

Organisation internationale du Travail
Tribunal administratif

International Labour Organization
Administrative Tribunal

*Traduction du greffe,
seul le texte anglais fait foi.*

R.

c.

Conférence de la Charte de l'énergie

137^e session

Jugement n° 4737

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre la Conférence de la Charte de l'énergie (ci-après «l'organisation»), formée par M. U. R. le 28 décembre 2020, le mémoire en réponse de l'organisation du 17 mai 2021, la réplique du requérant du 5 août 2021 et la duplique de l'organisation du 6 octobre 2021;

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 suivants:

Le requérant, qui était le Secrétaire général du Secrétariat de la Charte de l'énergie, secrétariat de l'organisation, conteste la décision de ne pas mettre en œuvre la procédure pour le renouvellement de sa nomination en tant que Secrétaire général.

Le requérant a été nommé au poste de Secrétaire général du Secrétariat à compter du 1^{er} janvier 2012. La Conférence, qui désigne l'institution, telle que décrite à l'article 34, paragraphe 1, du Traité sur la Charte de l'énergie, où les parties contractantes se réunissent périodiquement, a approuvé le renouvellement de la nomination du requérant pour un deuxième mandat, du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2021.

En novembre 2015, la Conférence modifia son Règlement de procédure. Les dispositions 20.1 à 20.11 de la partie XII du Règlement énonçaient les règles régissant la nomination du Secrétaire général applicables à compter du 1^{er} janvier 2017. Ces règles remplaçaient les Procédures à suivre pour la nomination du Secrétaire général. Le paragraphe d) de la disposition 20.2 établissait une limite au nombre de mandats que le Secrétaire général pouvait briguer, précisant que le Secrétaire général en exercice ne pouvait présenter à nouveau sa candidature au poste qu'une seule fois pour la durée fixée par la disposition 20.10 (soit une durée maximale de cinq ans).

En juin 2020, le requérant informa le Président de la Conférence qu'il avait décidé de poser à nouveau sa candidature au poste de Secrétaire général à compter de 2022 pour une période de trois ans, soit jusqu'à la fin de l'année 2024. En septembre 2020, le Président invita la Conférence à examiner la question. Une partie contractante était en désaccord avec ce renouvellement de nomination, soutenant que celui-ci allait à l'encontre du Règlement de procédure de la Conférence, en particulier des règles énoncées à la partie XII. Le 1^{er} octobre 2020, le Secrétariat de la Charte de l'énergie adressa le document 1726/20 aux délégations des parties contractantes, expliquant que l'une des parties contractantes avait soulevé des objections à la mise en œuvre de la procédure de renouvellement de la nomination du requérant. En conséquence, la Conférence n'approuva pas la mise en œuvre de cette procédure.

Le requérant, qui était toujours Secrétaire général, saisit directement le Tribunal le 28 décembre 2020, en vue d'attaquer la décision du 1^{er} octobre 2020.

Le requérant demande au Tribunal d'annuler la décision du 1^{er} octobre 2020 et d'ordonner à l'organisation de lui présenter des excuses écrites dans un délai raisonnable (estimé à trois mois après la publication du jugement). À titre subsidiaire, il réclame une indemnité au titre «des préjudices, de la perte de chance, du tort moral et des

dépens»* d'un montant équivalant à un an de ses «émoluments selon le barème des traitements de 2021»*.

L'organisation demande au Tribunal de déclarer qu'il n'a pas compétence et/ou que la requête est irrecevable. À titre subsidiaire, elle lui demande de rejeter tous les moyens comme étant dénués de fondement. En tout état de cause, l'organisation demande au Tribunal de rejeter les demandes d'annulation, de présentation d'excuses écrites et d'indemnisation, et d'ordonner que le requérant prenne en charge ses propres dépens ainsi que ceux de l'organisation.

CONSIDÈRE:

1. Le requérant a été nommé au poste de Secrétaire général du Secrétariat de la Charte de l'énergie, secrétariat de l'organisation, en janvier 2012. Il a été renommé à ce poste le 1^{er} juin 2016, avec effet au 1^{er} janvier 2017, puis a demandé, sans succès, le renouvellement de sa nomination en juin 2020. De manière générale, les faits pertinents relatifs à la présente affaire sont exposés ci-dessus. Il suffira de relever que le requérant a déposé une requête le 28 décembre 2020 en vue d'attaquer la décision de la Conférence de ne pas mettre en œuvre la procédure de renouvellement de sa nomination malgré la demande qu'il avait présentée à cet effet en juin 2020.

2. L'organisation affirme que le Tribunal n'est pas compétent pour connaître de la requête, et ce, pour deux raisons. La première raison est que le requérant n'était pas un «fonctionnaire» de l'organisation au sens de l'article II du Statut du Tribunal. L'organisation se fonde en partie sur les modalités selon lesquelles elle a reconnu la compétence du Tribunal, conformément à l'article II, paragraphe 5, du Statut. Ces modalités de reconnaissance peuvent être un élément pertinent lorsqu'il s'agit de déterminer l'étendue de la compétence du Tribunal (voir le jugement 2232, au considérant 8).

* Traduction du greffe.

3. En l'espèce, cette reconnaissance est intervenue en vertu d'une décision de la Conférence de la Charte de l'énergie provisoire du 8 juillet 1997, communiquée au Directeur général du Bureau international du Travail par lettre du 1^{er} août 1997. Cette lettre se lisait en partie comme suit:

«La Conférence de la Charte de l'énergie provisoire, lors de sa septième réunion tenue à Bruxelles le 8 juillet 1997, m'a autorisé à vous informer du fait qu'elle reconnaissait la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, conformément à l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, à l'égard des fonctionnaires du Secrétariat de la Charte de l'énergie ("le Secrétariat").

J'ai donc l'honneur de vous informer que la Conférence de la Charte de l'énergie provisoire reconnaît la compétence du Tribunal pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des membres du personnel du Secrétariat et des dispositions du Statut et Règlement du personnel qui leur sont applicables. La Conférence de la Charte de l'énergie provisoire accepte également les règles de procédure du Tribunal.»*

Le premier paragraphe définit la catégorie de personnes à l'égard de laquelle ladite compétence est reconnue. Il s'agit de la catégorie des «fonctionnaires» et non ce qui pourrait éventuellement être une catégorie plus restreinte, à savoir le «personnel». Le deuxième paragraphe définit l'objet pour lequel la compétence est reconnue. Il s'agit de «requêtes invoquant»* les questions dont il est fait mention dans la lettre, qui reprend le libellé de l'article II du Statut du Tribunal et les expressions qui y sont employées. La reconnaissance de la compétence n'est tout simplement pas subordonnée au fait qu'il doit y avoir eu inobservation du type précisé, mais seulement au fait qu'il y a allégation d'inobservation.

4. Le requérant se fonde, à juste titre, sur les modalités du Traité sur la Charte de l'énergie, qui dispose notamment ce qui suit au paragraphe 1 de son article 35:

«Pour l'accomplissement de sa mission, la Conférence de la Charte dispose d'un Secrétariat, composé d'un Secrétaire général et d'un personnel dont le nombre de membres doit correspondre au nombre minimal nécessaire à un fonctionnement efficace.»

* Traduction du greffe.

Un indice clair de la qualité de fonctionnaire du Secrétaire général est que ce dernier fait partie du Secrétariat qui exerce les fonctions décrites dans cette disposition (et ailleurs dans le Traité), à savoir fournir à la Conférence de la Charte toute l'assistance nécessaire à l'accomplissement de sa mission et conclure les «arrangements administratifs et contractuels».

L'organisation se fonde sur d'autres textes normatifs pour étayer son argument selon lequel le requérant ne serait pas un fonctionnaire. Toutefois, la question de droit pertinente n'est pas celle de savoir si le Secrétaire général est un fonctionnaire au sens de ces règles, mais s'il l'est au sens du Statut du Tribunal. Le Tribunal considère qu'il est bien fonctionnaire.

5. La deuxième raison avancée par l'organisation est que la décision de ne pas mettre en œuvre la procédure de renouvellement de la nomination, qui a été prise par la Conférence, n'était qu'une simple décision politique qui n'est pas soumise au contrôle du Tribunal. Le Tribunal relève toutefois que cette décision n'était pas entièrement politique, mais qu'elle soulevait indirectement la question de l'application des conditions figurant dans les dispositions relatives à la nomination du Secrétaire général et faisait directement grief au requérant, un fonctionnaire international. Les observations suivantes du Tribunal dans le jugement 2232, au considérant 10, trouvent à s'appliquer en l'espèce:

«[U]ne décision mettant fin à l'engagement d'un fonctionnaire international avant le terme de son mandat est une décision administrative, même si elle est motivée par des considérations politiques. Le fait qu'elle émane de la plus haute instance de décision de l'Organisation ne saurait la soustraire au contrôle juridictionnel qui doit s'exercer à l'égard de toutes les décisions individuelles à l'encontre desquelles est alléguée une violation des termes d'un engagement, d'un contrat ou de dispositions statutaires.»

6. Il n'y a pas lieu de s'attarder sur les autres arguments préliminaires présentés par l'organisation au sujet de la recevabilité. En effet, le principal moyen avancé par le requérant dans la présente requête étant infondé, celle-ci doit être rejetée.

7. Comme il ressort clairement de l'état de faits ci-dessus, le cadre juridique dans lequel devait apparemment être examinée la demande de renouvellement de nomination du requérant datée de juin 2020 était celui établi en novembre 2015 par la décision de la Conférence, qui avait alors adopté les modifications au Règlement de procédure avec effet au 1^{er} janvier 2017, de telle sorte que le requérant ne pouvait pas présenter sa candidature pour un deuxième renouvellement de nomination. Le requérant conteste ce postulat.

8. La partie XII du Règlement de procédure de la Conférence est intitulée «RÈGLES RÉGISSANT LA NOMINATION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL»*. Plusieurs dispositions dans cette partie portent de manière générale sur la procédure de nomination au poste de Secrétaire général. L'une d'elles est la disposition 20.2, qui concerne la mise en œuvre de cette procédure, dont le paragraphe d) se lisait ainsi:

«d) Le Secrétaire général en exercice ne peut présenter à nouveau sa candidature au poste de Secrétaire général qu'une seule fois, pour la durée énoncée à la disposition 20.10.»*

Le paragraphe a) de la disposition 20.10 prévoit que la Conférence détermine la durée du renouvellement de la nomination et son paragraphe b) précise que cette durée «ne dépasse pas cinq ans»*.

9. L'argumentation du requérant sur le fond s'articule autour de trois points. Premièrement, il soutient que les modifications apportées en 2015, avec effet au 1^{er} janvier 2017, n'étaient pas censées s'appliquer à lui. Deuxièmement, sa première nomination était protégée par le principe des droits acquis et il avait un droit acquis de présenter une demande de renouvellement de nomination par la suite. Troisièmement, la décision de ne pas mettre en œuvre la procédure visant à prendre en considération sa demande de renouvellement de nomination était fondée sur une erreur de droit (pour ce qui est du moment où s'appliquerait la modification établissant la limite) et constituait un abus de pouvoir de la part de la Conférence.

* Traduction du greffe.

10. Il convient d'examiner conjointement les premier et troisième arguments étant donné qu'ils se recoupent dans une large mesure. La question qui se pose alors est celle de savoir, eu égard au Règlement de procédure pertinent objectivement interprété, quel était le lien juridique voulu entre la modification entrant en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2017 qui limitait le nombre de fois où une personne occupant le poste de Secrétaire général pouvait présenter à nouveau sa candidature audit poste et une nomination à ce poste, par voie de renouvellement de nomination, avec effet à compter de cette date.

11. La limite imposée à la présentation de nouvelles candidatures devait s'appliquer à l'avenir et, selon son libellé, devait s'appliquer au Secrétaire général «en exercice»^{*}. Par conséquent, elle devait, selon ses termes mêmes, s'appliquer à l'avenir à quiconque ayant cette qualité. Bien que le requérant ait acquis cette qualité (par voie de renouvellement de nomination) à compter du jour où la modification a légalement pris effet, la modification établissant la limite de présentation de nouvelles candidatures pouvait et allait, à première vue, s'appliquer à l'expiration du mandat issu du renouvellement de nomination du requérant. C'est l'effet combiné du fait historique que le requérant avait été renommé une fois au poste en 2016, avec effet au 1^{er} janvier 2017, et de sa qualité en tant que Secrétaire général après l'entrée en vigueur de la modification qui faisait jouer ladite modification.

De plus, le but de cette modification est clair. Il s'agissait d'écarter la possibilité qu'un Secrétaire général en exercice puisse, du fait de renouvellements de nominations répétés découlant de présentations de candidatures répétées, rester à ce poste pendant une très longue période. Cette modification avait pour objectif de veiller à ce que les périodes d'occupation du poste soient limitées et non indéterminées.

12. Le Tribunal estime que la modification établissant la limite imposée à la présentation de nouvelles candidatures était censée s'appliquer au requérant, étant donné qu'en vertu de son renouvellement de nomination avec effet au 1^{er} janvier 2017, il continuait d'occuper le

^{*} Traduction du greffe.

poste de Secrétaire général. Les textes de 2015 sur lesquels se fonde le requérant en ce qui concerne les intentions de certains participants de groupes de travail concordent, d'une certaine façon, avec l'intention que des modifications futures n'auraient pas d'incidence sur le renouvellement de nomination du requérant avec effet au 1^{er} janvier 2017, mais sont muets sur l'avenir de l'intéressé au-delà de cette date. L'argument de ce dernier selon lequel il pouvait présenter sa candidature encore une fois après l'entrée en vigueur de la modification n'est pas conforme au but sans équivoque de la disposition modifiée, qui consistait à limiter à deux le nombre de mandats qu'une personne pouvait accomplir au poste de Secrétaire général par voie de première nomination, puis de renouvellement de nomination, sur demande. Les premier et troisième arguments du requérant sont infondés.

13. Son deuxième argument est que sa première nomination était protégée par le principe des droits acquis et qu'il avait un droit acquis, découlant des stipulations en vertu desquelles il avait été initialement nommé à ce poste, de présenter une demande de renouvellement de nomination audit poste à l'expiration de tout mandat. Il est vrai que les stipulations en vertu desquelles il avait été initialement nommé reconnaissent expressément, dans sa lettre d'engagement, son droit à la protection de tout droit acquis. Mais la question pertinente est celle de savoir si un droit de présenter de nouvelles candidatures à répétition à ce poste était un droit acquis qui ne pouvait pas être modifié. Il ressort de la jurisprudence du Tribunal que les conditions d'emploi des fonctionnaires internationaux en vigueur à la date de leur recrutement ne sont pas immuables et n'ont pas, sous l'emprise de la nécessité, à s'appliquer à eux tout au long de leur carrière (voir, par exemple, le jugement 4465, aux considérants 5 à 8). Le Tribunal n'est pas convaincu qu'un droit sans limite de présenter de nouvelles candidatures au poste de Secrétaire général satisfait aux critères d'un droit acquis définis, par exemple, dans le jugement 4195, au considérant 7.

14. Au vu de ce qui précède, la requête doit être rejetée. Deux autres points méritent d'être relevés. Le premier est que l'organisation demande au Tribunal de condamner le requérant aux dépens. Toutefois,

la présente requête n'est pas de nature à justifier qu'une telle mesure soit ordonnée (voir, par exemple, le jugement 4487, au considérant 17).

15. Le deuxième point est important. Dans son mémoire, qui semble avoir été établi par des avocats, l'organisation a déclaré ce qui suit au cinquième paragraphe de l'introduction (au sujet de la recevabilité de la requête):

«Enfin, l'Organisation considère que cette affaire revêt une plus grande importance en ce que, si le Tribunal connaît de la requête, un précédent indésirable pourrait être créé à l'égard des chefs exécutifs d'autres organisations internationales qui pourraient vouloir contester devant le Tribunal les motifs politiques régissant le renouvellement de leur nomination. Un tel précédent pourrait inciter certaines organisations internationales à remettre en question la compétence conférée au Tribunal s'agissant des employés qui dépendent de cette compétence pour la protection de leurs droits.»*

Cela est réitéré plus loin dans le mémoire.

16. Des observations formulées récemment par le Tribunal dans le jugement 4079 peuvent également s'appliquer à l'argument susmentionné. Au considérant 17, le Tribunal a indiqué ce qui suit:

«Il s'agit là d'une menace à l'endroit du Tribunal certes subtile, mais d'une menace quand même. En sa qualité d'organe judiciaire indépendant, le Tribunal est composé de juges qui sont tenus d'agir sans crainte ni complaisance. Il se doit de rester sourd à pareille menace. De plus, si cette menace était mise à exécution, elle porterait atteinte au fonctionnement de l'État de droit à un niveau international. En effet, le mécontentement provoqué par un jugement rendu en toute légalité par un organe judiciaire ne saurait justifier le rejet de la compétence de ce dernier. Un tel comportement est inacceptable de la part d'une organisation internationale. Le dédain dont l'organisation témoigne envers le règlement ordonné des litiges relevant de la compétence des tribunaux porte préjudice aux instances qui ont été établies précisément pour en connaître ainsi qu'au cadre dans lequel elles fonctionnent.»

17. L'argument cité ci-dessus n'aurait jamais dû être avancé.

* Traduction du greffe.

Par ces motifs,

DÉCIDE:

La requête est rejetée, de même que la demande reconventionnelle relative aux dépens.

Ainsi jugé, le 1^{er} novembre 2023, par M. Patrick Frydman, Président du Tribunal, M. Michael F. Moore, Vice-président du Tribunal, Sir Hugh A. Rawlins, Juge, M. Jacques Jaumotte, Juge, M. Clément Gascon, Juge, M^{me} Rosanna De Nictolis, Juge, et M^{me} Hongyu Shen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Mirka Dreger, Greffier.

Prononcé le 31 janvier 2024 sous forme d'enregistrement vidéo diffusé sur le site Internet du Tribunal.

(Signé)

PATRICK FRYDMAN MICHAEL F. MOORE HUGH A. RAWLINS

JACQUES JAUMOTTE CLÉMENT GASCON

ROSANNA DE NICTOLIS HONGYU SHEN

MIRKA DREGER