

CINQUANTE-DEUXIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire MADUREIRA

Jugement No 605

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Jorge Manuel Madureira le 13 avril 1983 et régularisée le 7 juin, la réponse de l'OMS en date du 5 septembre, la réplique du requérant du 12 octobre et la duplique de l'OMS datée du 11 novembre 1983;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 1110.1.2 du Règlement du personnel et la disposition II.2.330 du Manuel de l'OMS;

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 suivants :

A. En février 1980, le requérant, ressortissant portugais, entra au service du Bureau régional de l'OMS à Brazzaville, dans la République du Congo, en qualité de traducteur. L'OMS lui loua une villa à Djoué, cité résidentielle dont elle est propriétaire. Une ressortissante congolaise, Mlle Bernadette Kibindza, vivait avec lui à la villa. La mobylette de celle-ci fut volée le 23 février 1982 et la police soupçonna le fils du Directeur régional et un autre jeune homme. Le 25 février, le requérant se rendit, pendant ses heures de travail, au commissariat de police, où il consentit à ne pas porter plainte. Invité à expliquer son absence, il en exposa les raisons à l'OMS mais, le 2 mars, le fonctionnaire du Service du personnel lui répondit qu'un blâme écrit lui était infligé en vertu de l'article 1110.1.2 du Règlement du personnel pour absence sans autorisation. Selon une circulaire de 1977, les membres du personnel étaient tenus de signaler à l'OMS la présence d'hôtes et la durée de leur séjour dans les logements de l'OMS. Le bail conclu entre le requérant et l'OMS le 10 mars 1982 stipulait qu'aucun hôte ne pouvait vivre à la villa sans l'agrément de l'Organisation. Aux termes d'une nouvelle circulaire en date du 11 mars, est considéré comme hôte quiconque n'est pas une "personne à charge" au sens du Règlement du personnel. Comme Mlle Kibindza n'était pas une personne à charge et qu'elle était hébergée à la villa en violation du bail à loyer et de la nouvelle circulaire, l'OMS résilia le bail le 22 mars et ordonna au requérant de vider les lieux sur-le-champ. Le 24 mars, il produisit une attestation du chef de quartier compétent à Brazzaville, déclarant que Mlle Kibindza était l'épouse du requérant depuis février 1981; le requérant faisait valoir qu'elle avait cette qualité en vertu d'un mariage coutumier. Il recourut auprès du Comité régional d'enquête et d'appel contre le blâme et contre son éviction de son logement. Le comité recommanda de lui verser les allocations de logement prévues par le Règlement et de le réintégrer à la cité de Djoué après régularisation de sa situation matrimoniale. Le Directeur régional accepta ces conclusions. Quant au blâme, il fut maintenu. Le requérant saisit le Comité d'enquête et d'appel du siège le 29 octobre. Le 3 mars 1983, cet organisme conclut au rejet de l'appel et le Directeur général accepta la recommandation le 14 mars.

B. Le requérant déclare qu'il a été soumis à des pressions par vengeance en raison du vol de la mobylette. Le mariage coutumier est reconnu officiellement au Congo et il était parfaitement en droit de faire vivre Mlle Kibindza avec lui en sa qualité d'épouse. L'OMS établit à la hâte un bail à loyer et modifia la circulaire juste de manière à pouvoir contester la validité de cet acte. La circulaire demande simplement que la présence d'hôtes soit signalée, ce qu'il a fait le 10 mars pour sa femme. Le 17 mars, l'OMS lui demanda de régulariser les choses aussi vite que possible et il fournit l'attestation le 24 mars. Pourtant, l'OMS refusa de révoquer son expulsion, qu'elle n'avait ordonnée que deux jours auparavant. Les comités d'enquête et d'appel n'ont préconisé que des palliatifs et leurs rapports sont tendancieux. Sa présence au bureau le 25 février n'était pas indispensable et la raison de son absence était légitime. Il prie le Tribunal d'ordonner qu'il soit autorisé à retourner à la villa (son logement actuel étant insalubre), ainsi que de lui accorder le remboursement de ses dépenses et des dommages-intérêts.

C. L'OMS soutient qu'aux termes de l'article II, paragraphe 5, de son statut, le Tribunal n'a pas la compétence de se prononcer sur la résiliation d'un bail. L'OMS n'a aucune obligation de loger son personnel et c'est en qualité de propriétaire et non pas d'employeur qu'elle a fourni la villa au requérant. Le Tribunal ne saurait connaître d'un litige entre propriétaire et locataire. En outre, la requête est mal fondée. Tout ce que dit la décision attaquée, c'est que

l'intéressé peut retourner à Djoué pourvu que Mlle Kibindza devienne une personne à sa charge. La disposition II.2.330 du Manuel exige simplement la production des certificats de naissance et de mariage et, chaque année, diverses autres pièces. Selon la pratique de l'OMS, l'attestation produite n'est pas considérée comme un certificat de mariage. Il n'y a eu ni détournement de pouvoir, ni discrimination. Les exigences énoncées dans la circulaire de 1982 sont légitimes, puisqu'il s'agit de vérifier qui réside à Djoué, et elles se retrouvent dans le bail, qui interdit, sous peine de résiliation, d'héberger des tiers sans le consentement de l'OMS.

D. Le requérant réplique que le Tribunal doit bien être compétent puisqu'aucune autre juridiction ne l'est : sans cela, l'OMS pourrait agir à son gré en matière de baux à loyer. Certains membres du personnel ne pourraient résider à Brazzaville s'ils devaient quitter Djoué, les autres logements étant trop chers : c'est pourquoi la location d'une maison de l'OMS est si importante. Le requérant a été victime de discrimination. Le mariage coutumier est en général préféré au mariage "à l'européenne". La plupart des membres du personnel sont mariés conformément à la coutume et leurs épouses vivent avec eux à Djoué; l'OMS ne les a pourtant pas traités avec la même sévérité que lui. En outre, le bail interdit non pas d'accueillir un hôte, mais de laisser un tiers occuper les lieux, par exemple en vertu d'un contrat de sous-location. La circulaire demande simplement que l'OMS soit informée de la présence d'un hôte; son consentement n'est pas exigé.

E. Dans sa duplique l'OMS fait valoir que la circulaire demande que la présence d'hôtes et la longueur de leur séjour soient signalées : l'intention est évidemment que le séjour doit être temporaire. C'est le bail à loyer qui exige le consentement de l'OMS à l'hébergement d'un tiers et le requérant avait enfreint cette stipulation puisque la personne en question devait résider en permanence à la villa; il n'a pas établi qu'il aurait été traité autrement que qui que ce soit d'autre se trouvant dans la même situation.

CONSIDERE :

1. Par décision en date du 14 mars 1983, le Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé a décidé, sur avis du Comité d'enquête et d'appel du siège de cette organisation, d'une part, de maintenir le blâme qui avait été infligé au requérant le 2 mars 1982 et, d'autre part, de confirmer la résiliation du bail signé entre l'OMS et le requérant pour l'occupation d'un logement dans la cité Djoué appartenant à l'OMS.

2. Si le requérant déclaré attaquer les deux mesures contenues dans la décision du 14 mars 1983, en fait, il ne présente aucun moyen contre le blâme. Dans ces circonstances, le Tribunal considère que l'affaire porte uniquement sur la résiliation du bail.

3. Aux termes de l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal administratif, celui-ci "est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables en l'espèce" et, selon le paragraphe 5 du même article, "le Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du statut du personnel des autres organisations internationales de caractère interétatique agréées par le Conseil d'administration qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même de ses règles de procédure".

Il est constant que l'Organisation mondiale de la santé a reconnu la compétence du Tribunal de l'Organisation internationale du Travail et que le requérant est un agent de l'OMS soumis au Statut du personnel.

4. Le requérant prétend qu'en mettant fin au bail à loyer dont il était bénéficiaire à la cité Djoué, l'OMS a méconnu un droit qu'il tenait de sa qualité de fonctionnaire international. L'OMS soutient que le Tribunal n'est pas compétent pour arbitrer un différend concernant l'occupation d'un logement mis à la disposition d'un fonctionnaire en dehors de toute obligation statutaire.

5. Le Tribunal a une compétence d'attribution. Il ne peut être valablement saisi que des requêtes invoquant l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement ou du statut du personnel. Mais cela ne signifie pas que les intéressés doivent invoquer une clause précise soit du contrat, soit du statut ou s textes pris pour son application. Lorsque les conclusions tendent à faire reconnaître un droit que l'intéressé prétend tenir de sa qualité de fonctionnaire international et sont fondées sur une violation de ce droit concernant la situation statutaire de l'agent en regard de l'organisation, le Tribunal est compétent pour connaître de ces conclusions en vertu de l'article II,

paragraphe 5, précité. Il convient donc de rechercher la nature du contrat de bail signé entre l'OMS et le requérant.

Le logement en question fait partie d'une cité que l'OMS, moyennant le paiement d'un loyer, met à la disposition d'agents étrangers au Congo. Ni le Statut, ni le Règlement du personnel, ni aucun autre document pris en application de ces actes ne prévoient que l'Organisation a une obligation quelconque de fournir un logement aux agents en poste à Brazzaville. Bien plus, les conditions d'attribution sont laissées à la discrétion de l'Organisation. De leur côté, les agents ne sont pas obligés d'accepter le logement qui leur est éventuellement offert. L'Organisation agit donc en principe comme n'importe quel propriétaire, à l'exception des loyers qui sont retenus sur les traitements. Les conditions d'attribution et d'acceptation du logement échappent en conséquence à l'application du Statut. Le contrat de bail qui est signé entre l'Organisation et le locataire ne fait d'ailleurs aucune mention du Statut et ne contient aucune stipulation qui permettrait de s'y référer indirectement.

6. Certes, en dehors du contrat, l'OMS a établi une circulaire, laquelle a été modifiée d'ailleurs à plusieurs reprises, sur l'occupation des logements de la cité par des visiteurs ou des invités. Les prescriptions qu'elle contient sont à l'évidence exorbitantes du droit commun. Si elles trouvent leur justification dans le bon fonctionnement de l'Organisation, on pourrait retenir qu'elles constituent un élément du Statut du personnel que le Tribunal serait compétent pour apprécier.

Tel n'est pas le cas; la circulaire qui est à l'origine de l'expulsion du requérant a été rédigée en vue d'assurer la sécurité des habitants de la cité. Elle constitue une mesure de police qui est indépendante du service géré par l'OMS. Elle est donc étrangère à la notion de statut. Par suite, le Tribunal n'est pas compétent pour connaître des conclusions de la requête du requérant, tant en ce qui concerne la légalité de la mesure d'expulsion que les conclusions pécuniaires qui résulteraient de l'illégalité de cette mesure.

7. Le requérant expose qu'une telle déclaration d'incompétence aura pour effet de le priver de tout recours juridictionnel pour obtenir réparation des conséquences dommageables de l'expulsion. Une telle conséquence serait, en effet, regrettable. Mais le Tribunal est une juridiction d'attribution; il est tenu par les dispositions de son statut qui déterminent sa compétence.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 12 avril 1984.

André Grisel
Jacques Ducoux
Devlin
A.B. Gardner