

SOIXANTE-SEIZIEME SESSION

Affaire GUERRA ARDILES

Jugement No 1311

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Sergio Guerra Ardiles le 19 avril 1993, la réponse de l'ESO du 4 juillet, la réplique du requérant du 5 août et la duplique de l'Organisation en date du 15 septembre 1993;

Vu les demandes d'intervention déposées par M. Ricardo Otto Escobar et M. Enrique Sherer Saavedra le 6 juin 1993, et les commentaires formulés à leur sujet par l'ESO le 2 juillet 1993;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 17, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal, les articles LS II 5.06 et LS VI 1.05 du Statut du personnel de l'ESO recruté localement au Chili, et les articles 1.01 et 1.02 de l'annexe 3 et l'article 1.01 de l'annexe 16 audit statut;

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. Les dispositions principales applicables en l'espèce sont les articles 1.01 et 1.02 de l'annexe 3 et l'article 1.01 de l'annexe 16 au Statut du personnel de l'ESO recruté localement au Chili, lesquels sont reproduits textuellement au considérant 3 ci-dessous. Pour les résumer brièvement, ces dispositions prévoient que, lorsqu'il est mis fin au contrat d'un membre de ce type de personnel, il lui est versé une indemnité de départ équivalant, pour une durée de service supérieure à deux ans, à un mois de traitement par année de service, avec un plafond de dix-huit ans, le terme "traitement" s'entendant comme "le traitement de base, indépendamment des heures supplémentaires ou indemnités spéciales". En outre, tous les membres du personnel local ont droit à recevoir "cinq traitements de base" par an, à titre de "gratifications" connues sous le nom d'"aguinaldos"; ceux qui sont affectés au laboratoire astronomique de l'ESO, à La Silla, dans les Andes chiliennes, reçoivent chaque année "un traitement de base à titre d'indemnité de montagne".

Le requérant, ressortissant chilien né en 1928, est entré au service de l'ESO comme membre du personnel local, en novembre 1964, en qualité d'assistant mécanicien à La Silla. Son engagement a pris fin le 28 février 1993, lorsqu'il a atteint l'âge de la retraite fixé à l'article LS II 5.06 du Statut du personnel de l'ESO recruté localement au Chili. Son contrat initial, entré en vigueur avant que l'Observatoire fût doté de son propre statut pour le personnel local, était régi par la législation du travail du Chili. Le 23 juin 1972, il a signé un contrat auquel le Statut du personnel de l'ESO recruté localement au Chili était applicable à partir du 1er janvier 1972.

Le 7 janvier 1993, l'administration lui a adressé un bordereau indiquant le montant de ses indemnités de cessation de service calculé sur son "traitement de base" et une période de dix-huit ans de service. Le 12 janvier, il a soulevé des objections en arguant du fait que le calcul devrait tenir compte des "gratifications" payées aux membres du personnel local de l'ESO en vertu de l'annexe 16 à leur Statut, et couvrir la totalité de presque vingt-neuf ans qu'il avait passés au service de l'Organisation. Par lettre du 11 février, le chef de l'administration a répondu, au nom du Directeur général, que le calcul était conforme aux dispositions applicables en l'espèce.

Dans une lettre du 24 février, il a fait appel devant le Directeur général en vertu des dispositions de l'article LS VI 1.05 du Statut. Le Directeur général a rejeté l'appel par une lettre du 25 mars 1993 qui constitue la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que le calcul de ses indemnités de cessation de service était illégal. L'Organisation a eu tort de ne pas prendre en compte, pour le calcul, les six traitements de base reçus en application de l'article 1.01 de l'annexe 16 au Statut, c'est-à-dire cinq traitements à titre d'aguinaldos et le sixième comme "indemnité de montagne". Il soutient également que l'ESO a commis une erreur en limitant à dix-huit ans la période de service à prendre en compte dans son cas.

Au sens de l'article 1.01 de l'annexe 3, le mot "traitement" inclut les indemnités prévues à l'annexe 16. Contrairement au paiement des heures supplémentaires et au versement de prestations spéciales telles que la prime de langue, la compensation pour travail de nuit et les allocations familiales, ces indemnités font partie de la rémunération de base et sont prises en compte pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

En outre, l'exclusion par l'ESO d'un tiers des gains du requérant aux fins du calcul est une violation de son droit acquis à l'indemnité de cessation de service qui est due en vertu de la législation du travail du Chili, applicable au contrat dont il était titulaire en 1964. En effet, aux termes de cette législation, il avait droit à une indemnité de cessation de service calculée sur la base de toute la période passée au service de l'ESO et non d'une période de dix-huit ans seulement. L'ESO a eu une attitude discriminatoire à son égard en refusant de tenir compte de chacune de ses années de service au-delà de la dix-huitième. Par ailleurs, elle a gracieusement accordé à un autre fonctionnaire des indemnités correspondant à vingt-huit années de service, alors que le requérant justifiait d'une durée de service aussi longue.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision attaquée et d'ordonner qu'il lui soit versé une indemnité de cessation de service équivalant à vingt-neuf mois de traitement, y compris les indemnités dues en application de l'annexe 16. Il demande également l'octroi de dépens.

C. Dans sa réponse, l'ESO soutient qu'aucune disposition de l'annexe 3 ne justifie que le mot "traitement" soit considéré comme autre chose que le "traitement de base" tel qu'il apparaît dans les échelles de traitements. Si le législateur avait voulu que le calcul de l'indemnité soit fondé sur un douzième de tous les traitements de base reçus par un fonctionnaire, il l'aurait expressément prévu.

Quant au droit acquis à vingt-neuf mois de traitement qu'invoque le requérant en vertu de la législation chilienne, l'ESO souligne que les parties étaient liées par un contrat auquel le Statut du personnel local de l'Organisation devait s'appliquer à compter de janvier 1972. Après avoir bénéficié de ces dispositions pendant quelque vingt ans, le requérant ne peut pas recourir aujourd'hui à la législation chilienne pour obtenir un avantage que lesdites dispositions ne lui accordent pas. La règle applicable en l'espèce limite en effet l'indemnité à un montant équivalant à "dix-huit traitements" : peu importe qu'un ancien directeur général, exerçant son pouvoir d'appréciation, en ait accordé vingt-huit à un autre fonctionnaire.

D. Dans sa réplique, le requérant fait valoir que si le rédacteur de l'article 1.02 de l'annexe 3 avait eu l'intention de ne viser que le "traitement de base", il l'aurait expressément stipulé. L'amendement apporté en mai 1972 au contrat du requérant prévoyant que le Statut du personnel local devait s'appliquer à compter du mois de janvier 1972 n'a pas mis en cause les droits acquis : en indiquant la date à laquelle le requérant est initialement entré au service de l'Organisation, le contrat comportait implicitement "une réserve évidente des droits". C'est pourquoi il maintient sa demande d'indemnité fondée sur vingt-neuf mois de traitement. Ce que l'ESO appelle l'exercice d'un "pouvoir d'appréciation" était en réalité un "détournement de pouvoir" du fait qu'il s'est traduit par la fixation de l'indemnité d'un autre fonctionnaire à vingt-huit mois de traitement alors que la sienne avait été plafonnée à dix-huit mois seulement.

E. Dans sa duplique, l'ESO développe les moyens de sa réponse et souligne que la décision prise au sujet de l'indemnité de l'autre fonctionnaire était exceptionnelle en ce sens qu'elle concernait un cas particulier et ne constituait ni une déclaration de principes ni un précédent ayant force obligatoire.

CONSIDERE :

1. Le requérant a été employé depuis 1964 par l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO) au titre d'agent local. Ayant atteint l'âge statutaire de soixante-cinq ans en 1993, soit après vingt-neuf années de service, il a pris sa retraite. Le litige concerne la fixation du montant de l'indemnité de cessation de service, définie par le Statut du personnel de l'ESO recruté localement en fonction de la période totale de service de l'agent, à raison d'un traitement mensuel par année de service et jusqu'à un maximum de dix-huit mensualités.

2. Le requérant conteste une décision prise à son égard le 25 mars 1993 par le Directeur général en ce que, pour le calcul de son indemnité de cessation de service, elle n'a pris en compte :

- ni le montant des compléments de rémunération appelés aguinaldos,

- ni la totalité de ses années de service, soit vingt-neuf au lieu de dix-huit.

Le requérant ayant suivi régulièrement les voies de recours internes, la recevabilité de sa requête n'est pas contestée. Il est à noter que deux autres anciens agents locaux, admis antérieurement à la retraite dans des conditions comparables, ont demandé à intervenir.

3. Les indemnités de cessation de service sont régies par les articles suivants des annexes 3 et 16 au Statut du personnel local :

"Indemnités pour années passées au service de l'ESO

A 3 - 1.01

Au cas où l'Organisation ou un membre du personnel local met fin au contrat, les indemnités suivantes seront payées :

- pour les deux premières années de service : 15 jours de traitement pour chaque année;

- pour une durée de service supérieure à deux années : 1 mois de traitement pour chaque année de service;

...

- au sens des paragraphes précédents, il faut entendre par "traitement" le traitement de base, indépendamment des heures supplémentaires ou indemnités spéciales.

A 3 - 1.02

L'indemnité versée ne peut excéder le montant de dix-huit traitements d'un membre du personnel local. ...

Aguinaldos

A 16 - 1.01

Tous les membres du personnel local ont droit à recevoir cinq traitements de base par an à titre de gratification spéciale.

Ces gratifications seront payées en février, juillet, septembre et décembre de chaque année.

De plus, les membres du personnel local affectés à La Silla recevront l'équivalent d'un traitement de base à titre d'indemnité de montagne..."

4. L'Organisation défenderesse fait valoir que le texte statutaire est formel : l'article 1.01 de l'annexe 3 définit le montant à prendre en compte pour la fixation de l'indemnité de cessation de service comme étant le "traitement de base", à l'exclusion de toutes formes d'"indemnités spéciales". Or, les aguinaldos seraient expressément qualifiés par l'article 1.01 de l'annexe 16 comme "gratifications spéciales"; tel serait le cas, à plus forte raison, de "l'indemnité de montagne" payée sous forme d'aguinaldo égal à un salaire de base mensuel. Quant au nombre de mensualités à accorder en fonction des années de service, le Statut serait encore une fois formel, ce nombre étant expressément plafonné à dix-huit.

5. Pour ce qui est de la notion de traitement, le requérant fait valoir que les aguinaldos sont identiques au traitement de base, en ce qu'ils sont l'équivalent du traitement mensuel et payés à des moments fixes. Il faudrait donc additionner les traitements payés mensuellement, conformément au barème de rémunération, et les aguinaldos pour établir la rémunération mensuelle effective à prendre en compte pour le calcul de l'indemnité. Le requérant rappelle que le Tribunal n'a pas décidé autrement dans ses jugements 507 (affaires Azola Blanco et Véliz García), aux considérants 8 à 10, et 508 (affaire Acosta Andres), dont il résulte que les aguinaldos doivent être pris en considération à l'égal du traitement pour établir l'assiette des contributions que l'Organisation est tenue de payer en faveur de ses agents à un système national de sécurité sociale.

6. Quant à la durée de service à prendre en considération, le requérant avance deux arguments. D'une part, il

rappelle qu'il était recruté originellement en vertu d'un contrat d'emploi placé sous l'empire de la loi chilienne; or, pour ce genre de contrat, cette loi prescrirait que l'indemnité de cessation de service doit être calculée en fonction du nombre total des années de service. D'autre part, il cite le cas d'un agent, se trouvant dans une situation identique à la sienne, qui aurait obtenu récemment une indemnité de cessation de service calculée sur sa période de service totale. Dans ces conditions, le requérant estime qu'il ne serait que juste de lui accorder le même traitement.

Sur la notion de "traitement" au sens du Statut

7. La notion de "traitement" doit être interprétée dans un esprit de cohérence systématique des dispositions pertinentes du Statut du personnel local. La disposition centrale, de ce point de vue, est le dernier tiret de l'article 1.01 de l'annexe 3, qui distingue entre

- d'une part, le "traitement de base" à prendre en considération pour le calcul de l'indemnité de cessation de service, et

- d'autre part, les "indemnités spéciales", y compris les heures supplémentaires, qui ne sont pas à prendre en compte à cet effet.

8. Le traitement de base est caractérisé par le fait qu'il est versé régulièrement aux bénéficiaires, c'est-à-dire uniformément, en vertu de leur qualité même d'agents de l'Organisation, selon un barème prédéterminé et à des échéances fixes. Les indemnités spéciales se distinguent du fait que leur attribution est rattachée à des circonstances spécifiques, le plus souvent personnelles à chaque agent, comme le sont, selon les exemples cités au dossier, les allocations de famille, de vacances, de décès, les primes de langue, les indemnités de transport, ainsi que la rémunération d'heures supplémentaires, spécialement mentionnées par le Statut.

9. Pour déterminer le montant du traitement de base ainsi défini par opposition aux indemnités spéciales, il y a lieu de prendre en considération les prestations qui sont effectivement versées aux agents au titre de traitement, quelles que soient par ailleurs leur dénomination et la technique comptable utilisée. Il est dès lors inadmissible que l'Organisation détériore les droits pécuniaires de ses agents en caractérisant arbitrairement comme "gratification" une partie de ce qui constitue, en réalité, un élément de la rémunération régulière due en vertu du Statut.

10. Le Tribunal estime donc, conformément à l'esprit de ce qu'il a déjà décidé dans ses jugements 507 et 508 pour les prestations sociales, que les aguinaldos font partie du traitement de base à prendre en considération pour le calcul de l'indemnité de cessation de service dans la mesure où ces prestations ont le caractère d'un supplément régulier de la rémunération, ce qui est le cas des cinq "traitements de base" visés par l'article 1.01 de l'annexe 16 au Statut. Ces prestations doivent donc être ajoutées au montant annuel des rémunérations versées en vertu du barème en vue de déterminer le "traitement de base" à prendre en compte pour le calcul de l'indemnité.

11. Il résulte encore de ce qui précède que l'"indemnité de montagne", attribuée par le troisième alinéa de l'article 1.01 de l'annexe 16 - en tant qu'elle est rattachée à des circonstances spécifiques, telles que celles exposées au considérant 8 -, doit être qualifiée de gratification spéciale au sens de l'article 1.01 de l'annexe 3. Cette prestation n'est donc pas à prendre en considération pour le calcul de l'indemnité de cessation de service.

Sur le nombre d'années de service à prendre en considération pour le calcul de l'indemnité de cessation de service

12. Le requérant a mis en avant deux arguments pour justifier la prise en compte, pour le calcul de l'indemnité de cessation de service, de la totalité de son temps de service, soit vingt-huit années, au lieu des dix-huit prévues comme un maximum par le Statut.

13. En premier lieu, il rappelle que, lors de son recrutement en 1964, son contrat d'emploi était soumis à la loi chilienne. Il réclame donc le bénéfice de la loi chilienne 19.010 du 29 novembre 1990 qui assure à tout travailleur recruté avant le 14 août 1981 une indemnité de séparation à calculer sans limitation du nombre des années de service.

14. L'Organisation défenderesse répond à ce sujet que le requérant a signé, en 1972, un nouveau contrat d'emploi conclu sur la base du Statut du personnel local. Depuis cette date, les dispositions statutaires se seraient donc substituées aux règles nationales.

15. Sur ce point l'argumentation de l'Organisation doit être admise. En principe, les conditions d'emploi du

personnel sont régies exclusivement par les règles statutaires de l'Organisation et les principes généraux de la fonction publique internationale : voir à ce sujet les jugements 322 (affaire Breuckmann No 2), au considérant 2; 473 (affaire Haas), aux considérants 2 et 3; et 493 (affaire Volz), au considérant 5. Les règles du droit national d'un Etat, spécialement de celui où l'Organisation a établi un siège, ne seraient applicables qu'en cas de renvoi exprès à ces règles. Or, dans le cas du requérant, il est clair que son statut est régi depuis 1972 par les règles propres de l'Organisation.

16. En second lieu, le requérant fait valoir que le Directeur général de l'Organisation a récemment accordé à un agent, à titre de "mesure discrétionnaire", une indemnité de cessation de service basée sur sa carrière totale, soit vingt-huit mensualités au lieu du maximum de dix-huit prévu par l'article 1.02 de l'annexe 3. Le requérant demande donc d'être traité de la même manière.

17. L'Organisation défenderesse ne conteste pas la réalité des faits. Elle explique qu'il s'agirait d'une faveur accordée par le prédécesseur du Directeur général, peu de jours avant son départ. Le Directeur général se serait ainsi trouvé devant le fait accompli, mais il n'aurait pas l'intention d'ériger une telle faveur en règle générale.

18. Le Tribunal ne peut que constater le caractère déplorable de cette sorte de passe-droit, qui rend manifeste l'absence ou le non-fonctionnement d'une procédure de contrôle interne dans l'Organisation défenderesse. Mais en même temps il ne peut pas admettre qu'une dérogation aussi flagrante aux règles de la justice distributive puisse être érigée en principe. Par conséquent, la demande du requérant tendant à ce qu'il soit traité de la même manière ne peut qu'être rejetée.

Sur les interventions

19. Deux anciens agents de l'Organisation, M. Escobar et M. Scherer Saavedra, ingénieurs recrutés localement au service de l'ESO à La Silla, ont demandé à intervenir. Ils déclarent qu'ils se trouvent dans la même situation que le requérant en ce que, au moment de leur départ, l'indemnité de cessation de service a été calculée sur la même base que l'indemnité versée au requérant, sans que soient pris en compte les traitements mensuels appelés aguinaldos, dont cinq comme traitement de base et un comme indemnité de montagne.

20. L'Organisation défenderesse fait valoir que ces demandes sont irrecevables parce que la situation des demandeurs a été définitivement réglée lors de leur départ et que les délais de recours sont épuisés. L'Organisation fait remarquer en outre que les demandes ne comportent pas les détails et preuves nécessaires qui permettraient au Tribunal de statuer en connaissance de cause sur les intérêts des intervenants.

21. Le Tribunal estime que les objections de l'Organisation sont fondées. Aux termes de l'article 17, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal : "Toute personne ayant accès au Tribunal, aux termes de l'article II du Statut, peut demander à intervenir dans une affaire, en faisant valoir qu'elle est titulaire de droits susceptibles d'être affectés par le jugement qui doit être rendu." Il apparaît des termes mêmes des demandes que la situation des intervenants a été définitivement réglée au moment de leur départ. Leurs droits ne sont donc plus susceptibles d'être affectés, ni en bien ni en mal, par le présent jugement. Les demandes doivent donc être rejetées.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Directeur général du 25 mars 1993 portant fixation de l'indemnité de cessation de service du requérant est annulée.
2. L'affaire est renvoyée à l'Organisation défenderesse pour qu'elle prenne une nouvelle décision conformément aux principes énoncés dans le présent jugement.
3. L'Organisation versera au requérant la somme de 2 000 dollars des Etats-Unis au titre de ses dépens.
4. Pour le surplus, les conclusions du requérant sont rejetées.
5. Les deux demandes en intervention sont rejetées comme irrecevables.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Vice-Président du Tribunal, M. Pierre Pescatore, Juge, et M. Mark Fernando,

Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 31 janvier 1994.

William Douglas
Pierre Pescatore
Mark Fernando
A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.