somme forfaitaire, elle a renoncé à son droit de contester le calcul de la somme forfaitaire par l'administration ; elle ne demande pas des prestations supplémentaires pour son voyage de congé dans les foyers mais conteste la façon dont sa somme forfaitaire a été calculée par l'administration au motif que la méthode de calcul utilisée est injuste ;
 - c. Elle reconnaît que son recours est tardif mais estime qu'il est néanmoins dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice que le Tribunal fasse abstraction de ce vice de procédure et statue au fond.

Argumentation du défendeur

8. Premièrement, le défendeur soutient que les recours ne sont pas recevables car, en acceptant la somme forfaitaire, les requérants ont renoncé à leur droit de contester la décision y relative, et notamment le montant de la somme forfaitaire.

9. Le paragraphe 10.4 de l'instruction administrative ST/AI/2006/4 dispose en effet que : « En optant pour la somme forfaitaire, les fonctionnaires acceptent de renoncer à l'ensemble de leurs droits concernant le voyage effectué à l'occasion du congé dans les foyers ... qui, autrement, donneraient lieu à un versement Aucun paiement supplémentaire n'est effectué une fois l'option choisie. » En contresignant

le mémorandum d'accord pour opter pour le versement d'une somme forfaitaire, les requérants ont : (i) certifié avoir lu et compris les termes et conditions de la formule de la somme forfaitaire de voyage ; (ii) accepté que le montant versé constitue le montant final et total auquel ils auraient droit ; et, (iii) accepté également de renoncer à toutes les autres prestations auxquelles le voyage de congé dans les foyers donne droit selon les dispositions normalement applicables du Règlement du personnel.

10. Le défendeur souligne que les fonctionnaires n'ont pas un droit au paiement d'une somme forfaitaire pour certains voyages autorisés, mais un droit à opter pour le versement d'une somme forfaitaire à la condition expresse qu'ils soient satisfaits du montant proposé.

11. Le défendeur cite le jugement No. 1025, *Walton*, du Tribunal administratif des Nations Unies, dans lequel le Tribunal a déclaré que, de la même façon qu'il est courant dans le secteur privé d'exiger une décharge avant de régler une réclamation, il est raisonnable que l'Organisation offre au fonctionnaire le choix entre un règlement amiable et un recours et que les termes du règlement amiable soient respectés.

12. Le défendeur ajoute qu'un fonctionnaire ne peut, d'un côté, opter pour la somme forfaitaire, ce qu'il ne devrait faire que s'il est satisfait du montant proposé, et de l'autre, contester le montant proposé. S'il n'est pas satisfait, le fonctionnaire ne devrait pas opter pour le versement d'une somme forfaitaire. Les requérants avaient le choix et ont opté pour la somme forfaitaire. Ce faisant, ils ont perdu le droit de réclamer des sommes additionnelles pour leur voyage de congé dans les foyers en faisant un recours au titre du Chapitre XI du Statut et du Règlement du personnel.

13. Deuxièmement, le défendeur soutient que les recours des requérants 1 et 3 ne sont pas recevables car ils n'ont pas respecté les délais prescrits par la disposition 111.2(a) du Règlement du personnel. Le requérant 1 n'a pas écrit au Secrétaire général dans les deux mois qui ont suivi la date à laquelle il a reçu notification écrite de la décision contestée, à savoir le 5 mars 2008. Il ne peut prétendre faire recours contre la décision du 22 avril 2008 car celle-ci n'est qu'une décision confirmative. La

requérante 3 n'a pas, quant à elle, formé son recours dans le mois qui a suivi la réception de la réponse du Secrétaire général.

Faits

15. En octobre 2007, le requérant 1 a demandé à l'administration du TPIY de calculer le montant qui lui serait versé s'il décidait d'opter pour la formule de la somme forfaitaire à l'occasion de son congé dans les foyers, en lieu et place de toutes les autres prestations et indemnités auxquelles il aurait droit en application des dispositions du chapitre VII du Règlement du personnel alors en vigueur.

16. Par mémorandum type en date du 5 mars 2008, intitulé « Notification d'accord pour opter pour le versement d'une somme forfaitaire », a été notifié au requérant 1 le montant de la somme forfaitaire calculé par le Groupe des voyages sur la base des informations fournies par le requérant. Le mémorandum spécifiait qu'en optant pour la somme forfaitaire le requérant acceptait que le montant versé constitue le montant final et total auquel il aurait droit et acceptait également de renoncer à toutes les autres prestations auxquelles le voyage de congé dans les foyers donne droit en application des dispositions normalement applicables du Statut et du Règlement du personnel.

17. Par mémorandum en date du 12 mars 2008 adressé au greffier du TPIY, le requérant 1 a déclaré que le montant qui lui était offert par l'administration au titre de la somme forfaitaire ne couvrait pas le prix du tarif aérien le plus bas qu'il ait trouvé pour voyager à la période choisie pour son congé dans les foyers et demandé au greffier de reconsidérer la décision du Groupe des voyages concernant la méthode de calcul et le montant de la somme forfaitaire auquel il avait droit.

18. Par mémorandum en date du 22 avril 2008, l'administration du TPIY a répondu au requérant 1 que si la somme forfaitaire ne lui permettait pas d'acheter les billets de son choix, il pouvait demander à l'Organisation d'organiser son voyage de congé dans les foyers en application du Règlement du personnel.

19. Le 29 avril 2008, le requérant 1 a contresigné le mémorandum d'accord pour opter pour le versement d'une somme forfaitaire, acceptant ainsi le paiement du montant calculé par l'administration aux conditions prévues par ledit mémorandum. Il a toutefois émis la réserve suivante sur ledit mémorandum : « Je signe ceci parce que j'ai reçu l'instruction de le faire. Mais je maintiens mon mémo du 12/3/08 et fais ceci sans préjudice de mon droit à faire recours. »

20. En mai 2008, la requérante 2 a, à son tour, demandé à l'administration du TPIY de calculer le montant qui lui serait versé si elle décidait d'opter pour la formule de la somme forfaitaire à l'occasion de son congé dans les foyers. Le 28 mai 2008, l'administration lui a communiqué informellement le montant.

21. Par lettre en date du 20 juin 2008, le requérant 1 a écrit au Secrétaire général pour lui demander de reconsidérer la décision du TPIY concernant le montant de la somme forfaitaire versé à l'occasion de son voyage de congé dans les foyers.

22. Entre la fin du mois de juin et le 18 juillet 2008, la requérante 2 a échangé une série d'emails avec l'administration sur le fait que le montant de la somme forfaitaire proposée ne lui permettait pas de couvrir ses frais de voyages, tout en explorant la possibilité de demander à l'administration d'organiser son voyage.

23. Par email en date du 18 juillet 2008, la requérante 2 a informé l'administration qu'elle avait décidé d'opter pour la somme forfaitaire, non pas parce que le montant offert lui semblait juste ou raisonnable « mais pour préserver son droit à remboursement si [le requérant 1] gagnait son recours et pour préserver son propre droit à faire recours contre l'injustice de la somme forfaitaire » reçue. Le même jour, le Chef de l'administration a répondu à la requérante 2, entre autres, qu'elle serait remboursée si « New York » décidait que le TPIY devait calculer la somme forfaitaire sur la base d'un autre tarif que celui utilisé jusque là.

24. Par mémorandum type en date du 22 juillet 2008, le même que celui adressé au requérant 1 le 5 mars 2008, la requérante 2 a été informée officiellement du montant de la somme forfaitaire calculé par le Groupe des voyages. Le jour même,

elle a, comme le requérant 1 avant elle, contresigné le mémorandum d'accord pour opter pour le versement d'une somme forfaitaire.

25. Par lettre en date du 21 août 2008, la requérante 2 a écrit au Secrétaire général pour lui demander de reconsidérer la décision du TPIY concernant le montant de la somme forfaitaire versé au titre de son voyage de congé dans les foyers.

26. Par lettre en date du 26 août 2008, le Groupe du droit administratif du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a, au nom du Secrétaire général, rejeté la demande de réexamen du requérant 1, décision contre laquelle le requérant 1 a formé un recours devant la CPR le 19 septembre 2008.

27. Par lettre en date du 9 octobre 2008, le Groupe du droit administratif du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a, au nom du Secrétaire général, également rejeté la demande de réexamen de la requérante 2, décision contre laquelle la requérante 2 a formé un recours devant la CPR le 7 novembre 2008.

28. En novembre 2008, la requérante 3 a, à son tour, demandé à l'administration du TPIY de calculer le montant qui lui serait versé si elle décidait d'opter pour la somme forfaitaire à l'occasion de son congé dans les foyers.

29. Par mémorandum type en date du 10 novembre 2008, le même que celui adressé au requérant 1 le 5 mars 2008 et à la requérante 2 le 22 juillet 2008, la requérante 3 a été informée du montant de la somme forfaitaire calculé par le Groupe des voyages.

30. Le 4 décembre 2008, la requérante 3 a, comme les requérants 1 et 2 avant elle, contresigné le mémorandum d'accord pour opter pour le versement d'une somme forfaitaire. Elle a toutefois émis la réserve suivante sur ledit mémorandum : « Je signe et accepte cette somme forfaitaire pour préserver mon droit à contester le calcul au travers des procédures de recours des Nations Unies. »

31. Par email en date du 5 décembre 2008, la Section des ressources humaines du TPIY a accusé réception du mémorandum susmentionné, par lequel la requérante 3 optait pour le versement de la somme forfaitaire. L'email précisait que concernant la

réserve émise par la requérante, le Bureau de la gestion des ressources humaines du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies à New York avait rendu une décision selon laquelle :

« Il ne s'agit pas d'une prestation pécuniaire à laquelle le fonctionnaire a droit. La prestation consiste en ce que l'Organisation prendra à sa charge le coût d'un voyage aller-retour au lieu du congé dans les foyers. Le fonctionnaire peut opter soit pour que l'Organisation lui fournisse les billets pour le voyage, soit pour le versement d'une somme forfaitaire pour le voyage. Si l'option de la somme forfaitaire ne satisfait pas le fonctionnaire, alors il ou elle devrait opter pour que l'Organisation achète les billets. »

32. Le 17 décembre 2008, la requérante 3 a écrit au Secrétaire général pour lui demander de reconsidérer la décision du TPIY concernant le montant de la somme forfaitaire versé au titre de son voyage de congé dans les foyers.

33. Par lettre en date du 17 février 2009, le Groupe du droit administratif du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a, au nom du Secrétaire général, rejeté la demande de réexamen de la requérante 3, décision contre laquelle la requérante 3 a formé un recours devant la CPR le 30 mars 2009.

34. En vertu des mesures de transition énoncées dans la résolution 63/253 de l'Assemblée générale des Nations Unies, les trois recours ont été renvoyés au Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies le 1^{er} juillet 2009.

35. Par ordonnance en date des 31 juillet et 5 août 2009 portant changement du lieu de jugement de l'affaire, le Tribunal a ordonné le transfert des trois recours du greffe de New York au greffe de Genève.

Jugement

36. Par leurs recours enregistrés respectivement sous les numéros UNDT/GVA/2009/45, UNDT/GVA/2009/46 et UNDT/GVA/2009/52, les requérants contestent des décisions similaires et soulèvent les mêmes questions de droit. Dès

lors, le Tribunal considère qu'il y a lieu de joindre les trois recours et d'y statuer par un seul jugement.

37. La disposition 105.3 du Règlement du personnel en vigueur à la date des décisions contestées stipule que :

Sous réserve des dispositions du chapitre VII du présent Règlement, les fonctionnaires autorisés à se rendre en congé dans leurs foyers ont droit à des délais de route et, pour eux-mêmes et les membres de leur famille concernés, au paiement des frais de voyage aller et retour entre leur lieu d'affectation officiel et le lieu du congé dans les foyers.

38. Le chapitre VII dudit Règlement définit l'ensemble des prestations et indemnités auquel les fonctionnaires ont droit concernant leur voyage de congé dans les foyers.

39. L'instruction administrative ST/AI/2006/4 relative aux voyages autorisés définit les conditions d'application de certaines dispositions du chapitre VII et introduit également, à la section 10, la possibilité pour les fonctionnaires d'opter pour le versement d'une somme forfaitaire pour les voyages effectués notamment à l'occasion du congé dans les foyers et couvrant les frais de voyage en question.

40. Le paragraphe 10.4 de ladite instruction administrative stipule que :

En optant pour la somme forfaitaire, les fonctionnaires acceptent de renoncer à l'ensemble de leurs droits concernant le voyage effectué à l'occasion du congé dans les foyers ... qui, autrement, donneraient lieu à un versement
Aucun paiement supplémentaire n'est effectué une fois l'option choisie.

41. Les trois requérants, après avoir obtenu de l'administration des renseignements précis et exacts d'une part sur le montant de la somme forfaitaire qui leur serait allouée dans l'hypothèse où ils choisiraient le versement d'une somme forfaitaire pour couvrir leurs frais de voyage, d'autre part sur les conséquences de ce choix, ont opté pour le versement de ladite somme forfaitaire tout en formulant, pour deux d'entre eux sur l'imprimé d'acceptation et pour une autre par email, des doutes

sur le mode de calcul de ladite somme et en se réservant le droit de contester la somme acceptée.

42. Il ressort des textes précités que le Règlement du personnel prévoit, à titre principal, que l'administration prend en charge les frais de voyage engagés par les fonctionnaires à l'occasion des congés autorisés dans les foyers et qu'à titre subsidiaire, les fonctionnaires peuvent opter pour le versement avant le voyage d'une somme forfaitaire permettant de faire face aux dépenses qu'ils auront à engager. La création d'une telle allocation forfaitaire a eu pour objet d'instituer une procédure simplifiée permettant d'une part à l'administration de limiter les dépenses publiques tout en simplifiant son travail, d'autre part aux fonctionnaires de connaître de façon précise les sommes dont ils disposent pour se rendre en congé dans leurs foyers. Il en résulte très clairement que cette procédure ne présente un intérêt pour l'administration que si le choix par le fonctionnaire de la somme forfaitaire exclut formellement toute contestation ultérieure dès lors que la somme proposée a été acceptée. Ainsi, la volonté du rédacteur de l'instruction administrative est claire et ne peut être interprétée que comme interdisant toute contestation du montant de la somme forfaitaire dès lors qu'elle a été acceptée.

43. Les réserves formulées, en l'espèce, par les requérants à l'occasion de leur acceptation du forfait sont inopposables à l'administration dès lors que l'administration et le fonctionnaire ne sont pas, lors de la signature de l'accord, dans une situation contractuelle permettant de négocier les droits de chacun, mais dans une situation régie par des textes réglementaires dans laquelle l'administration ne peut qu'appliquer lesdits textes réglementaires et dans laquelle le fonctionnaire ne peut qu'accepter ou non le forfait proposé.

44. Les requérants soutiennent que seule une acceptation de la somme forfaitaire avec réserves leur permettait de contester la méthode retenue par l'administration pour calculer ladite somme. Cette argumentation est mal fondée. En effet, le mémorandum type par lequel l'administration a notifié aux requérants le montant de la somme forfaitaire qui leur serait versé en cas d'accord constitue une décision

administrative, c'est-à-dire un acte unilatéral de l'administration à caractère décisoire et individuel, susceptible de recours dès lors qu'elle leur fait grief s'ils sont amenés à refuser la somme forfaitaire en raison de l'illégalité de son mode de calcul. Ainsi, contrairement à ce que les requérants soutiennent, seul le refus d'accepter la somme forfaitaire leur permettait d'en contester le montant.

45. Ainsi, il résulte de ce qui a été dit ci-dessus, et sans qu'il soit besoin de statuer sur la question de savoir si les recours ont été présentés dans les délais, que les trois requêtes doivent être rejetées comme irrecevables dès lors que les requérants, en optant pour la somme forfaitaire qui leur était proposée, ont abandonné également tout droit à recours.

46. Par ces motifs, le Tribunal DÉCIDE :

Les requêtes sont rejetées.

(Signé)

Juge Jean-François Cousin

Ainsi jugé le 20 novembre 2009

Enregistré au greffe le 20 novembre 2009

(Signé)

Víctor Rodríguez, greffier, TCANU, Genève