

QUATRE-VINGT-QUINZIÈME SESSION

Jugement n° 2232

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), formée par M. J. M. B. le 19 juillet 2002 et régularisée le 26 août, la réponse de l'OIAC du 29 novembre 2002, la réplique du requérant du 28 février 2003 et la duplique de l'Organisation du 31 mars 2003;

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, ressortissant brésilien né en 1945, est ancien directeur général de l'OIAC.

Le 13 mai 1997, sur recommandation du Conseil exécutif, la Conférence des Etats parties l'a nommé directeur général pour un mandat de quatre ans. Le 19 mai 2000, un an avant la fin de son mandat, la Conférence a décidé, de nouveau sur recommandation du Conseil exécutif, de renouveler son contrat pour quatre années supplémentaires.

Le 21 mars 2002, à la 28^e session du Conseil exécutif, un Etat partie (les Etats-Unis d'Amérique) a soumis une motion de défiance, demandant que le requérant démissionne de son poste de directeur général. La motion a échoué. Le même Etat partie a demandé par la suite la convocation d'une session spéciale de la Conférence des Etats parties, laquelle a pris la décision, lors de sa réunion du 22 avril 2002, de mettre fin à l'engagement du Directeur général avec effet immédiat. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant fait valoir tout d'abord que les conditions nécessaires pour que le Tribunal de céans ait compétence pour connaître de sa requête sont remplies. La décision porte atteinte à ses intérêts, il s'agit d'une décision définitive et elle a été adoptée par l'autorité suprême de l'Organisation. En outre, il s'agit d'une décision quasi administrative qui ne pouvait faire l'objet d'un recours tel que prévu par le Statut et le Règlement provisoire du personnel. Le requérant estime que, dans la mesure où il n'y avait absolument aucun moyen raisonnable de trouver une solution interne à son litige et où aucune voie de recours, interne ou autre, ne lui était ouverte, il était habilité à saisir directement le Tribunal. A l'appui de son argument, il donne son interprétation de la disposition 11.3.01 du Règlement du personnel⁽¹⁾ concernant le droit qu'ont les fonctionnaires de former un recours auprès du Tribunal. Selon lui, l'OIAC ayant officiellement reconnu la compétence du Tribunal pour tous les différends survenant entre l'Organisation et son personnel, cette compétence peut et doit être étendue à l'examen de son affaire. Faute de quoi, il se trouverait «privé d'accès à toute instance, juge, juridiction effective ou protection légale».

Sur le fond, le requérant soutient que la décision du 22 avril 2002 mettant fin à son engagement était illégale. Il prétend en premier lieu que la session spéciale de la Conférence des Etats parties n'a pas été convoquée en conformité avec son Règlement intérieur. La décision étant entachée d'un vice de procédure, elle doit être déclarée nulle et non avenue. En deuxième lieu, la décision ne reposait sur aucun fondement juridique valable. En effet, la Conférence ne peut prendre de décision que dans la limite des pouvoirs et des fonctions que lui confère la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction (ci-après la «Convention sur les armes chimiques»). Cet instrument donne à la Conférence le

pouvoir de nommer le Directeur général ou de renouveler son mandat; elle ne lui donne pas le pouvoir de le révoquer. Selon le requérant, on peut raisonnablement conclure que l'absence d'une telle disposition signifie que les auteurs de la Convention n'avaient pas l'intention de rendre possible la révocation d'un directeur général pendant son mandat, sauf en cas d'infraction pénale ou quasi pénale. La Conférence est donc liée par ses deux décisions antérieures, l'une par laquelle elle l'a initialement nommé et l'autre par laquelle elle a renouvelé son mandat.

Par ailleurs, le requérant soutient que la décision a été prise par un organe incompétent. La question de son renvoi a tout d'abord été soumise au Conseil exécutif par un Etat partie mais cet organe a rejeté la motion de défiance dont il avait été saisi. C'est le même Etat partie qui a alors demandé la convocation d'une session spéciale de la Conférence des Etats parties, mais la procédure n'a pas été correctement appliquée. Au demeurant, la Conférence n'est pas un organe de recours contre les décisions prises par le Conseil exécutif; c'est par conséquent «de manière abusive et à tort» qu'elle a été saisie.

Le requérant dénonce une atteinte à ses droits contractuels. Les termes de son contrat prévoyaient qu'il avait la possibilité de démissionner, mais ne conféraient pas à l'Organisation le droit de mettre fin à son contrat avant l'expiration de celui-ci. En outre, son engagement avait été renouvelé à l'unanimité un an avant le terme de son premier mandat. Enfin, il fait observer que la raison avancée pour sa révocation était un simple «manque de confiance», motif extrêmement vague et subjectif. Il expose au Tribunal ce qu'il estime être le véritable motif de sa révocation. Selon lui, la Conférence n'a pas agi dans l'intérêt bien compris de l'Organisation, mais aurait plutôt cédé à une pression politique.

Il demande au Tribunal d'annuler la décision de la Conférence des Etats parties mettant fin à son engagement en qualité de Directeur général de l'OIIAC. Il réclame, à titre de réparation pour préjudice matériel, le versement du traitement, des indemnités et des allocations qui lui étaient dus pour une période de trois ans et trois semaines. Il réclame également une réparation pour «la douleur, l'angoisse et la souffrance considérables» que la décision lui a causées. Il évalue à un million d'euros le tort moral qu'il a subi et déclare que, si le Tribunal lui accordait une réparation à ce titre, il verserait à l'Organisation la somme correspondante à condition qu'elle soit utilisée dans le but exclusif de financer les activités du Programme de coopération internationale et d'assistance technique aux pays en développement. Enfin, il demande le remboursement de tous les frais de justice et autres dépens liés au dépôt de sa requête.

Dans sa réponse, l'OIIAC conteste que le Tribunal ait compétence pour connaître de la requête. Premièrement, le requérant n'a pas démontré que la décision prise par la Conférence des Etats parties le 22 avril 2002 méconnaissait les stipulations de son contrat d'engagement ou les dispositions du Statut du personnel. Deuxièmement, en sa qualité de Directeur général de l'OIIAC, le requérant ne relevait ni du Statut ni du Règlement provisoire du personnel. Par conséquent, les conditions prescrites dans les dispositions du paragraphe 5 de l'article II du Statut du Tribunal n'étaient pas satisfaites. En outre, il est manifeste que ni la lettre d'engagement ni la lettre de renouvellement d'engagement du requérant ne désignent le Tribunal comme étant l'organe compétent pour régler d'éventuels différends portant sur l'interprétation ou l'application de son contrat d'engagement. L'OIIAC cite l'exemple d'une autre organisation internationale qui a expressément prévu que le Tribunal aurait compétence pour connaître d'éventuels différends entre elle-même et son chef exécutif et fait observer qu'elle n'a rien fait de la sorte. Elle affirme qu'il ressort de la jurisprudence du Tribunal que l'attribution de compétence pour le règlement des différends ne peut pas être implicite, mais doit recueillir l'accord exprès des parties. Enfin, elle fait valoir que le Statut du personnel prévoit que le Tribunal ne peut être saisi que de requêtes portant sur des décisions administratives. Or la décision prise par la Conférence des Etats parties est une décision non pas administrative mais bien politique.

S'agissant de l'allégation du requérant selon laquelle, si le Tribunal se déclarait incompétent, il ne serait en mesure de saisir aucune autre juridiction pour résoudre son litige, l'OIIAC fait observer que le requérant aurait pu recourir à la négociation, faire appel aux bons offices d'un tiers voire à l'arbitrage. Or il n'a cherché à se prévaloir d'aucune de ces possibilités. La défenderesse attire l'attention du Tribunal sur le fait que le requérant lui-même a admis que le Règlement provisoire du personnel ne fournissait pas un fondement juridique suffisant pour contester la légalité de la décision attaquée.

Sur le fond, l'Organisation nie que la session spéciale de la Conférence des Etats parties n'ait pas été convoquée selon les règles et que, parmi les Etats parties, un seul ait été exclusivement responsable de la résiliation du contrat du requérant. Elle fait valoir que le manque de confiance constitue une circonstance exceptionnelle et représentait à ce titre une raison légitime de mettre fin au contrat du requérant. Le manque de confiance dans un directeur général

met en péril «la préservation et le bon fonctionnement de l'Organisation». Selon la défenderesse, la Convention sur les armes chimiques offrait un fondement juridique à la résiliation de l'engagement du requérant. De même, la Conférence des Etats parties avait compétence pour se prononcer en la matière. Le Conseil exécutif avait dû essentiellement examiner une invitation à démissionner faite au Directeur général tandis que la question portée devant la Conférence était la résiliation de son engagement. Celle-là n'a donc pas fait fonction d'organe de recours contre une décision du Conseil exécutif. L'OIAC explique l'appui apporté au requérant pour sa réélection un an avant la fin de son mandat par le fait qu'il n'y avait pas d'autre candidat.

La défenderesse nie qu'il ait été porté atteinte aux droits contractuels du requérant.

Dans sa réplique, le requérant maintient ses arguments concernant la recevabilité de sa requête et la compétence du Tribunal. Il soutient qu'il est bel et bien un «fonctionnaire» de l'OIAC; c'est ce qui ressort nettement des clauses de l'accord de siège conclu entre l'Organisation et le Royaume des Pays-Bas, où il est indiqué que «les fonctionnaires de l'OIAC» incluent le Directeur général et tout le personnel du secrétariat technique. De plus, il est clairement dit dans son contrat qu'il bénéficierait des prestations et indemnités prévues par le Statut du personnel et le Règlement provisoire du personnel. Le Tribunal a donc compétence pour connaître de sa requête, comme de celle de n'importe quel autre membre du personnel de l'OIAC. Il soutient que les décisions concernant la nomination du Directeur général sont des décisions «administratives», même si elles sont prises par la Conférence des Etats parties, organe politique, car elle agit alors en tant qu'autorité investie du pouvoir de nomination.

Le requérant accuse l'Organisation de présenter les faits de manière trompeuse; il en donne sa propre interprétation. Faisant observer qu'il avait été réélu «à l'unanimité» un an avant la fin de son premier mandat et qu'à cette occasion il avait eu droit à des observations élogieuses sur son travail, il met en doute l'affirmation de l'OIAC selon laquelle il a été réélu parce qu'il n'y avait pas d'autre candidat. Il soutient que l'année restant à courir aurait suffi à trouver un autre candidat convenable; d'ailleurs, la personne qui l'a remplacé a été trouvée en deux mois seulement.

Selon le requérant, ni la Convention sur les armes chimiques ni les Règlements intérieurs du Conseil exécutif et de la Conférence des Etats parties ne prévoient la possibilité d'une motion de défiance. Même s'il y avait eu des raisons pour le révoquer, il aurait dû, conformément aux principes du respect des droits de la défense et de la justice naturelle, être informé des accusations portées contre lui et avoir la possibilité d'y répondre. Il maintient que la décision de le révoquer portait atteinte à ses droits contractuels et qu'elle n'était pas motivée. Par ailleurs, l'Organisation n'a pas réfuté ses arguments sur le fond de sa requête.

Pour le requérant, l'allégation de l'Organisation selon laquelle il y aurait eu un «manque de confiance» en lui est une accusation très grave qui ne devrait être proférée que lorsque l'intéressé a manifestement eu un comportement à ce point répréhensible qu'on ne peut plus compter sur lui pour remplir ses fonctions. Etant donné son caractère extrêmement vague, ce genre d'allégation doit être fondé sur des faits précis imputables à l'intéressé, ce que n'a pas fait l'OIAC en l'espèce; aussi le requérant a-t-il été privé de son droit à une procédure régulière. L'Organisation n'a pas davantage indiqué quelle disposition légale prévoit que le manque de confiance est un motif valable autorisant la Conférence des Etats parties à mettre fin à son engagement. Il fait de nouveau valoir que la Conférence n'avait pas compétence pour prendre une décision, tout au moins en l'absence d'une recommandation préalable du Conseil exécutif. Si, comme l'Organisation l'a déclaré dans sa réponse, la décision proposée au Conseil exécutif était censée être une «invitation» à ce qu'il démissionne de son propre chef, dans ce cas, il ne pouvait s'agir d'une «recommandation» de cet organe à la Conférence tendant à le révoquer.

Dans sa duplique, l'OIAC maintient sa version des faits. En ce qui concerne la compétence du Tribunal et la recevabilité de la requête, elle continue de soutenir que la décision de mettre fin à l'engagement du requérant avait un caractère politique et que le Tribunal n'a donc pas compétence pour examiner la requête. Il n'a pas davantage compétence pour statuer sur la légalité de la décision de la Conférence des Etats parties de l'OIAC. Par ailleurs, la défenderesse fait observer que le Règlement provisoire du personnel s'applique «à tous les fonctionnaires nommés par le Directeur général». Il «s'ensuit logiquement» que le Directeur général ne peut se prévaloir de la disposition du Règlement du personnel qui donne le droit aux membres du personnel de saisir le Tribunal. Le fait que le Directeur général n'est pas un membre du personnel ressort également clairement de l'article 1.2 du Statut du personnel qui prévoit notamment que les fonctionnaires «sont soumis à l'autorité du Directeur général». Que le requérant ait été considéré comme un fonctionnaire de l'OIAC aux termes de l'Accord de siège est sans pertinence quant à la question de savoir si les termes de son engagement prévoyaient que le Tribunal avait compétence pour connaître d'un éventuel différend au sujet de son contrat d'engagement.

Sur le fond, l'Organisation réfute les allégations du requérant et maintient ses moyens.

CONSIDÈRE :

Les organes de l'OIAC sont, aux termes du paragraphe 4 de l'article VIII de la convention constitutive de l'Organisation, «la Conférence des Etats parties, le Conseil exécutif et le Secrétariat technique». Le paragraphe 41 du même article prévoit :

«Le Secrétariat technique est composé d'un directeur général, qui en est le chef et en dirige l'administration, d'inspecteurs et de collaborateurs scientifiques, techniques et autres, selon les besoins.»

Le paragraphe 43 dispose :

«Le Directeur général est nommé par la Conférence sur recommandation du Conseil exécutif, pour quatre ans; son mandat peut être renouvelé une seule fois.»

En application de ces dispositions, ainsi que du paragraphe 21, alinéa d), de l'article VIII aux termes duquel la Conférence des Etats parties «[n]omme le Directeur général du Secrétariat technique», la Conférence a nommé le requérant directeur général pour une durée de quatre ans par décision du 13 mai 1997. Elle décida le 19 mai 2000 de renouveler ce mandat pour une période de quatre ans, commençant le 13 mai 2001 et devant s'achever le 12 mai 2005. Par la même décision, la Conférence autorisa son président à conclure un contrat avec le Directeur général, reprenant les stipulations figurant déjà dans une décision du Conseil exécutif du 30 janvier 1998. Le 23 février 2001, un échange de lettres entre le président de la Conférence et le Directeur général vint formaliser la reconduction du mandat de ce dernier.

Dans les mémoires présentés au nom de l'Organisation, il est indiqué qu'à l'époque où ce renouvellement a été décidé, certains Etats membres avaient déjà des réserves sur le style de gestion du Directeur général et qu'ils n'avaient accepté sa reconduction que faute d'un autre candidat et en espérant qu'il améliorerait ses prestations, espoir qui a été déçu.

Ces «réserves» n'empêchèrent pas l'intéressé d'être élu à l'unanimité «par acclamation». Mais la gestion du Directeur général fut contestée par la suite et en mars 2002 l'un des Etats membres, important bailleur de fonds de l'Organisation, à savoir les Etats-Unis d'Amérique, a soumis au Conseil exécutif une motion de défiance, demandant au Directeur général d'informer les Etats parties qu'il démissionnerait de son poste au plus tard le 31 mars 2002. Cette motion recueillit dix-sept voix, mais il y eut cinq voix contre et dix-huit abstentions. La majorité des deux tiers de l'ensemble des membres du Conseil exécutif, qui était nécessaire dès lors qu'il s'agissait d'une «question de fond», n'était pas atteinte et la motion ne fut donc pas adoptée. Mais le même Etat membre qui avait espéré, en vain, qu'à la suite de ce vote le Directeur général partirait spontanément, demanda la convocation d'une session spéciale de la Conférence des Etats parties avec un ordre du jour auquel était inscrit notamment un point concernant une «[d]écision relative aux fonctions de l'actuel Directeur général du Secrétariat technique». Le Directeur général opposa sa défense aux allégations portées contre lui mais la Conférence prit, le 22 avril 2002, à la majorité de quarante-huit voix pour, sept contre et quarante-trois abstentions (deux Etats parties étant absents), la décision de mettre fin aux fonctions de l'intéressé avec effet immédiat. La majorité de la Conférence entendait ainsi marquer sa détermination «à œuvrer pour la préservation et le fonctionnement efficace de l'Organisation et de la Convention, qui [étaient] menacées du fait du manque de confiance éprouvé à l'égard de l'actuel Directeur général du Secrétariat technique».

Ayant ainsi été démis de ses fonctions, le requérant a demandé au Tribunal, par une requête déposée le 19 juillet 2002, d'annuler la décision de mettre fin à son engagement et de condamner l'Organisation à réparer les préjudices matériels et moraux qu'elle lui a causés.

A cette requête, la défenderesse oppose l'incompétence du Tribunal ainsi que plusieurs fins de non-recevoir.

S'agissant de la compétence, l'Organisation rappelle que, par une lettre du Directeur général du 2 juillet 1997, elle a reconnu la compétence du Tribunal pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation des conditions de nomination des membres du personnel et des dispositions du Statut du personnel applicables aux intéressés. Les dispositions pertinentes du Statut du personnel de l'OIAC prévoient ce qui suit :

«Article 11.1

Les fonctionnaires ont le droit de former un recours contre une décision administrative en invoquant le non-respect des conditions d'emploi, notamment de toutes les dispositions applicables du Statut et du Règlement du personnel, ou contre des mesures disciplinaires.»

«Article 11.3

Des dispositions sont prises pour que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail statue sur les recours formés par des fonctionnaires contre les décisions administratives visées à l'article 11.1 ci-dessus. Elles respectent intégralement les dispositions de l'Annexe sur la protection de l'information confidentielle de la Convention et de la Politique de l'OIAC en matière de confidentialité.»

Le requérant n'était pas, selon la défenderesse, un «fonctionnaire» au sens de ces dispositions et la décision qu'il conteste n'est pas une décision administrative, mais une décision politique, prise dans un contexte politique par la plus haute instance législative et politique de l'Organisation. Le requérant affirme au contraire que la compétence du Tribunal est déterminée par l'article II, paragraphe 5, de son Statut selon lequel :

«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 satisfaisant aux critères définis à l'annexe au présent Statut 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 que ses règles de procédure, et qui auront été agréées par le Conseil d'administration.»

L'intéressé soutient qu'il était bien un «fonctionnaire» de l'Organisation, qui se plaint d'une violation de ses droits contractuels. Il affirme que sa requête peut être déférée au Tribunal dont la défenderesse a reconnu la compétence.

La première question à résoudre est celle de savoir si le requérant est un «fonctionnaire» au sens du Statut du Tribunal et au regard de la déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal. Sur ce point, il ne fait aucun doute que l'intéressé était un «fonctionnaire» au sens du Statut du Tribunal (*official* dans la version anglaise dudit Statut). En sa qualité de chef du Secrétariat technique, il était même le premier «fonctionnaire» de l'Organisation. L'Accord de siège conclu entre l'Organisation et le Royaume des Pays-Bas définit d'ailleurs précisément les «fonctionnaires» (*officials*) de l'OIAC comme comprenant «le Directeur général et tous les membres du personnel du Secrétariat technique de l'OIAC, à l'exception de ceux qui sont recrutés localement et rémunérés sur une base horaire». La défenderesse fait observer, à juste titre, que les termes de l'Accord de siège n'ont aucune incidence sur la compétence du Tribunal de céans, mais il n'en reste pas moins qu'au moment de la signature de l'Accord de siège, aux yeux de l'Organisation, le terme de «fonctionnaires», conformément à l'usage commun, incluait le Directeur général. Le Tribunal ne peut que constater qu'aux termes de son Statut sa compétence s'étend en principe aux litiges concernant ce «fonctionnaire».

Encore faut-il que cette compétence ne soit exclue ni par la déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal ni par les dispositions réglementaires propres à l'Organisation. A cet égard, la déclaration de reconnaissance de compétence vise les «requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires» et les dispositions pertinentes du Statut du personnel de l'Organisation reconnaissent un droit de recours aux «fonctionnaires» (*staff members*). La défenderesse soutient que le Directeur général n'entre pas dans cette catégorie pour les raisons suivantes : l'article 1.2 du Statut du personnel dispose expressément que les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Directeur général et responsables envers lui dans l'exercice de leurs fonctions tandis que le Règlement du personnel -- qu'il établit lui-même -- s'applique, conformément à sa disposition 0.0.1, aux «fonctionnaires nommés par le Directeur général», ce qui exclurait donc qu'il s'applique au Directeur général lui-même. Le Tribunal ne peut accepter ce point de vue : le Directeur général, en tant que chef du Secrétariat technique, est nommé sur décision de l'autorité compétente, qui fixe ses conditions de rémunération et définit les avantages auxquels il a droit, comme d'autres membres du personnel de rang supérieur du Secrétariat technique, en application du Statut et du Règlement provisoire du personnel de l'Organisation. Au demeurant, le paragraphe 46 de l'article VIII de la Convention sur les armes chimiques dispose :

«Dans l'exercice de leurs fonctions, le Directeur général, les inspecteurs et les autres membres du personnel ne

demandent ni ne reçoivent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autre source extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiennent de tout acte qui pourrait nuire à leur statut de fonctionnaires internationaux relevant uniquement de la Conférence et du Conseil exécutif.»

C'est bien là reconnaître au Directeur général un statut de fonctionnaire international comme aux autres membres du personnel. Le Directeur général doit donc être considéré comme un fonctionnaire aussi bien au regard de la déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal que de la disposition 11.3.01, alinéa a), du Règlement du personnel.

La défenderesse estime néanmoins que, la situation particulière qui est celle du Directeur général de l'Organisation n'étant pas expressément prévue par les textes sur lesquels se fonde la compétence du Tribunal, il aurait été nécessaire qu'une disposition expresse reconnaisse cette compétence. C'est ainsi que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), ayant pris conscience qu'aucune disposition statutaire ou stipulation contractuelle ne comportait de clause attributive de compétence pour les litiges éventuels l'opposant à son Directeur général, a décidé en 1999 d'introduire une clause de ce type dans le contrat passé avec ce dernier. Le Tribunal ne conteste pas que l'UNESCO a ainsi éclairci les difficultés qui risquaient de se poser, mais cela ne saurait l'autoriser à conclure, *a contrario*, que les contrats passés par d'autres organisations avec le chef de leur secrétariat et ne comportant pas une telle clause doivent être regardés comme excluant la compétence du Tribunal de céans.

Certes le Tribunal a estimé, au considérant 5 de son jugement 967 dont la défenderesse cite un extrait, que «le choix du Tribunal de céans comme instance compétente, à défaut duquel le Tribunal ne peut exercer sa juridiction, est une stipulation qui, de par sa nature, ne peut être implicite mais doit faire l'objet d'un accord formel entre les parties» et, au considérant 7 de son jugement 605, que «le Tribunal est une juridiction d'attribution» et qu'«il est tenu par les dispositions de son statut qui déterminent sa compétence». Mais, en l'espèce, les dispositions du Statut du Tribunal, lues conjointement avec la déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal pour connaître des litiges «opposant l'organisation et ses employés», n'excluent nullement cette compétence pour connaître d'une requête présentée par l'ancien Directeur général et concernant la durée de son engagement. Même si les règles de procédure relatives à la saisine du Tribunal par les membres du personnel ne paraissent pas s'appliquer au cas du Directeur général, comme cela sera précisé au considérant 13, cette lacune ne saurait priver l'intéressé de son droit, en tant que fonctionnaire international, à saisir le Tribunal.

Le Tribunal est donc compétent *ratione personae*. Mais l'est-il *ratione materiae* ? La défenderesse le conteste, en affirmant que la décision déferée au Tribunal n'est pas une décision administrative, mais une décision de nature essentiellement politique. Or les articles 11.1 et 11.3 du Statut du personnel prévoient que les membres du personnel peuvent contester les «décisions administratives» qui violent les termes de leur engagement. Et l'Organisation se prévaut du jugement 209 par lequel le Tribunal s'est estimé incompétent pour apprécier la légalité d'une résolution adoptée par la Conférence des plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications, «organe législatif» de l'Union. Cette décision n'est évidemment pas transposable au cas de l'espèce : une 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.

La défenderesse oppose plusieurs fins de non-recevoir à la requête. Celle-ci serait irrecevable *ratione personae*, car l'ancien Directeur général n'aurait pas qualité pour saisir le Tribunal, et *ratione materiae*, la décision attaquée n'ayant pas le caractère d'une décision administrative susceptible d'être déferée au Tribunal. Au surplus, les règles statutaires applicables prévoient qu'avant la saisine du Tribunal un litige doit d'abord être soumis à l'examen de la Commission de recours, compétente pour se prononcer sur les réclamations des membres du personnel contre les décisions administratives les concernant, procédure qui était évidemment inconcevable s'agissant d'un recours de l'ancien Directeur général.

Les deux premières fins de non-recevoir n'appellent pas d'autres réponses que celles qui ont été apportées précédemment à la contestation de la compétence du Tribunal : le requérant était un fonctionnaire international ayant le droit de déférer au Tribunal une décision de mettre fin à ses fonctions. Cette décision doit être regardée comme une décision administrative même si elle a été prise par la Conférence des Etats parties.

La troisième fin de non-recevoir opposée par l'Organisation pose un problème plus délicat. La disposition 11.3.01 du Règlement du personnel prévoit, à l'alinéa a), que les membres du personnel peuvent saisir le Tribunal administratif de requêtes dirigées contre des décisions administratives et des mesures disciplinaires après en avoir référé à la Commission de recours, ce qui implique que les dispositions relatives à la composition et aux règles de procédure de cette commission soient prises en compte. Or, en l'espèce, cette procédure n'a pas été suivie et, de toute évidence, elle ne pouvait l'être. On voit mal, en effet, comment le Directeur général démis de ses fonctions aurait pu saisir la Commission de recours, qu'il avait eu compétence d'instituer en qualité de directeur général, d'un recours dirigé contre une décision de la Conférence des Etats parties en vue d'obtenir une décision définitive prise par le nouveau Directeur général. La défenderesse n'a pas tort de soutenir que cette procédure est totalement inappropriée, ce que le requérant admet. Mais l'inadaptation de ces règles ne peut avoir pour conséquence de priver un fonctionnaire international du droit de voir sa contestation examinée par une instance juridictionnelle. La saisine de la Commission de recours était inconcevable et la décision entreprise avait bien un caractère définitif -- au sens de l'article VII du Statut du Tribunal -- et n'aurait pu être infirmée que par la Conférence des Etats parties elle-même, ce qui n'était pas envisageable dans les circonstances de l'affaire. Force est donc d'admettre que, dans cette hypothèse, la saisine directe du Tribunal -- d'ailleurs autorisée par l'alinéa b) de la disposition 11.3.01 du Règlement du personnel -- était manifestement la seule voie de recours possible pour l'intéressé. La requête doit donc être regardée comme recevable.

Sur le fond, le requérant avance plusieurs moyens à l'appui de sa demande d'annulation de la décision attaquée : celle-ci aurait été prise à la suite d'une procédure irrégulière car la session spéciale de la Conférence des Etats parties n'aurait pas été convoquée selon les formes prescrites par son Règlement intérieur; elle aurait été prise par une autorité incompétente, manquerait de base légale valable et ne serait pas suffisamment motivée; elle aurait violé les droits contractuels de l'intéressé et serait entachée de détournement de pouvoir, car elle aurait été prise sous la pression de l'un des Etats parties -- les Etats-Unis d'Amérique -- qui avait menacé de ne pas verser ses contributions financières à l'Organisation si le Directeur général était maintenu à son poste.

En raison de la demande insistante des Etats-Unis, la Conférence des Etats parties s'est sentie contrainte de mettre un terme au mandat de l'intéressé, pourtant renouvelé par acclamation moins de deux années avant la motion de défiance présentée au Conseil exécutif, dans des circonstances qui sont rappelées sous A. Il ressort du dossier et des textes applicables que, si la procédure de convocation de la Session spéciale de la Conférence des Etats parties a été régulière et si cette conférence a effectivement une large compétence, aux termes des paragraphes 19 et 21 de l'article VIII de la Convention, pour examiner tous les problèmes entrant dans le cadre de cet instrument, «y compris ceux qui ont un rapport avec les pouvoirs et fonctions du Conseil exécutif et du Secrétariat technique» et pour nommer le Directeur général, les motifs invoqués pour prononcer ce qu'il faut bien appeler la révocation du Directeur général étaient extrêmement vagues. Certes, le Représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'Organisation avait fait connaître au Directeur général, le 28 février 2002, les critiques de son gouvernement à l'encontre de sa gestion et lui avait demandé de démissionner. Le Département d'Etat des Etats-Unis avait déjà fait part de ses «préoccupations» dans une note du 1^{er} avril 2002 et, dans l'intervention qu'il a prononcée lors de la Session spéciale de la Conférence des Etats parties, le Représentant permanent de ce pays en a évoqué un certain nombre, à savoir : mauvaise gestion financière, absence de transparence, démoralisation du personnel, négligences et, plus généralement, trahison de la confiance que les Etats parties avaient placée en lui. C'est sur la base de ces charges, auxquelles l'intéressé a répondu, que la Conférence s'est prononcée et l'on peut penser que la majorité de ses membres a entendu s'associer à ces critiques en votant pour la décision contestée après avoir été convoqués d'urgence en session spéciale à la demande des Etats-Unis. Mais la décision elle-même se borne à indiquer que la Conférence est déterminée «à œuvrer pour la préservation et le fonctionnement efficace de l'Organisation et de la Convention, qui sont menacées du fait du manque de confiance éprouvé à l'égard de l'actuel Directeur général du Secrétariat technique». C'est donc une véritable motion de défiance qui a été votée, sans autre motivation que la menace que le comportement et la gestion de l'intéressé faisait peser sur l'Organisation.

Le Tribunal réaffirme, conformément à la jurisprudence constante de tous les tribunaux administratifs internationaux, que l'indépendance des fonctionnaires internationaux est une garantie essentielle tant pour les intéressés que pour le bon fonctionnement des organisations internationales. Cette indépendance est notamment protégée dans le cas des responsables de ces organisations par le fait qu'ils sont nommés pour un mandat de durée déterminée. Admettre que l'autorité investie du pouvoir de nomination -- en l'espèce la Conférence des Etats parties de l'Organisation -- puisse mettre fin à ce mandat en vertu d'un pouvoir d'appréciation illimité, constituerait une violation inadmissible des principes qui fondent l'activité des organisations internationales (et qui sont d'ailleurs rappelés aux paragraphes 46 et 47 de l'article VIII de la Convention) en mettant les fonctionnaires à la merci de

pressions et de changements d'ordre politique. Certes, il ne faut pas exclure le fait que des fautes graves puissent exceptionnellement justifier une mesure du type de celle qui a frappé le requérant, mais une telle mesure ayant le caractère d'une sanction, elle ne pourrait être prise qu'à l'issue d'une procédure contradictoire permettant à l'intéressé de se défendre efficacement devant une instance elle-même indépendante et impartiale. En l'occurrence, le requérant n'a bénéficié d'aucune garantie procédurale et il est fondé, dans les circonstances de l'espèce, à soutenir que la mesure mettant fin prématurément à ses fonctions a violé les stipulations de son contrat d'engagement et méconnu les principes généraux du droit de la fonction publique internationale.

Il s'ensuit que la décision attaquée doit être annulée, sans que le Tribunal ait à se prononcer sur les autres moyens présentés par le requérant, et que ce dernier, qui ne demande pas sa réintégration, est fondé à obtenir réparation des préjudices que lui a causés son renvoi irrégulier. S'agissant des préjudices matériels, le Tribunal estime qu'une juste évaluation de la réparation à laquelle a droit l'intéressé correspond au montant des traitements et allocations (à l'exclusion de l'indemnité de représentation) qu'il aurait perçus entre la date de son renvoi et le 12 mai 2005, dont seront déduites les sommes qui lui ont été allouées à la suite de la cessation de ses fonctions. S'agissant de la réparation du préjudice moral incontestablement subi par le requérant, le Tribunal allouera à ce dernier 50 000 euros pour tort moral, qu'il lui sera loisible d'utiliser comme il l'entendra.

Le requérant, obtenant satisfaction, a droit à des dépens, fixés à 5 000 euros.

Par ces motifs,

DÉCIDE :

1. La décision de la Conférence des Etats parties de l'OIAC du 22 avril 2002 est annulée.
2. L'OIAC versera au requérant une indemnité pour préjudice matériel calculée comme il est dit au considérant 17 du présent jugement.
3. L'Organisation lui versera également 50 000 euros pour tort moral.
4. Elle paiera au requérant 5 000 euros à titre de dépens.

Ainsi jugé, le 15 mai 2003, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. James K. Hugessen, Vice-Président, et M^{me} Mary G. Gaudron, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 16 juillet 2003.

(Signé)

Michel Gentot

James K. Hugessen

Mary G. Gaudron

Catherine Comtet

1. Cette disposition se lit comme suit :

«a) Les fonctionnaires ont le droit de former un recours auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, conformément aux dispositions du Statut dudit tribunal, contre les décisions administratives et les mesures disciplinaires adoptées après en avoir référé à la Commission de recours.

b) Un fonctionnaire peut, en accord avec le Directeur général, renoncer à la saisine de la Commission de recours et

former directement un recours auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, conformément aux dispositions du Statut dudit tribunal.»

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 23 juillet 2003.