

SOIXANTE-HUITIEME SESSION

Affaire VILLALOBOS BASURTO

Jugement No 1006

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), formée par Mlle Gaby Rosa Villalobos Basurto le 23 décembre 1988 et régularisée le 7 mars 1989, la réponse de l'OMT datée du 12 juin et régularisée le 12 juillet, la réplique de la requérante du 5 août, la lettre que l'OMT a adressée le 16 août au greffier du Tribunal, les observations formulées par la requérante le 18 septembre au sujet de cette lettre, et la duplique de l'Organisation en date du 13 octobre 1989;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, l'article 16 du Statut du personnel en vigueur jusqu'au 31 décembre 1987 (actuellement la disposition 14.6 du Règlement du personnel), la disposition 29 du Règlement du personnel de l'OMT et les règles de fonctionnement du Comité paritaire de recours de l'Organisation;

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. L'article 16 du Statut du personnel de l'OMT tel qu'en vigueur jusqu'au 31 décembre 1987 se lisait comme suit :

"a) Les foyers d'un fonctionnaire sont censés être situés dans le pays dont il est ressortissant au moment de sa nomination. Le lieu des foyers demeure sans changement pour toute la durée des services du fonctionnaire, à moins que le Secrétaire général ne décide qu'il existe des raisons majeures pour autoriser une modification.

b) Les foyers d'un fonctionnaire de la catégorie des services généraux recruté sur place sont considérés comme étant son lieu d'affectation.

c) Un fonctionnaire de la catégorie des services généraux non recruté sur place qui acquiert volontairement la nationalité du pays de son lieu d'affectation est reclassé comme recruté sur place et dès ce moment cesse d'avoir droit aux frais de voyage à l'occasion du congé dans les foyers, frais lors de la cessation de service et allocation pour frais d'études."

La requérante est ressortissante péruvienne de naissance. Elle est arrivée en Espagne en été 1971. En 1972, elle épousa un Espagnol et acquit également de ce fait la nationalité espagnole. Elle donna naissance à un fils en 1974. En 1976, elle fut recrutée par l'OMT à Madrid comme agent de la catégorie des services généraux et obtint le statut local. Le 22 mars 1977, un tribunal ecclésiastique de l'archevêché de Madrid-Alcalá prononça un jugement de séparation de corps et de biens des deux époux, en lui accordant la garde de son fils, mais aucune pension alimentaire. Le 24 décembre 1979, les tribunaux espagnols reconnurent les effets de ce jugement en droit civil.

Le 7 novembre 1979, elle adressa une note à l'administration de l'OMT, en lui demandant que ses foyers soient désormais considérés comme étant au Pérou à compter de la date de l'annulation de son mariage. Le Secrétaire général déclara, dans une note du 13 novembre, qu'il acceptait sa demande. Conformément à l'article 16 du Statut du personnel, la requérante bénéficia des prestations découlant du statut non local et obtint ainsi le 16 novembre l'autorisation de prendre son congé dans les foyers à Lima. Elle se rendit à nouveau au Pérou en congé dans les foyers en 1981, en 1983, en 1985 et en 1987.

Par une note du 4 mars 1988, le chef de la Section du personnel informa la requérante, au nom du Secrétaire général, que la décision du 13 novembre 1979 avait été prise à tort et qu'elle était retirée avec effet immédiat. Le 25 mars 1988, elle interjeta appel devant le Comité paritaire de recours aux termes de la disposition 29 du Règlement du personnel. Le président du Comité présenta un rapport non daté et non signé en août 1988. En date du 2

septembre, le Secrétaire général adressa une lettre au président du Comité, lui demandant d'indiquer si le rapport était définitif. Le président répondit le 16 septembre que tel était le cas et confirma l'opinion du Comité selon laquelle la révocation de la décision de 1979 était régulière, même si le Comité suggérait de réexaminer la question. Par une lettre du 26 septembre 1988, qui constitue la décision attaquée, le Secrétaire général rejeta le recours.

B. La requérante invoque trois moyens. 1) La décision du 13 novembre 1979 modifiant le lieu de ses foyers de Madrid au Pérou est une stipulation de son contrat. L'acquiescement que le Secrétaire général a donné à sa demande a valeur d'accord et la nouvelle stipulation ainsi introduite dans son contrat ne peut pas être modifiée sans son consentement. La requérante analyse la jurisprudence relative à l'application de contrats et aux droits acquis.

2) Les motifs invoqués par le Secrétaire général pour révoquer la décision de 1979 ne sont pas valables. Selon son argumentation, la décision avait reposé sur des erreurs de fait qui ne pouvaient pas être considérées comme "des raisons majeures pour autoriser une modification", aux termes de l'article 16 a). Le principe de base de cet article est que le lieu des foyers d'un fonctionnaire est situé dans le pays dont il est ressortissant, à deux exceptions près : l'une (article 16 b)) est que, pour un fonctionnaire de la catégorie des services généraux recruté sur place, le lieu des foyers est le lieu d'affectation; l'autre (article 16 c)), qui, au moment des faits, visait uniquement les fonctionnaires appartenant à cette catégorie, est que toute personne qui n'est pas recrutée sur place mais a acquis la nationalité du pays de son lieu d'affectation perd son statut non local. Le Secrétaire général pouvait, aux termes de l'article 16 a), modifier le lieu des foyers du fonctionnaire s'il existait des "raisons majeures" de le faire. Cependant, la décision relevant du pouvoir d'appréciation du Secrétaire général, l'argument selon lequel le Secrétaire général a mal interprété les faits en 1979 - à supposer même que cette allégation soit prouvée - est sans pertinence puisque la décision a été prise en toute bonne foi. La requérante, de son côté, a formulé sa demande de bonne foi car il n'y a aucune preuve d'intention malhonnête de sa part.

3) La requérante soutient qu'il y a eu détournement de pouvoir.

a) D'autres mesures ont été prises à l'encontre de la personne de la requérante : un avertissement infligé le 28 septembre 1988, que le Secrétaire général a ultérieurement retiré, sa mutation à un poste comportant moins de responsabilités, et une réprimande injustifiée du 13 décembre 1988. Ses activités à l'Association du personnel, qu'elle décrit, ont poussé l'OMT à agir contre elle; la décision qu'elle attaque dénote la même hostilité et a été dictée par des motifs injustifiés.

b) Le paragraphe 21 des règles de fonctionnement du Comité paritaire de recours dispose que les rapports de cet organe sont communiqués au Conseil exécutif pour information. Dans un document qu'elle a présenté au Conseil le 13 octobre 1988, l'OMT a simplement mentionné que le rapport du Comité sur l'affaire de la requérante pouvait être communiqué aux membres du Conseil sous forme résumée, à leur demande. Le résumé, qui déforme le rapport, ne mentionne même pas la proposition qui a été faite de réexaminer la question : il s'agit là d'une autre preuve de détournement de pouvoir.

La requérante demande au Tribunal d'annuler la décision contestée, d'ordonner que la ville de Lima soit considérée comme étant le lieu de ses foyers à compter du 4 mars 1988 et de lui allouer la somme de 30.000 francs français, à titre de dépens.

C. L'OMT répond que, selon l'article 16 a) du Statut du personnel, des "raisons majeures" pour déplacer le lieu des foyers de la requérante au Pérou auraient dû exister en 1979 pour que la décision fût valable. Tel n'étant pas le cas, la décision est nulle et non avenue. L'ancien Secrétaire général a indiqué dans sa note du 13 novembre 1979 que la raison majeure de sa décision était le changement d'état civil résultant du jugement prononcé par le tribunal ecclésiastique. Or, aux termes de la législation applicable à l'époque en Espagne, ce jugement n'a pas annulé le mariage de la requérante car elle ne pouvait pas se remarier et gardait son statut de femme mariée et de ressortissante espagnole.

Bien que le jugement ait été rendu par le tribunal ecclésiastique le 22 mars 1977, il n'a pas déployé d'effets juridiques en droit civil avant le 24 décembre 1979, alors que la décision avait été prise en novembre 1979.

Deux autres raisons qui auraient pu éventuellement être invoquées pour justifier la modification ne sont pas valables. Premièrement, l'allégation selon laquelle la requérante n'aurait pas résidé à Madrid avant son mariage est tout simplement erronée. Deuxièmement, l'argument qu'elle fonde sur l'attribution de la garde de son enfant n'est

également pas valable parce que, cette fois encore, la décision n'a déployé d'effets en droit civil qu'à une date ultérieure.

La décision prise à l'époque reposant sur des éléments inexacts, le Secrétaire général était parfaitement en droit en 1988 de l'annuler.

Puisque la décision de 1979 n'était pas correctement motivée, il n'a pas pu y avoir d'accord valable entre les parties sur la question. De plus, la bonne foi de la requérante peut être mise en doute, car l'affaire a été réglée, en 1979, en quelques jours et ce n'est que plus tard que la requérante a fourni les pièces nécessaires à l'appui de sa demande.

La requérante n'établit aucun lien de causalité entre la décision qu'elle attaque et certains incidents récemment survenus dans sa carrière, qui, de toute façon, se sont produits après cette décision.

Le rapport du Comité paritaire de recours a été communiqué dans sa version intégrale aux membres du Conseil exécutif lors de sa session tenue à Fez en novembre 1988.

D. Dans sa réplique, la requérante fait valoir ce qui suit : 1) elle invoque l'avis d'un avocat espagnol sur le moyen avancé par l'Organisation selon lequel le jugement du tribunal ecclésiastique n'a pas mis fin à son mariage. Elle soutient que, selon cet avis, le jugement a produit des effets immédiats en droit civil en vertu des dispositions du Code civil espagnol et du Concordat passé en 1953 entre le Saint-Siège et le Gouvernement espagnol. Le seul objectif pour lequel la requérante a engagé une procédure devant les instances civiles était de faire inscrire dans le registre civil le jugement rendu par le tribunal ecclésiastique.

2) Quoi qu'il en soit, l'ancien Secrétaire général a pris la décision en 1979 dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, et l'exactitude des faits sur lesquels reposait cette décision est sans intérêt. La rapidité avec laquelle la question a été tranchée en 1979 ne met pas en doute la bonne foi de la requérante, qui n'avait aucun motif de dissimuler des éléments de preuve qui étaient en sa faveur et que l'OMT a jugés convaincants pendant de nombreuses années.

3) Elle maintient son allégation de violation de contrat, que, fait-elle observer, l'OMT écarte après une brève argumentation.

4) Elle développe son moyen relatif à un détournement de pouvoir et, pour les raisons qu'elle expose, exprime ses doutes quant à la communication de la version intégrale du rapport du Comité paritaire de recours aux membres du Conseil exécutif.

E. Dans son mémoire en duplique, l'Organisation développe ses arguments en réponse aux allégations selon lesquelles elle aurait fait preuve d'une attitude dilatoire, violé les dispositions du contrat de service de la requérante et commis un détournement de pouvoir. Elle cherche, en outre, à réfuter les moyens formulés par la requérante dans sa réplique.

CONSIDERE :

1. Par une décision datée du 13 novembre 1979, l'ancien Secrétaire général de l'OMT a accordé le statut non local à la requérante. L'actuel Secrétaire général a révoqué cette décision en date du 4 mars 1988 et a confirmé cette révocation, le 26 septembre 1988, à la suite du recours interne que la requérante avait introduit. Le motif invoqué était l'absence de raisons propres à justifier la décision de l'ancien Secrétaire général.

2. Même si les faits servant de fondement à la décision de l'ancien Secrétaire général étaient inexacts et même s'il y a eu interprétation erronée de l'article 16 du Statut du personnel, il était en tout cas trop tard, en 1988, pour revenir sur une décision que l'administration avait appliquée pendant près de neuf ans.

En conséquence, la requérante est fondée à demander l'annulation de la décision attaquée.

Sur la demande de retrait d'une pièce

3. Dans une lettre datée du 16 août 1989, l'Organisation demande à ce qu'un document annexé par la requérante à sa réplique soit retiré du dossier.

Il n'y a pas lieu de statuer sur cette demande, ledit document étant sans effet sur le jugement du Tribunal.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. La décision du Secrétaire général de l'OMT du 26 septembre 1988 est annulée.
2. L'Organisation versera à la requérante 1.000 francs suisses à titre de dépens.

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

Prononcé à Genève, en audience publique, le 23 janvier 1990.

(Signé)

Jacques Ducoux
Mella Carroll
P. Pescatore
A.B. Gardner