

## SOIXANTE-SIXIEME SESSION

### Affaire RANAIVOSON

#### Jugement No 976

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Union postale universelle (UPU), formée par M. Henri Ranaivoson le 15 novembre 1988 et régularisée le 21 novembre, la réponse de l'UPU en date du 16 février 1989, la réplique du requérant du 20 mars et la duplique de l'UPU datée du 24 avril 1989;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal et la disposition 107.19 du Règlement du personnel du Bureau international de l'Union;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Aux termes de la disposition 107.19, paragraphe 5 b), du Règlement du personnel du Bureau international de l'UPU, "lorsqu'un fonctionnaire et les membres de sa famille sont autorisés à voyager par avion, les frais d'expédition, par bateau ou par chemin de fer, de bagages non accompagnés peuvent être remboursés jusqu'à concurrence d'un maximum de 50 kg [kilogrammes] ou 0,35 m<sup>3</sup> [mètres cubes] par personne et par voyage. Si le fonctionnaire ne fait pas usage de cette faculté, il peut obtenir le remboursement des frais d'expédition de 10 kg d'excédent de bagages accompagnés en plus de la franchise normale en première classe".

Il est en outre indiqué, au paragraphe 7 a) de la même disposition, que ces 50 kg peuvent être convertis en fret aérien sur la base de la moitié du poids ou du volume des envois, lorsque le fonctionnaire a choisi ce mode de transport.

Le requérant, de nationalité malgache, est fonctionnaire de l'UPU affecté à Berne. En 1987, il bénéficia d'un congé dans les foyers à Madagascar pour lui, son épouse et ses deux enfants. Lors de son voyage, il fit transporter les bagages suivants pour un coût total de 4.757,25 francs suisses :

- voyage aller : 294 kg de bagages non accompagnés en fret aérien, (coût : 3.226,45 francs suisses); 19 kg d'excédent de bagages accompagnés, (coût : 821 francs suisses)

- voyage retour : 100 kg de bagages non accompagnés en fret aérien, (coût : 709,80 francs suisses).

La défenderesse a remboursé la somme de 2.628,25 francs suisses, qui se répartit comme suit :

- voyage aller : 100 kg de bagages non accompagnés en fret aérien, (coût : 1.097,45 francs suisses); la totalité des frais de l'excédent de bagages accompagnés, soit 19 kg, (coût : 821 francs suisses)

- voyage retour : la totalité des frais des bagages non accompagnés en fret aérien, soit 100 kg, (coût : 709,80 francs suisses).

Après une demande d'explications du requérant, ce décompte fut confirmé par une lettre du 3 mars 1988 au nom du Directeur général. Il lui était précisé, en effet, que, conformément à la disposition 107.19, paragraphes 5 b) et 7 a), il avait droit au transport de 10 kg d'excédent de bagages accompagnés par avion, par personne et par voyage, plus 50 kg de bagages non accompagnés par bateau ou par chemin de fer, ou 25 kg de fret aérien, ou bien 10 kg d'excédent supplémentaire de bagages accompagnés, également par personne et par voyage. Par contre, le regroupement des poids entre les voyages aller et retour et la conversion des premiers 10 kg d'excédent de bagages non utilisés en fret aérien ou en bagages non accompagnés n'étaient pas autorisés.

Le 17 mars 1988, le requérant fit appel de cette décision, contestant l'interprétation qui avait été faite de la disposition 107.19 et demandant à ce qu'il soit procédé à un nouvel examen du cas. Par lettre du 6 juin 1988, le

Directeur général lui signala que cette décision était maintenue. Le 6 juillet, le requérant saisit le Comité paritaire. Dans son rapport en date du 26 juillet, le Comité recommanda d'admettre la demande du requérant. Toutefois, par une lettre en date du 18 août 1988, qui constitue la décision attaquée, le Directeur général notifia au requérant le rejet de son recours.

B. Le requérant fait valoir qu'en vertu de la disposition 107.19, paragraphe 5 b), il a droit, pour lui et les trois membres de sa famille, au remboursement des frais d'expédition, d'une part, de 4 x 10 kg, soit 40 kg, de bagages accompagnés, représentant la différence de franchise, soit la différence entre le nombre de kilos autorisé pour quatre personnes lors d'un voyage en première classe et celui qui est autorisé pour un voyage en classe économique; d'autre part, de 4 x 10 kg, soit 40 kg, d'excédent de bagages accompagnés. Le remboursement porte ainsi au total sur 80 kg de bagages accompagnés à l'aller et 80 kg de bagages accompagnés au retour. La différence de poids non utilisée équivaut donc à 61 kg à l'aller (80 moins 19) et à 80 kg au retour, soit à un total de 141 kg, ce qui correspond à 352,5 kg (141 x 2,5) de bagages non accompagnés en fret aérien. Etant donné qu'il avait, en regroupant les voyages aller et retour, 394 kg de bagages non accompagnés en fret aérien, il ne reste à sa charge que les frais d'expédition de 41,5 kg (394 moins 352,5) de tels bagages.

Il soutient qu'en toute bonne foi il a pensé qu'il bénéficierait de l'application du principe de la conversion de l'excédent de bagages non utilisé en fret aérien et de celui de la compensation entre les voyages aller et retour, tout comme lors de son congé dans les foyers en 1985. L'Office des Nations Unies à Genève (ONUG) admet la conversion de la totalité de l'excédent de bagages ainsi que la compensation entre les voyages aller et retour pour les lieux d'affectation où les conditions de vie sont pénibles, et le règlement de l'Union internationale des télécommunications (UIT) prévoit le remboursement des frais d'expédition de 35 kg de bagages non accompagnés en fret aérien, au cas où aucun excédent de bagages n'est utilisé. Les textes en vigueur à l'UPU n'excluent pas expressément une telle pratique. Il s'agit, en réalité, d'un changement de politique de la part de la défenderesse. Dès lors, l'interprétation actuelle qui n'avait pas été portée à la connaissance du personnel, et dont il était ignorant, ne doit pas s'appliquer rétroactivement en 1987.

En conclusion, il prie le Tribunal d'annuler la décision en date du 18 août 1988; d'ordonner à la défenderesse le remboursement de ses frais de transport des bagages à concurrence des frais d'expédition de 352,5 kg en fret aérien, et par conséquent le versement de la somme de 1.673,55 francs suisses, ainsi que le paiement des dépens.

C. L'Union répond que le décompte relatif au congé dans les foyers de 1987 du requérant est conforme à la réglementation en vigueur.

La conversion de l'excédent de bagages en fret aérien, bien que n'étant pas expressément autorisée par le Règlement du personnel, est en conformité avec les pratiques de l'ONUG et de l'UIT. En effet, elle est admise pour les premiers 10 kg d'excédent de bagages, mais seulement à condition que l'agent n'ait utilisé aucun excédent de bagages pour le trajet concerné. Une telle conversion ne pouvait donc entrer en ligne de compte pour le voyage aller du requérant, tandis que pour le voyage de retour le problème ne s'est pas posé étant donné que ce dernier n'avait pas dépassé le maximum réglementaire de bagages non accompagnés en fret aérien.

Le Règlement ne permet pas non plus le regroupement des poids de bagages pour les voyages aller et retour. En effet, les limites de poids mentionnées à la disposition 107.19 s'entendent toujours "par personne et par voyage", c'est-à-dire qu'elles doivent être regardées séparément pour le voyage aller et pour le voyage de retour. Contrairement aux allégations du requérant, l'ONUG et l'UIT n'admettent pas non plus un tel regroupement. Si l'ONUG fait une exception pour les lieux d'affectation où les conditions de vie sont pénibles, Berne n'est pas considéré comme tel.

En ce qui concerne sa pratique antérieure, la défenderesse signale que seuls le requérant et un autre fonctionnaire de l'UPU ont bénéficié dans le passé d'un traitement de faveur lors de la prise de congé dans les foyers. En outre, l'ensemble du personnel avait été informé par la communication de service No 25/1985, du 13 mai 1985, que "la réglementation écrite de l'UPU en matière de personnel doit être appliquée avec rigueur, toute exception demandée nécessitant une décision du Bureau international". Il ne s'agissait donc pas, en 1987, d'une nouvelle interprétation mais tout simplement de l'application correcte de la disposition 107.19 du Règlement du personnel, et le requérant n'avait aucun droit au maintien d'une pratique qui était incompatible avec la réglementation en vigueur. Dans ces conditions, en mettant la défenderesse devant un fait accompli, il ne peut être considéré comme étant de bonne foi.

D. Dans sa réplique, le requérant développe son argumentation quant à la bonne foi de sa demande fondée sur une

pratique établie de l'Union, tout en affirmant qu'il n'a jamais cherché à invoquer une disposition particulière du Statut ou du Règlement du personnel. Il fait remarquer que les conditions restrictives à l'application des principes de la conversion des bagages en fret aérien et du regroupement de poids entre les deux trajets n'ont été introduites que le 14 décembre 1988 par l'instruction administrative No 10 (Add.4). Cette instruction, qui porte à la connaissance du personnel la nouvelle interprétation de la disposition 107.19 du Règlement du personnel, ne saurait avoir, à son avis, un effet rétroactif en s'appliquant à la présente cause. Quant à la communication No 25/1985, il considère qu'elle ne fournit aucune information claire sur un éventuel changement de la pratique.

E. Dans sa duplique, l'Union soutient que la décision contestée est en parfaite conformité avec les règles en vigueur et avec la pratique suivie à l'ONUG et à l'UIT. Elle fait valoir que l'instruction administrative du 14 décembre 1988 se borne à apporter une précision et à confirmer l'interprétation qui a toujours été donnée des dispositions en vigueur. Dans ces conditions, il ne peut être question d'un effet rétroactif. La défenderesse conteste à nouveau avoir jamais admis le regroupement ou la compensation des poids de bagages pour les voyages aller et retour. Les rares exceptions qui ont été faites, et dont le requérant ainsi qu'un autre fonctionnaire ont bénéficié, ne sont plus tolérées depuis 1985.

#### CONSIDERE :

1. Le problème soumis au Tribunal administratif est celui de savoir si le requérant pouvait prétendre au remboursement des frais de transport de bagages lors de son congé dans les foyers en 1987, en tenant compte de la conversion en fret aérien des excédents de bagages non utilisés et du regroupement des poids de bagages pour les voyages aller et retour. L'UPU a rejeté cette prétention faute d'une disposition autorisant ce double procédé.

2. A l'appui de sa réclamation, le requérant fait valoir essentiellement que jusqu'en 1987, l'UPU a toujours autorisé d'une part la conversion des premiers 10 kg d'excédent de bagages en 25 kg de fret aérien ainsi que le remboursement de la différence de franchise entre la première classe et la classe économique, d'autre part la compensation entre les voyages aller et retour. Selon lui, il s'agissait d'une pratique constante, et l'interprétation actuelle des dispositions pertinentes ne doit pas rétroagir et le sanctionner alors qu'il a tenu compte en toute bonne foi de l'ancienne interprétation, ignorant que celle-ci avait changé.

3. L'UPU répond que le requérant a effectivement bénéficié, lors de trois congés dans les foyers, d'une telle "double faveur", entendant par là, sans doute, qu'il a été autorisé jusqu'en 1987 à opérer à la fois la conversion des excédents de bagages non utilisés en fret aérien et le regroupement des poids de bagages pour les voyages aller et retour. Mais elle conteste qu'il se soit agi d'une pratique, et soutient qu'en tout état de cause une telle pratique était incompatible avec la réglementation en vigueur qui ne contient aucune clause permettant la conversion d'excédents de bagages, ni aucune disposition autorisant le regroupement. L'Union ajoute que le regroupement n'est autorisé ni à l'UIT, ni à l'Office des Nations Unies à Genève, dont les règlements du personnel ont inspiré celui de l'UPU.

#### Le principe de la conversion

4. Aux termes de la disposition 107.19, paragraphe 5 b), du Règlement du personnel du Bureau international de l'UPU, "lorsqu'un fonctionnaire et les membres de sa famille sont autorisés à voyager par avion, les frais d'expédition, par bateau ou par chemin de fer, de bagages non accompagnés peuvent être remboursés jusqu'à concurrence d'un maximum de 50 kg ou 0,35 m<sup>3</sup> par personne et par voyage. Si le fonctionnaire ne fait pas usage de cette faculté, il peut obtenir le remboursement des frais d'expédition de 10 kg d'excédent de bagages accompagnés en plus de la franchise normale en première classe". Il est en outre indiqué, au paragraphe 7 a), que la conversion de ces 50 kg en fret aérien "est autorisée sur la base de la moitié du poids ou du volume de ces envois, lorsqu'un fonctionnaire a choisi de convertir la totalité des envois par voie de surface en fret aérien".

5. Le principe de la conversion est donc prévu dans la réglementation en vigueur de l'UPU, et le requérant a bénéficié de cette possibilité.

Par ailleurs, il ressort des documents versés au dossier que l'Office des Nations Unies à Genève admet le principe de la conversion d'une partie ou de la totalité des excédents de bagages non utilisés en fret aérien, même s'il ne prévoit aucun regroupement des poids entre les voyages aller et retour.

De ce qui précède, le Tribunal conclut que dans la mesure où elle porte sur la conversion, la pratique dont se prévaut le requérant et dont il a bénéficié lors de congés dans les foyers antérieurs à 1987 non seulement est

reconnue par l'Office des Nations Unies à Genève, mais elle n'apparaît nullement inconciliable avec la réglementation en vigueur de l'UPU elle-même.

### Le principe du regroupement

6. En revanche, c'est à juste titre que l'Union soutient que le regroupement des poids entre les voyages aller et retour ne repose sur aucun fondement réglementaire. C'est pourquoi elle ne reconnaît avoir autorisé en faveur du requérant en 1985, postérieurement à la communication de service No 25/1985 du 13 mai 1985, que la conversion de l'excédent de bagages en fret aérien, ce que le requérant ne conteste pas sérieusement.

7. Quant à l'allégation du requérant selon laquelle la pratique dont il a bénéficié jusqu'en 1985 concernait à la fois la conversion et le regroupement, le Tribunal estime, comme le déclare l'UPU, qu'il s'agissait en fait d'une "double faveur" qui lui a été accordée, mais non d'une véritable pratique ayant un effet juridique. Cependant, le requérant, dont la bonne foi est reconnue par le Comité paritaire, pouvait, lors de son congé de 1987, à défaut d'une instruction claire et explicite portant prohibition du procédé dont il a bénéficié précédemment, escompter au moins l'interprétation favorable de la réglementation concernant la conversion.

Or une telle interdiction ne résulte que de l'instruction administrative No 10 (Add.4) du 14 décembre 1988, en vertu de laquelle le regroupement et la conversion ne sont pas autorisés. Toutefois, cette instruction, intervenue postérieurement à la décision attaquée, ne peut avoir aucune influence sur la légalité de cette dernière.

8. La décision attaquée doit donc être annulée, mais seulement dans la mesure où elle a refusé d'accepter la conversion en fret aérien des excédents de bagages non utilisés par le requérant lors du voyage aller.

Par ces motifs,

### DECIDE :

1. La décision du Directeur général du Bureau international de l'UPU est annulée en ce qu'elle a refusé d'accepter la conversion en fret aérien des excédents de bagages non utilisés par le requérant lors du voyage aller.
2. En conséquence, l'Union est condamnée à rembourser au requérant un montant équivalant aux frais d'expédition des excédents de bagages non utilisés convertis en fret aérien lors du voyage aller.
3. En outre, l'Union est condamnée à lui payer la somme de 2.000 francs suisses à titre de dépens.
4. Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Ainsi jugé par M. Jacques Ducoux, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Edilbert Razafindralambo, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 27 juin 1989.

Jacques Ducoux  
Mella Carroll  
E. Razafindralambo  
A.B. Gardner