

QUATRE-VINGT-HUITIÈME SESSION

Affaire Roudakov

Jugement No 1895

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Vladimir Ivanovitch Roudakov le 23 septembre 1998, la réponse de l'OMS du 15 février 1999, la réplique du requérant du 8 avril et la duplique de l'Organisation du 9 juillet 1999;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande d'audition des témoins formulée par le requérant;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Les faits pertinents à la présente affaire sont exposés dans le jugement 1883 concernant la demande d'ordonnance avant dire droit de M. Roudakov visant à obtenir une réparation provisoire. Cette demande a été rejetée par le Tribunal.

B. Selon le requérant, tout au long de son engagement à l'OMS en tant que chef de la sous-unité de la traduction russe, il a été fonctionnaire de plein droit et n'était pas «véritablement détaché», ce qui fait qu'il aurait dû y avoir une «raison valable et légitime» pour ne pas renouveler son contrat. Il avance quatre moyens.

Tout d'abord, il conteste la légalité de la décision de l'OMS de ne pas renouveler son contrat. D'après lui, son statut de fonctionnaire «détaché» n'a jamais été défini dans le cadre d'un accord tripartite en bonne et due forme signé par lui, le Ministère de la santé de son pays et par l'Organisation, comme l'OMS elle-même a reconnu que le jugement 1249 (affaire Reznikov) l'exigeait. Un fonctionnaire ne saurait être considéré comme détaché simplement parce qu'il a été recruté sur la base d'un accord conclu entre une organisation et le gouvernement de son pays. Le requérant n'a pas eu connaissance de tous les termes et conditions de cet accord.

Le 20 avril 1993, en application du jugement 1249, l'Organisation a adressé au requérant un mémorandum qu'elle lui demandait de retourner en indiquant expressément s'il souhaitait ou non être considéré comme faisant l'objet d'un détachement. Le requérant a retourné le mémorandum dûment signé, en indiquant qu'il «souhaitait» être considéré comme étant détaché et qu'il «ne comprenait pas quelles étaient les nouvelles règles concernant le détachement». On ne les lui avait jamais communiquées. Et le fait qu'il ait accusé réception d'un mémorandum semblable en 1995 ne constitue pas un accord valable et juridiquement contraignant entre lui-même, l'Organisation et le gouvernement.

De plus, le directeur de la Division du personnel a reconnu dans une communication du 4 août 1997 que la seule raison de la non-prolongation de son contrat était que le Ministère de la santé de la Fédération de Russie avait demandé que son engagement ne soit pas prolongé au-delà du 31 décembre 1997, date de son expiration. Le requérant cite l'article 37 de la Constitution de l'OMS qui prévoit que le personnel ne doit «solliciter ou recevoir d'instructions d'aucun gouvernement ou d'aucune autorité étrangère à l'Organisation» et les articles 1.10 et 1.11 du Statut du personnel qui font obligation aux membres du personnel de s'engager sous serment à ne pas accepter de telles instructions.

Deuxièmement, le requérant soutient que, par suite d'erreurs de fait et de droit, le non-renouvellement de son contrat était «irrégulier et de nul effet». Malgré ses demandes répétées, l'administration a refusé de lui indiquer les motifs ou les preuves sur lesquels elle se fondait pour affirmer qu'il avait été autrefois fonctionnaire de la Fédération de Russie et que de ce fait son engagement à l'OMS était un détachement.

Troisièmement, la décision attaquée est nulle parce que l'Organisation n'a pas fourni au requérant de raison valable et légitime la justifiant. L'OMS n'a pas fait valoir que les services du requérant n'étaient pas satisfaisants ou que son poste avait été supprimé, les deux principales raisons de non-renouvellement d'un contrat. Selon le requérant, son contrat n'a pas été renouvelé parce que la Fédération de Russie voulait le remplacer par un autre fonctionnaire «en faveur». Le requérant ajoute qu'il pouvait raisonnablement s'attendre à un renouvellement et accuse l'OMS de mauvaise foi et de manque de considération pour ses droits.

Quatrièmement, il soutient que les mesures prises par certains membres de l'administration de l'OMS relevaient de «la malveillance et du parti pris». Ils n'ont pas répondu à ses demandes d'informations au sujet du caractère formel à donner à son prétendu détachement; ils ont demandé des instructions à la Fédération de Russie; ils l'ont illégalement mis au chômage et, après son départ, ont refusé de lui accorder des contrats de courte durée en qualité de traducteur alors qu'ils en avaient la possibilité. Ces mesures lui ont causé un grave préjudice qui, à son avis, justifie d'importants dommages-intérêts à titre moral, ainsi que des mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires concernés.

Le requérant demande au Tribunal d'ordonner à l'OMS de produire dans leur intégralité des documents qu'il spécifie «aux fins d'inspection et d'examen», en particulier le texte complet de la lettre de la Fédération de Russie qui, selon lui, donnait des instructions à l'OMS pour que son engagement ne soit pas renouvelé mais dont il n'avait reçu qu'un résumé.

Le requérant demande : 1) l'annulation de la décision du Directeur général datée du 26 juin 1998; 2) l'annulation de la décision du 1^{er} juillet 1997 de ne pas renouveler son contrat; 3) l'annulation de la notification de non-renouvellement de son contrat datée du 19 septembre 1997; 4) le retrait officiel de ces documents de son dossier personnel; 5) «une réintégration complète et totale» à l'OMS avec effet rétroactif au 31 décembre 1997 et une prolongation de contrat de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 1998 ou de la date effective de sa réintégration si celle-ci est postérieure; 6) le rétablissement et le versement complet du traitement, des allocations, des ajustements et des émoluments qui auraient dû lui être payés si son contrat avait été renouvelé, à compter du 1^{er} janvier 1998 et jusqu'à la date de sa réintégration à l'OMS; 7) des dommages-intérêts pour tort moral d'au moins 250 000 dollars des Etats-Unis étant donné que l'OMS, «intentionnellement et de manière injustifiée, n'avait pas appliqué dans [son] affaire la décision prise par le Tribunal dans l'affaire Reznikov et pour le préjudice moral que [lui] ont fait subir les mesures irrégulières et illégales prises par l'OMS»; 8) le versement d'un intérêt au taux de 10 pour cent l'an à compter du 1^{er} janvier 1998 et jusqu'à la date de «l'exécution totale et complète de toutes les décisions que le Directeur général prendra comme suite au jugement que rendra le Tribunal en l'espèce»; 9) 15 000 francs suisses pour ses frais légaux et ses dépens; 10) des mesures disciplinaires à l'encontre des fonctionnaires de l'OMS responsables de sa cessation de service; et 11) «toute autre réparation que le Tribunal jugera nécessaire, juste et équitable».

C. L'Organisation répond que, pendant son service à l'OMS, le requérant était un fonctionnaire détaché et rejette l'argument central de celui-ci selon lequel il n'existait pas d'accord tripartite en bonne et due forme.

D'après l'Organisation, pour qu'un accord tripartite soit valable, il n'est pas nécessaire qu'il fasse l'objet d'un document unique portant les signatures des trois parties. Il y avait eu accord «explicite» prouvé par l'échange de correspondance qui a eu lieu entre les trois parties en 1993 et 1995 aux termes duquel : 1) l'Organisation a demandé et obtenu l'accord exprès du ministère concernant la prolongation du détachement du requérant et les conditions de ce détachement; 2) l'Organisation a communiqué au requérant l'acceptation du ministère ainsi que son propre souhait de prolonger son engagement et lui a demandé son accord exprès; 3) le requérant a confirmé sans ambiguïté qu'il acceptait le détachement et les conditions s'y rapportant.

Le requérant s'est vu clairement demander s'il voulait ou non être considéré comme étant détaché et il a librement choisi la première option. Même s'il a demandé des renseignements sur les «modalités» et particulièrement sur la durée des éventuelles prolongations de son engagement, l'essence même de son acceptation ne s'en trouvait nullement modifiée.

Par ailleurs, l'Organisation fait valoir qu'elle a bel et bien donné un caractère formel à l'accord en

demandant l'assentiment exprès des parties en 1993 et 1995 et en modifiant la disposition 440 du Règlement du personnel afin d'y inscrire le principe selon lequel un détachement et toute prolongation de ce détachement nécessitent l'accord des trois parties concernées.

La défenderesse rejette également l'argument du requérant selon lequel, lors de son approbation de l'accord de détachement, il n'était pas au courant des conséquences qui en découleraient. Dans un memorandum daté du 28 juillet 1995, le requérant a écrit : «compte tenu du fait que je suis détaché par mon gouvernement...».

L'OMS maintient qu'elle a obtenu de la Fédération de Russie en 1993 et à nouveau en 1995 l'assurance expresse que le requérant pourrait retrouver son emploi antérieur et conserver tous ses droits. Que le requérant n'ait pas été satisfait de l'offre d'emploi qui lui a été faite par son gouvernement ne modifie en rien le fait qu'il y eut un accord de détachement. Qu'une des parties ait des difficultés pour donner suite à un engagement n'entraîne pas la caducité d'un contrat. L'affaire Reznikov ne peut être invoquée en l'occurrence. L'Organisation maintient qu'elle a eu raison de tenir compte de la décision de la Fédération de Russie.

L'allégation du requérant selon laquelle il n'a jamais été fonctionnaire de la Fédération de Russie est contredite par le fait qu'il avait un passeport diplomatique que ce pays délivre aux fonctionnaires de haut rang.

L'Organisation soutient que sa décision n'était entachée d'aucun vice ni d'«aucun parti pris». Elle rejette également comme irrecevable la demande de mesures disciplinaires que le requérant formule à l'encontre de fonctionnaires de l'Organisation car il s'agit d'une conclusion nouvelle et dénuée de fondement.

D. Dans sa réplique, le requérant maintient ses moyens. Le memorandum de l'OMS de 1993, tel qu'il était libellé, lui donnait la possibilité, s'il le voulait, d'être considéré comme détaché conformément aux nouvelles règles. Comme il ressort clairement de l'annotation qu'il a insérée dans l'accord qu'il a signé, son acceptation était conditionnelle.

Il s'était trouvé dans une «position de négociation inégale» vis-à-vis de l'Organisation car il n'avait pas encore obtenu de prolongation de contrat lorsqu'il a signé l'accord de 1995 et il aurait «signé n'importe quoi que l'OMS lui aurait mis sous les yeux pour garder son emploi au sein de l'Organisation».

La disposition 440.4 du Règlement du personnel a été introduite après qu'il a signé le memorandum de 1993 et l'OMS avait le devoir d'attirer son attention sur cette disposition, ce qu'elle n'a pas fait.

Le requérant indique qu'il n'a jamais été fonctionnaire du Ministère de la santé russe et que tous les citoyens russes qui travaillaient à l'étranger dans des organisations internationales recevaient des passeports diplomatiques et non pas seulement ceux qui étaient détachés de la fonction publique russe. Il travaillait à l'Académie des sciences russe qui est indépendante du Ministère russe de la santé. L'Académie n'a jamais garanti son retour à son ancien poste, comme l'exige le principe du détachement, et l'a informé en 1997 qu'il ne pourrait retrouver ce poste.

E. Dans sa duplique, l'Organisation nie que le requérant ait été simplement informé de l'accord conclu entre l'OMS et le ministère russe; l'intéressé a donné son approbation en 1993 et à nouveau en 1995 en signant la clause suivante : «J'ai été informé et j'accepte les conditions ci-dessus régissant la prolongation de mon contrat.» L'accord était ainsi bel et bien conclu.

Dans une déclaration soumise au Comité d'appel du siège en 1997, le requérant a lui-même déclaré que le Ministère russe de la santé et l'Académie des sciences étaient, à cette date, deux institutions séparées; il n'en était pas ainsi à l'époque où le Ministère de la santé a pris l'engagement que le requérant aurait le droit de retrouver son ancien emploi. Le Ministère a depuis lors offert au requérant le poste de chargé de cours principal à l'Académie médicale russe de l'enseignement supérieur du ministère et attend son retour.

L'Organisation fait observer que, dans sa réplique, le requérant soutient à nouveau qu'il n'a jamais été fonctionnaire russe. Or il n'a jamais soulevé cette question pendant qu'il était en service à l'OMS ni dans ses communications au Comité d'appel. L'Organisation maintient que cette allégation tardive ne peut être retenue car, même si le requérant n'était pas en possession d'un passeport diplomatique à l'époque de son départ de l'Organisation, il en avait bien un auparavant.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant attaque la décision de son employeur, l'Organisation mondiale de la santé (OMS), de ne pas prolonger son engagement au-delà du 31 décembre 1997, date d'expiration de son contrat de durée déterminée. La seule question de fond qui oppose les parties est de savoir si le requérant était ou non détaché par son gouvernement au moment de l'expiration de son contrat de durée déterminée et, dans l'affirmative, si l'Organisation pouvait en toute régularité refuser de renouveler son contrat.

2. A l'époque de sa première nomination le 1^{er} juillet 1989, il n'existait pas d'accord clair, couché par écrit, entre l'Organisation, le gouvernement de l'ex-Union soviétique et le requérant établissant que l'intéressé était effectivement en détachement. En avril 1993, juste avant l'expiration de l'engagement de durée déterminée du requérant, l'Organisation lui a écrit pour lui demander s'il souhaitait être considéré comme étant détaché. Le requérant a répondu en signant une copie de la lettre de l'Organisation et en y indiquant qu'il souhaitait effectivement qu'il en soit ainsi; il s'est également enquis de ce qu'impliquait la situation de détaché. A ce qu'il ressort des pièces tout au moins, il ne semble pas qu'il ait reçu de réponse. L'Organisation a ensuite demandé et obtenu l'accord du Ministère de la santé de la Fédération de Russie pour que le requérant soit détaché deux ans de plus. Une fois cet accord obtenu, l'Organisation a demandé au requérant s'il acceptait que son engagement en tant que détaché soit prolongé. Le 15 septembre 1993, le requérant a confirmé sans ambiguïté qu'il acceptait la prolongation de son contrat en qualité d'agent détaché. Une autre prolongation jusqu'au 31 décembre 1997 lui a ensuite été accordée avec l'accord écrit du gouvernement et de l'intéressé lui-même.

3. En juin 1997, le Ministère de la santé a informé l'Organisation de sa décision de ne pas prolonger le détachement du requérant au-delà de la date prévue pour son expiration, à savoir le 31 décembre 1997. Lorsque l'Organisation a confirmé qu'elle ne renouvellerait pas l'engagement du requérant au-delà de sa date d'expiration, le requérant a saisi le Comité d'appel du siège qui a recommandé que son recours soit accueilli au motif qu'il n'existait pas d'«accord tripartite rédigé en bonne et due forme» au sujet du détachement du requérant. Le Comité semble avoir estimé que cet accord était exigé par le Tribunal dans son jugement 1249 (affaire Reznikov). Dans une lettre datée du 26 juin 1998, le Directeur général a refusé d'accepter la recommandation du Comité. Il a fait valoir que le requérant était détaché par le gouvernement de la Fédération de Russie et que celui-ci n'avait pas accepté que l'engagement du requérant soit prolongé au-delà du 31 décembre 1997. Le gouvernement russe avait toutefois confirmé que les droits de l'intéressé en tant que fonctionnaire du gouvernement seraient préservés. Le Directeur général a donc maintenu la décision de ne pas prolonger l'engagement du requérant. Telle est la décision attaquée.

4. Une bonne partie des arguments du requérant ne mérite pas que l'on s'y attarde; aucune preuve n'est produite pour démontrer que son acceptation du détachement n'était pas volontaire et sa qualité de fonctionnaire russe ne peut être sérieusement contestée. Le seul argument de fond avancé par le requérant repose sur son interprétation de la décision du Tribunal dans l'affaire Reznikov établissant, selon lui, que, pour qu'un détachement soit établi, il faut un document unique en bonne et due forme signé par les trois parties. Il soutient également que le fait qu'il a signé plusieurs mémorandums dans lesquels il a apparemment accepté le détachement indique seulement qu'il souhaitait se voir proposer un détachement et non pas qu'il l'acceptait. Il fait également valoir qu'un véritable détachement suppose que le fonctionnaire détaché soit en droit de regagner son poste antérieur dans son administration nationale à la fin du détachement.

5. Les moyens avancés ne peuvent prospérer. L'obligation, découlant du jugement Reznikov, de consigner par écrit tout détachement et que celui-ci fasse l'objet d'un accord de toutes les parties, n'implique pas que les trois parties doivent apposer leur signature sur un seul et même document. Ce qui a été fait en l'espèce était tout à fait suffisant pour établir un tel accord. L'échange de correspondance indiqué au considérant 2 ci-dessus montre que l'accord s'est fait «en bonne et due forme» dans le sens qu'il a fait l'objet de tous les documents appropriés; il est également «tripartite» dans le sens que les trois parties concernées partageaient manifestement le même point de vue. Il n'en faut pas plus. Rien dans le libellé de la décision rendue dans l'affaire Reznikov ne justifie l'interprétation que le Comité d'appel en a donné et selon laquelle un «accord tripartite rédigé en bonne et due forme» était nécessaire. Deuxièmement, on ne retrouve absolument pas dans les pièces produites ce que le requérant cherche à leur faire dire. Même si la signature qu'il a apposée sur le mémorandum du 20 avril 1993 émanant de l'administration peut être considérée comme équivoque (il

n'y a pas lieu de se prononcer sur ce point), son approbation des documents qui lui ont été soumis ultérieurement ne peut être considérée que comme une claire acceptation de son statut d'agent détaché.

6. Finalement, il ressort du dossier que le gouvernement de la Fédération de Russie s'est engagé à respecter les droits du requérant en tant qu'employé. C'est tout ce que l'on pouvait demander à la défenderesse d'obtenir en sa faveur. Contrairement à ce que le requérant semble penser, l'Organisation n'était pas tenue de garantir qu'il serait en droit de retrouver le même poste qu'il occupait au moment de son départ.

7. Ce qui est exigé du gouvernement qui procède au détachement c'est qu'il s'engage à assurer au fonctionnaire détaché au moment de son retour tous les droits qu'il aurait eus en matière d'emploi s'il était resté à son service. Rien ne permet de penser que le gouvernement de la Fédération de Russie ne remplira pas ses obligations sur ce point.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé, le 5 novembre 1999, par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M^{me} Mella Carroll, Vice-Présidente, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Catherine Comtet, Greffière.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 3 février 2000.

(Signé)

Michel Gentot
Mella Carroll
James K. Hugessen

Catherine Comtet