

DOUZIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire JURADO

Jugement No 70

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation internationale du Travail, formée par le sieur Jurado, Cesareo, en date du 10 décembre 1963, la réponse de l'Organisation du 27 janvier 1964, l'exposé additionnel du requérant du 20 mars 1964, et la réponse de l'Organisation à cet exposé, datée du 9 avril 1964, et le troisième exposé du requérant, du 14 août 1964, ainsi que la réponse de l'Organisation à ce troisième exposé, datée du 25 août 1964;

Vu l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, les articles 1.2, 1.7, 7.5, 7.6 et 7.7 du Statut du personnel du Bureau international du Travail, ainsi que l'article 40 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail et l'article 21 de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail pour régler le statut juridique de cette Organisation en Suisse, du 11 mars 1946;

Après avoir procédé à l'examen du dossier, la procédure orale sollicitée par le requérant n'ayant pas été admise;

CONSIDERANT EN FAIT:

A. Après avoir occupé, entre 1955 et 1960, divers emplois temporaires au B.I.T., à l'Office européen des Nations Unies et à l'O.M.S., en qualité de sténo-dactylographe, puis de traducteur, le requérant, de nationalité espagnole, a été nommé, le 30 juin 1960, membre de division titulaire à la Division d'édition et de traduction du Bureau international du Travail et, en cette qualité, a été mis au bénéfice de l'immunité de juridiction complète, en Suisse, tant pour ses actes officiels que pour ses actes privés. Le 13 octobre 1956, le sieur Jurado épousa, à Genève, une personne de nationalité suisse, qui conserva cette nationalité mais acquit aussi, du fait de son mariage, la nationalité espagnole.

B. Par lettre en date du 21 septembre 1960, le Conseiller d'Etat chargé du Département de Justice et Police de la République et Canton de Genève sollicitait, sur requête de l'avocat de dame Jurado, la levée de l'immunité de juridiction du requérant, aux fins d'une procédure en divorce intentée par dame Jurado. Par lettre en date du 6 octobre 1960, la levée d'immunité fut signifiée aux autorités genevoises, après que le requérant eut été informé, le 4 octobre, de la requête de ces autorités et de la suite qui y serait réservée. Dès lors, la procédure devant les juridictions suisses suivit son cours normal. La garde de l'enfant issu du mariage, alors en bas âge, fut, à titre de mesure provisoire, confiée à la dame Jurado et le droit de visite du requérant fixé par le Tribunal de première instance lequel, par jugement au fond du 5 novembre 1962, prononça le divorce aux torts du requérant et confia la garde et la puissance paternelle sur l'enfant à la mère. Sur appel du requérant, la Cour de Justice de Genève réforma, le 14 mai 1963, le premier jugement, et rejet à la demande en divorce, en attribuant à dame Jurado la responsabilité de la désunion. Les recours de la dame Jurado furent rejetés par le Tribunal fédéral le 20 septembre 1963, et l'arrêt de la Cour de Justice fut confirmé.

C. Après diverses démarches infructueuses en vue d'obtenir la garde de son enfant, lequel continuait de vivre avec sa mère, le requérant adressait, le 12 octobre 1963, deux requêtes au Directeur général du B.I.T. qui visaient, respectivement, à ce qu'il voulût bien saisir l'autorité suisse compétente, par l'intermédiaire du Département politique fédéral, ou par tout autre moyen, afin que le fils du requérant lui fût rendu, et à l'octroi d'un congé avec traitement destiné à permettre au requérant de rechercher son enfant. A la suite de ces demandes, le Conseiller juridique du Bureau international du Travail, après examen et discussion de la situation avec le requérant, lui signifia que le Directeur général ne s'estimait pas en mesure d'offrir plus que ses bons offices, aux fins desquels de nombreuses démarches avaient été entreprises et poursuivies par la suite en vue d'obtenir un arrangement raisonnable entre les parties qui permît au requérant de voir son fils. La teneur de ces entretiens fut confirmée dans une lettre du Chef du personnel au requérant, en date du 5 novembre 1963.

D. Par lettre en date du 4 novembre 1963, le requérant informait le Directeur général qu'à la suite de l'échec de nouvelles démarches auprès des autorités genevoises et fédérales, il déposait plainte pénale par devant le Parquet de Genève pour enlèvement d'enfant, tandis que, le 6 novembre 1963, le Département de Justice et Police sollicitait à nouveau la levée de l'immunité du requérant, aux fins d'une nouvelle instance en divorce intentée contre lui par sa

femme et basée sur des faits nouveaux. Le 7 novembre 1963, la levée d'immunité que le requérant aurait dû solliciter avant d'engager une procédure pénale fut prononcée d'office, aux fins de cette procédure, tandis qu'il était procédé à la levée d'immunité aux fins de la nouvelle procédure de divorcée sur requête du Département de Justice et Police, après que le requérant eut été informé que ces mesures seraient prises.

E. Entre-temps, par diverses communications, le requérant avait réitéré sa demande du 12 octobre 1963, en indiquant qu'il ne sollicitait point de bons offices, mais une intervention auprès des autorités suisses pour faire valoir après de celles-ci le principe du respect de son immunité diplomatique, mise en cause, à son sens, par l'application à son cas de la loi suisse alors qu'il ne devait être régi que par la loi espagnole, selon laquelle il aurait dû jouir de la garde et de la puissance paternelle sur son fils. Le refus d'exercer la "protection diplomatique" par une telle intervention se trouvait aggravé par une levée d'immunité pour une action en divorce contraire au droit espagnol. Le 13 novembre 1963, le Chef du personnel informait le requérant que le Directeur général ne pensait pas que l'objet des immunités accordées par la Confédération suisse à l'Organisation internationale du Travail soit affecté dans les faits exposés par le requérant. Le Directeur général ne pouvait exercer, dans les affaires privées, la protection diplomatique des fonctionnaires, car, seules, les autorités nationales ont ce pouvoir et il n'interviendrait qu'au cas où il considérerait que le libre fonctionnement de l'O.I.T. et la complète indépendance de ses agents ne seraient pas assurés. Tel n'était pas le cas, de l'avis du Directeur général, en l'espèce, mais il demeurait prêt à user à nouveau de ses bons offices.

Les mémoires additionnels du requérant, dans lesquels les moyens originaux sont amplifiés, font également état des procédures civiles et pénales en cours, tant en Suisse qu'à l'étranger, au sujet des conflits qui apposent les époux Jurado, et de la garde de l'enfant issu du mariage, lequel continue de résider avec sa mère.

F. Les conclusions de la requête portent sur les chefs suivants :

1. Dire que l'Administration du B.I.T. a outragé les croyances religieuses du requérant avec violation de l'article 1.2 du Statut du personnel.
2. Dire que la première levée d'immunité du requérant a été illégale avec violation de l'article 1.7 du Statut du personnel.
3. Dire que la décision de l'Administration du B.I.T. portant date du 7 novembre 1963 et confirmée le 13 novembre, levant l'immunité diplomatique du requérant et lui refusant la protection diplomatique, est contraire à l'article 1.7 du Statut du personnel et est entachée d'illégalité et d'arbitraire.
4. Dire que l'Administration du B.I.T. a violé les articles 7.5 et 7.6 du Statut du personnel.
5. Condamner M. le Directeur général du B.I.T. à payer au requérant une indemnisation pour les dommages et préjudices subis par le requérant, fixée ex aquo et bono.
6. Condamner M. le Directeur général du B.I.T. à prendre les mesures de protection diplomatique nécessaires pour que le requérant puisse récupérer son fils et l'avoir sous sa garde.
7. Fixer la somme de 10.000 francs en tant que payable au requérant pour chaque jour de retard encouru dans la récupération du fils du requérant, à partir de la date du jugement.
8. Subsidièrement, pour le cas où M. le Directeur général ne voudra pas revenir sur sa décision, le condamner à payer au requérant une indemnisation de cinq millions de francs suisses à titre de la perte de l'enfant, non remboursables en aucune circonstance.
9. Fixer une indemnisation ex aquo et bono, payable au requérant à titre de son travail dans l'étude et rédaction de la présente requête.
10. Condamner M. le Directeur général au paiement des frais encourus par le requérant à partir du 12 octobre 1963 et se rapportant à la récupération de son fils et à la présente requête.
11. Condamner M. le Directeur général à toutes les dépenses.

G. L'Organisation conclut à l'incompétence du Tribunal pour connaître des requêtes du sieur Jurado,

subsidiairement à leur irrecevabilité et, très subsidiairement, à leur rejet :

- 1) Si le requérant prétend qu'une levée d'immunité lui impose la comparution dans un procès en divorce contraire à ses croyances religieuses, alors que l'article 1.2 du Statut du personnel reconnaît aux fonctionnaires le droit à leurs croyances religieuses, la levée d'immunité ne viole pas cette garantie, et le heurt ressenti par le requérant résulte de la demande en divorce présentée par la dame Jurado conformément au droit suisse, aspect du problème qui n'est pas de la compétence du Directeur général et échappe à l'appréciation du Tribunal.
- 2) L'article 1.7 du Statut du personnel n'établit aucun droit subjectif des fonctionnaires au bénéfice des privilèges et immunités conférés à l'Organisation afin d'assurer le libre fonctionnement de l'O.I.T. et la complète indépendance de ses agents, et la requête n'entre dès lors pas dans le cadre des compétences du Tribunal. Au surplus, la décision du Directeur général relève de sa libre appréciation de ses obligations envers la Confédération suisse, aux termes de l'Accord de 1946, dont la violation éventuelle n'est pas justiciable du Tribunal, tandis que si le Tribunal s'estimait néanmoins compétent, son contrôle se limiterait alors au détournement ou à l'excès de pouvoir.
- 3) Aucun texte ne se réfère à une protection diplomatique des fonctionnaires par le Directeur général, et il n'existe aucun droit subjectif à une telle protection, dont l'exercice éventuel échapperait, en tout état de cause, à l'appréciation du Tribunal.
- 4) Si, aux termes de l'article 7.5 du Statut du personnel, les fonctionnaires ont le droit de prendre leurs vacances, en invitant le requérant à utiliser son congé annuel avant de solliciter un congé spécial avec traitement pour procéder à la recherche de son enfant, le Directeur général, loin de violer ce droit, s'est borné à en rappeler l'existence au requérant, et dès lors qu'il n'y a pas eu de décision prise sur la base de l'article 7.5 du Statut, le Tribunal n'est pas compétent pour en connaître. Au surplus, l'octroi d'un congé spécial avec traitement, régi par l'article 7.7 du Statut du personnel, relève du pouvoir discrétionnaire du Directeur général, et le refus d'un tel congé échappe à l'appréciation du Tribunal, sauf excès ou détournement de pouvoir, que le requérant n'allègue pas.
- 5) Si, aux termes de l'article 7.6 du Statut du personnel, les fonctionnaires ont droit à prendre leur congé dans leurs foyers en compagnie des membres de leur famille, ce droit n'a pas été violé, du fait que la famille du requérant ne peut ou ne veut l'y accompagner, circonstance qui échappe au contrôle du Directeur général, et que le requérant ne l'a dès lors pas exercé. En se bornant à rappeler au requérant l'existence de ses droits, le Directeur général n'a fait aucune application de l'article 7.6 qui rentre dans la compétence du Tribunal.
- 6) L'incompétence du Tribunal pour connaître des demandes à fins pécuniaires du requérant résulte de son incompétence pour connaître des demandes principales du requérant.
- 7) Dans la mesure où le requérant prétend fonder ses demandes sur la première levée de son immunité de juridiction, prononcée le 6 novembre 1960, il y a forclusion en ce qui concerne cette décision, et, par voie de conséquence, toutes les demandes ultérieures qui en découlent sont également irrecevables.
- 8) A supposer le Tribunal compétent, et les demandes du requérant recevables, elles sont mal fondées.

CONSIDERANT EN DROIT

1. En ce qui concerne la compétence du Tribunal:

D'après l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal administratif, le Tribunal 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 à l'espèce. Dès lors, dans toute la mesure où le sieur Jurado soutient que le directeur général a, dans les décisions attaquées du 6 novembre 1960 et des 7 et 13 novembre 1963 levant, aux fins de procédure en divorce, l'immunité de juridiction dont l'intéressé bénéficiait, et dans la décision du 5 novembre 1963 relative aux congés de ce dernier, violé diverses dispositions du Statut du personnel, et où il demande, du fait de ces violations, l'annulation desdites décisions ou la condamnation de l'Organisation à des indemnités, le Tribunal administratif est compétent pour connaître de sa requête.

En revanche, le Tribunal n'est pas compétent pour statuer sur la conclusion du sieur Jurado tendant à ce que le Directeur général soit condamné à prendre des mesures de "protection diplomatique" (conclusion No 6).

II. En ce qui concerne la légalité des décisions attaquées :

Sans qu'il soit besoin d'examiner la recevabilité de la requête quant au délai :

1. Sur le moyen tiré de la violation de l'article 1.2 du Statut du personnel :

Si l'article 1.2 prévoit notamment que les membres du personnel "ne sont appelés à renoncer ni à leurs sentiments nationaux ni à leurs convictions politiques ou religieuses", la décision, de portée précise et limitée, par laquelle le Directeur général se borne à lever, dans un cas déterminé, l'immunité de juridiction dont bénéficie un fonctionnaire, ne saurait avoir pour effet de porter une atteinte quelconque aux convictions religieuses de l'intéressé. Ainsi le moyen susanalysé n'est pas fondé.

2. Sur le moyen tiré de la violation de l'article 1.7 du Statut du personnel en ce que les décisions attaquées auraient méconnu le droit du sieur Jurado à l'immunité de juridiction :

Aux termes de l'article 40 de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, cette dernière jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

D'après l'article 21, alinéa 2, de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail pour régler le statut juridique de cette Organisation en Suisse, le Directeur du Bureau international du Travail a le droit et le devoir de lever l'immunité d'un fonctionnaire lorsqu'il estime que cette immunité empêche le jeu normal de la justice et qu'il est possible d'y renoncer sans porter atteinte aux intérêts de l'Organisation internationale du Travail.

Enfin, l'article 1.7 du Statut du personnel dispose que "les privilèges et immunités dont bénéficie l'Organisation internationale du Travail en vertu de l'article 40 de sa Constitution ainsi que des accords intervenus avec des gouvernements en vertu de cet article sont conférés dans l'intérêt de l'Organisation. Ces privilèges et immunités ne dispensent aucunement les fonctionnaires qui en jouissent de s'acquitter de leurs obligations privées, ni d'observer les lois et règlements de police en vigueur. Chaque fois que ces privilèges et immunités sont en cause, le fonctionnaire intéressé doit immédiatement en rendre compte au Directeur général, qui décide s'il y a lieu de les lever".

Il résulte clairement de ces dispositions que les privilèges et immunités dont bénéficient les fonctionnaires de l'Organisation internationale du Travail sont accordés uniquement dans l'intérêt de l'Organisation.

Par suite, non seulement les agents n'ont aucun droit à leur maintien, mais encore le Directeur général est tenu de lever l'immunité d'un fonctionnaire à la double condition que l'immunité fasse obstacle au jeu normal de la justice et que le fait d'y renoncer ne porte pas atteinte aux intérêts de l'Organisation.

L'appréciation à laquelle se livre le Directeur général pour rechercher, dans chaque cas qui lui est soumis, si ces deux conditions sont ou non remplies échappe, en raison de son caractère particulier, qui met nécessairement en cause les relations entre l'Organisation et un Etat tiers, à tout contrôle du Tribunal administratif.

Il résulte de ce qui précède que le moyen susvisé ne peut être retenu.

3. Sur le moyen tiré de la violation de l'article 1.7 du Statut du personnel en ce que les décisions attaquées auraient méconnu le droit du sieur Jurado à la "protection diplomatique" :

Aucune disposition dans les conventions internationales applicables ni dans le Statut du personnel ne mentionne le droit des fonctionnaires de l'O.I.T. à une "protection diplomatique".

Si, en vertu d'un principe général du droit de la fonction publique internationale (cf. Cour internationale de Justice, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif : C.I.J. Recueil 1949, p. 174), l'O.I.T. a, à l'égard de ses agents, un devoir de protection et d'assistance dans l'exercice de leurs fonctions ou à l'occasion de l'exercice de celles-ci, le sieur Jurado, contre lequel une action en divorce était poursuivie devant la juridiction suisse ordinaire, ne se trouvait pas dans un cas où cette mission de protection pouvait ou devait être exercée.

Si, en fait, des autorités qualifiées de l'Organisation se sont entremises pour conseiller le sieur Jurado et lui faciliter

des démarches, et sont intervenues en sa faveur, elles ont agi, sans y être légalement obligées, d'une manière purement bénévole; et le requérant est malvenu à se plaindre de l'aide efficace qui ne lui a pas été ménagée.

4. Sur le moyen tiré de la violation des articles 7.5 et 7.6 du Statut du personnel :

La lettre du 5 novembre 1963, qui se borne à rappeler les droits à congé dont disposait le sieur Jurado, en admettant même qu'elle constitue une décision, ne contient, en tout état de cause, aucune violation des dispositions statutaires en cause.

III. En ce qui concerne les conclusions à des fins pécuniaires :

D'une part, il résulte de ce qui précède que les décisions attaquées ne sont entachées d'aucune illégalité; par suite, lesdites conclusions, en tant qu'elles se rapportent à ces décisions, ne sont pas fondées.

D'autre part, une indemnité pour l'étude et la rédaction de la requête et des mesures subséquentes ne saurait, en aucun cas, être accordée.

Enfin, les autres chefs des conclusions pécuniaires, relatifs à des faits auxquels l'Organisation est totalement étrangère, ne peuvent également qu'être rejetés.

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé et prononcé à Genève, en audience publique, le 11 septembre 1964, par M. Maxime Letourneur, Président, M. André Grisel, Vice-président, et M. Hubert Armsbruster, Juge suppléant, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Lemoine, Greffier du Tribunal.

M. Letourneur

André Grisel

H. Armsbruster

Jacques Lemoine