

## QUATRE-VINGT-SEPTIÈME SESSION

### Affaire Haddad Salcedo

#### Jugement No 1867

Le Tribunal administratif,

**Vu la requête dirigée contre l'Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral (ESO), formée par M. Nicolás Haddad Salcedo le 25 mai 1998, la réponse de l'ESO du 17 août, la réplique du requérant en date du 17 septembre et la duplique de la défenderesse datée du 28 octobre 1998;**

**Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;**

**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. Le requérant, né en 1959 et de nationalité chilienne, est entré au service de l'ESO en 1985 en qualité d'ingénieur à l'observatoire astronomique situé à La Silla, au Chili. Il bénéficie d'un engagement permanent au sein du personnel local.**

**Au début des années quatre-vingt-dix, l'Organisation a engagé un processus de révision du Règlement du personnel de l'ESO recruté localement au Chili dans le but de rapprocher les régimes applicables aux personnels local et international. Par une lettre circulaire en date du 26 juin 1991, le personnel local du Chili a été informé que le Conseil de l'Organisation avait décidé de lui accorder le bénéfice d'une allocation pour frais d'études pour les années quatre-vingt-onze et quatre-vingt-douze. Une disposition à cet effet existait déjà dans le Règlement applicable au personnel international. L'octroi de cette allocation au personnel local a été prolongé, sur une base annuelle, jusqu'au 31 décembre 1996. Dans un mémorandum adressé aux membres du personnel local, en date du 3 avril 1997, l'administration l'a de nouveau prorogé jusqu'au 31 décembre 1997. Néanmoins, le budget de l'allocation en question pour 1997 devait être gelé au niveau des dépenses effectuées en 1996 et les versements maximums (plafonds) devaient être réduits d'environ 25 pour cent, et ce, pour des raisons budgétaires.**

**Le 29 avril 1997, le requérant a formé un recours contre cette décision auprès du Directeur de l'ESO au Chili, qui l'a rejeté le 15 mai. Le requérant a formé un second recours le 20 mai, cette fois auprès du Directeur général. Dans son rapport en date du 12 mars 1998, la Commission consultative paritaire de recours pour le personnel local a recommandé l'annulation de la décision réduisant les plafonds de l'allocation pour frais d'études, au motif qu'elle avait été prise unilatéralement et de manière discriminatoire, et l'intégration définitive de cette allocation dans les textes applicables. Par lettre du 23 avril 1998, qui constitue la décision attaquée, le chef de l'administration a informé le requérant que la décision du 15 mai 1997 était maintenue.**

**B. Tout d'abord, le requérant fait observer que les versements de l'allocation pour frais d'études ont été régulièrement renouvelés jusqu'en 1997 et en déduit qu'ils font désormais partie des droits acquis. La modification du Règlement du personnel recruté localement proposée en 1991 n'a jamais été approuvée. Si, comme cela était prévu à l'origine, l'octroi de l'allocation avait été incorporé dans ce texte, les membres du personnel local percevant les versements maximums ne se retrouveraient pas aujourd'hui lésés par rapport au personnel international qui, lui, n'est pas affecté par la réduction des plafonds. Invoquant le principe de l'égalité de traitement, il soutient que le but de la révision des Règlements était de mettre un terme aux discriminations subies par le personnel local par rapport au personnel international.**

**Il met ensuite l'accent sur le caractère social de l'allocation. Confiantes que cet avantage allait être inséré**

dans les textes officiels, certaines familles ont été incitées à mettre leurs enfants dans des établissements scolaires plus onéreux. A la réduction des versements maximums de 25 pour cent pour 1997 se sont ajoutés 8 pour cent d'inflation, ce qui a en réalité occasionné une perte de 33 pour cent par rapport à 1996. Il estime que la suppression de l'allocation, ou une réduction substantielle des remboursements, pourrait avoir des conséquences néfastes sur les familles, notamment sur les enfants, s'ils doivent changer d'établissement scolaire et recevoir un enseignement de moindre qualité.

Il se prévaut enfin de l'avis unanime de la Commission consultative paritaire de recours pour le personnel local en sa faveur.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général qui lui a été communiquée le 23 avril 1998 et de déclarer que l'allocation en question fait partie intégrante de sa rémunération. Il réclame que les dépens soient versés par l'Organisation.

C. Dans sa réponse, la défenderesse objecte à la recevabilité. Elle fait observer que le requérant n'a pas fourni de pièces justificatives et allègue qu'il n'a pas fait état d'une décision individuelle prise à son encontre.

A titre subsidiaire, elle déclare la requête non fondée. Elle conteste que la réduction des versements maximums atteigne 33 pour cent et, à ce sujet, préfère parler de gel de l'allocation plutôt que de réduction.

L'Organisation fait valoir que l'atteinte aux droits acquis n'est pas établie. Elle soutient que les fonctionnaires n'ont de droits acquis que lorsque les avantages dont ils bénéficient sont reconnus comme fondamentaux. Or, se basant sur la jurisprudence du Tribunal, elle affirme que le montant et les conditions d'octroi d'une allocation pour frais d'études n'en font pas partie. Elle souligne que, lors de chaque renouvellement de l'octroi de l'allocation, le personnel local était informé que cette mesure n'était que provisoire et qu'elle ne saurait être considérée comme un droit acquis.

La défenderesse rejette le moyen relatif à l'inégalité de traitement car, selon elle, les organisations internationales sont libres d'appliquer différentes règles à différentes catégories de personnel. Dans ce cas précis, elle soutient que l'allocation pour frais d'études se justifie pour le personnel international car il est censé rencontrer davantage de difficultés financières en matière de scolarisation que le personnel local qui vit et travaille dans son pays. Elle ajoute que ce moyen est d'autant moins fondé que le personnel local bénéficie d'indemnités qui ne sont pas versées au personnel international.

Considérant la requête comme non recevable et, de toute manière, non fondée, elle déclare que le requérant doit assumer les dépens.

D. Dans sa réplique, le requérant rejette l'argument de la défenderesse selon lequel il n'existe pas de décision lui faisant grief individuellement : la lettre du 15 mai 1997 parle expressément du remboursement des frais de scolarité de ses enfants.

Il expose, chiffres à l'appui, les dépenses supplémentaires encourues en 1997 du fait de la décision contestée (environ 44 pour cent de son salaire mensuel net pour deux de ses enfants pour cette année). Ses enfants vont dans une école privée et, s'il a fait ce choix, ce n'est pas par «snobisme» mais parce que les écoles publiques chiliennes dispensent un enseignement de moindre qualité.

Le requérant rejette les autres arguments et demande que, conformément à l'article LS VI 1.10 du Règlement du personnel recruté localement, les dépens soient versés par l'Organisation.

E. Dans sa duplique, la défenderesse objecte toujours à la recevabilité. Elle fait valoir que la décision générale du 3 avril a été suivie de décisions individuelles et que les membres du personnel local, dont le requérant, n'ont pas fait appel de ces décisions dans les délais.

Au titre des dépens, elle fait observer que le Règlement du personnel recruté localement a été modifié et que l'article auquel fait référence le requérant a été supprimé.

#### CONSIDÈRE :

1. Le requérant, de nationalité chilienne, est entré au service de l'ESO en 1985, au bénéfice d'un engagement

permanent, en qualité d'ingénieur à l'observatoire astronomique situé à La Silla, au Chili.

2. Au début des années quatre-vingt-dix, l'ESO a engagé un processus de révision du Règlement du personnel recruté localement dans l'objectif de rapprocher ses dispositions de celles applicables au personnel international. Lors des débats, certains litiges sont apparus et ont retardé le parachèvement du texte. Le nouveau Règlement du personnel recruté localement a été adopté et n'est entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

3. En 1991, l'ESO a décidé de verser au personnel local une allocation pour frais d'études, sur une base temporaire, pour les années quatre-vingt-onze et quatre-vingt-douze. Dans sa réponse, l'Organisation reconnaît que l'octroi de cette allocation était éventuellement destiné à être inséré dans le Règlement du personnel recruté localement alors en cours de révision. Néanmoins, le personnel a été informé que le versement de cette allocation constituait une mesure temporaire et qu'il n'engendrerait donc pas de droit acquis. Cette allocation assurait le remboursement de 75 pour cent de certaines catégories de dépenses bien précises, sous réserve de respecter également des limites budgétaires générales qui varient en fonction de l'âge de l'enfant et du type de dépense. Le versement de l'allocation a ensuite été renouvelé, sur une base annuelle, de 1993 à 1996.

4. L'Organisation soutient que le coût de l'allocation pour frais d'études est passé de 160 000 marks allemands en 1991 à 220 000 marks en 1996 et que l'estimation pour 1997 était alors une augmentation à 290 000 marks. Pour des raisons budgétaires, le Comité des finances de l'ESO a décidé de «geler» les dépenses consacrées à cette allocation au niveau de celles de 1996 compte tenu de l'inflation.

5. Par un mémorandum daté du 3 avril 1997, l'Organisation a informé le personnel local qu'elle avait approuvé la prolongation de l'octroi de l'allocation pour frais d'études pour l'année 1997 à condition qu'il soit procédé à une révision des conditions de paiement ayant pour but de limiter l'ensemble des dépenses au niveau de celles de 1996 et que, par conséquent, les montants de remboursement maximums («plafonds») avaient été réduits d'environ 25 pour cent. Le requérant a fait appel de cette décision le 29 avril 1997 en demandant que la décision de réduire les plafonds soit déclarée illégale et que l'allocation pour frais d'études, dans les conditions applicables en 1996, soit déclarée indemnité permanente. Le Directeur de l'ESO au Chili a rejeté cet appel le 15 mai 1997. Le requérant a alors formé un recours auprès du Directeur général.

6. Le Directeur général a transmis ce recours à la Commission consultative paritaire de recours pour le personnel local. Cette dernière a recommandé, le 12 mars 1998, que le Directeur général annule la réduction des plafonds de l'allocation pour frais d'études, que toute modification concernant cette allocation soit effectuée de manière uniforme pour l'ensemble du personnel et que l'allocation en question soit insérée dans le Règlement du personnel recruté localement en vigueur. Par une lettre datée du 23 avril 1998, qui constitue la décision attaquée, le chef de l'administration a informé le requérant que le Directeur général avait décidé de maintenir la décision du Directeur du 15 mai 1997.

7. Le requérant affirme que la réduction de 25 pour cent des montants maximums remboursables équivalait à une réduction de 33 pour cent si l'on tient compte d'un taux d'inflation annuel de 8 pour cent. Pour mettre en œuvre le «gel» du budget décidé par l'ESO, il reconnaît :

«l'existence de diverses possibilités ayant toutes des répercussions, à des degrés divers, sur l'ensemble, ou une partie, du personnel. Il a été décidé que la modification des plafonds était la solution qui aurait le moins d'impact étant donné qu'elle ne concernerait que les fonctionnaires dont les enfants fréquentaient les établissements scolaires les plus onéreux (en 1996, environ 10 pour cent du personnel avait atteint les plafonds de l'allocation).»

8. Le requérant soutient :

i) qu'il jouit d'un droit acquis au paiement de l'allocation pour frais d'études -- même s'il s'agissait, à l'origine, d'une mesure temporaire adoptée pour deux ans -- étant donné qu'elle avait été octroyée de manière continue pendant sept ans et qu'il avait été envisagé de l'intégrer dans la version révisée du Règlement du personnel recruté localement;

ii) que l'éducation des enfants est généralement planifiée sur le moyen terme ou le long terme. Pour qu'une allocation de ce type soit effective, elle doit être maintenue pendant la période requise, c'est-à-dire la durée de leurs études. Une réduction considérable de son montant entraîne des difficultés financières importantes

**pour la famille et peut avoir des répercussions sur les enfants si les parents se retrouvent dans l'obligation de les envoyer dans un établissement scolaire de moindre qualité;**

**iii) que les plafonds de l'allocation pour frais d'études octroyée au personnel international n'ont pas été modifiés alors qu'il existait les mêmes raisons de leur appliquer une réduction. Il y a donc eu une discrimination illégale à l'encontre du personnel local (voir le jugement 1616, affaires Echeverría Echeverría et consorts).**

**Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 23 avril 1998, de déclarer que l'allocation pour frais d'études est une indemnité permanente faisant partie intégrante de sa rémunération et de lui allouer ses dépens.**

**9. Dans sa réponse, l'Organisation affirme que la requête est irrecevable étant donné que le requérant n'a pas fait valoir que la décision générale communiquée le 3 avril 1997 lui avait individuellement fait grief. Elle ajoute que, si le requérant venait à prétendre dans sa réplique avoir été affecté de manière individuelle, la question de savoir s'il a attaqué la décision en cause dans les délais impartis se poserait alors.**

**10. En outre, l'Organisation indique que le requérant n'explique pas comment, et dans quelle mesure, la décision de réduire les plafonds de l'allocation lui a porté préjudice. Il déclare simplement qu'il a été procédé à une diminution générale de 33 pour cent. Selon elle, les sommes versées au requérant n'ont pas subi une réduction de 33 pour cent.**

**11. L'Organisation soutient que :**

**a) vu les circonstances dans lesquelles l'allocation pour frais d'études a, à l'origine, été octroyée comme mesure temporaire et, par la suite, prolongée, elle ne constituait pas un droit auquel les deux «parties [pouvaient] attribuer un caractère intangible» (voir le jugement 366, affaires Biggio No 3 et consorts, au considérant 6). L'Organisation n'avait pas non plus garanti qu'elle serait maintenue (voir les jugements 366, 369, affaire Nuss, et 372, affaire Guyon No 2);**

**b) en tout état de cause, les fonctionnaires internationaux ne bénéficient d'aucun droit acquis en ce qui concerne le montant et les conditions de paiement d'une allocation pour frais d'études (voir le jugement 368, affaires Elsen et Elsen-Drouot);**

**c) avant d'accueillir un moyen relatif à la violation de droits acquis, le Tribunal doit prendre en considération les effets des modifications apportées à l'allocation en question sur le traitement et les indemnités perçus par les fonctionnaires (voir le jugement 832, affaires Ayoub et consorts). Le requérant n'a pas fourni au Tribunal les preuves nécessaires à ce sujet;**

**d) il n'y a pas de discrimination à l'encontre du personnel local étant donné que le paiement d'une allocation pour frais d'études au personnel international constitue une compensation légitime des difficultés rencontrées pour vivre et travailler dans un pays étranger et dans un environnement culturel différent, difficultés auxquelles n'a pas à faire face le personnel local. En tout état de cause, il est impossible de faire une comparaison valable sans prendre en considération l'intégralité de la rémunération car certaines indemnités ne sont perçues que par le personnel local.**

**12. Dans sa réplique, le requérant fait valoir qu'en 1996 il a reçu 961 051 pesos chiliens au titre des versements accordés pour sa fille aînée, mais seulement 706 815 en 1997, et qu'en 1997 il a dû dépenser pour ses deux filles 634 000 pesos de plus qu'en 1996, ce qui, selon lui, représentait «environ 44 pour cent de son salaire net mensuel en 1997». Le requérant a donné quelques détails concernant les sommes qu'il a perçues en 1996 et 1997 dans l'objectif de démontrer que les modifications apportées en 1997 lui ont causé un préjudice grave.**

**13. Comme le souligne à juste titre l'Organisation dans sa duplique, le requérant avait uniquement attaqué, dans son recours interne, la décision générale et abstraite contenue dans le mémorandum du 3 avril 1997. Cette décision ne faisait pas grief à tous les membres du personnel local mais seulement à ceux dont les dépenses excédaient les plafonds ou s'en rapprochaient. Le requérant n'a contesté l'application qui lui a été faite du mémorandum ni dans son recours interne ni même dans sa requête devant le Tribunal. Le Tribunal conclut que la requête qu'il a présentée est irrecevable.**

**Par ces motifs,**

**DECIDE :**

**La requête est rejetée.**

**Ainsi jugé, le 14 mai 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M<sup>me</sup> Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.**

**Prononcé à Genève, en audience publique, le 8 juillet 1999.**

*(Signé)*

**Michel Gentot  
Mella Carroll  
Mark Fernando**

**Catherine Comtet**

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