

## SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

### Affaire ERMAKOV

#### Jugement No 1381

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Voldemar Ermakov le 3 février 1994, et régularisée le 16 mars, la réponse de l'OMS du 16 juin, la réplique du requérant en date du 25 juillet et la duplique de l'Organisation du 5 septembre 1994;

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

Après avoir examiné le dossier et rejeté la demande de procédure orale formulée par le requérant;

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

A. Le requérant, ressortissant russe né en 1936, a d'abord été engagé par l'OMS pour des contrats de courte durée en 1963-64 puis en 1985. En 1986, il a été détaché par le gouvernement de l'ancienne Union des Républiques socialistes soviétiques (URSS) pour prendre à l'Organisation des fonctions de médecin-conseil de grade P.5 au Bureau régional du Pacifique occidental à Manille. Son contrat a été prorogé trois fois, la dernière jusqu'au 29 février 1992.

Dans un rapport où il évaluait le travail du requérant en 1988-89, son supérieur hiérarchique direct a déclaré que celui-ci avait "tendance à négliger d'importantes considérations d'ordre administratif", un avis partagé par son supérieur au second degré; le requérant a qualifié ces observations de "diffamatoires".

Pendant l'été de 1989, le directeur régional a assigné à un autre fonctionnaire les fonctions dont le requérant s'était acquitté en sa qualité de chef par intérim du Service des ressources humaines pour la santé et a chargé le requérant du programme de bourses.

Dans le rapport d'évaluation pour 1989-90, il était question de "carences" dans le travail du requérant et son supérieur recommandait de ne pas lui accorder son avancement d'échelon à l'intérieur de la classe.

Le rapport a donné lieu à toute une série de notes versées au dossier et à un échange de correspondance sur le travail du requérant entre ce dernier, son supérieur et des membres de l'administration, le tout aboutissant à un projet d'observations de son supérieur immédiat sur la qualité de son travail en 1990-91.

Ayant appris que son supérieur recommandait à nouveau de ne pas lui accorder son avancement d'échelon annuel, le requérant a pris la parole lors d'une réunion du personnel des services organiques le 7 janvier 1992 sur la question des rapports d'évaluation. Dans une note de la même date versée au dossier, le directeur régional a expliqué qu'il l'avait interrompu car "cette réunion n'était pas le cadre approprié pour traiter isolément de l'évaluation d'un fonctionnaire".

Le requérant, en annexe à un mémorandum qu'il a adressé à tout le personnel le 9 janvier 1992, a joint le texte de la "déclaration sur la mauvaise utilisation des rapports d'évaluation" que le directeur régional l'aurait empêché de prononcer à la réunion du personnel du 7 janvier.

Dans un mémorandum, daté du 9 janvier, un fonctionnaire du Bureau du personnel lui a fait savoir que son comportement lors de la réunion en question avait constitué une faute grave; il a été suspendu de ses fonctions sans traitement en attendant les résultats de l'enquête ouverte et s'est vu donner huit jours pour présenter sa réponse, conformément à l'article 1130 du Règlement du personnel. Il a présenté cette réponse le 15 janvier en rejetant les accusations portées contre lui, contestant la légalité de la suspension et annonçant son intention de faire appel.

Par lettre du 31 janvier 1992, le directeur du programme d'appui l'a informé que, bien qu'il y ait motif à le licencier pour faute grave au sens des articles 1075.2 et 1110.1.5 du Règlement du personnel et que "les preuves ne manquent pas" de ses insuffisances professionnelles et de son inaptitude à la fonction publique internationale, le directeur régional avait néanmoins décidé pour des raisons humanitaires de le laisser terminer son contrat en application des dispositions de l'article 1040 du Règlement du personnel. Il a été relevé de ses fonctions à compter du 1er février 1992, le dernier jour de son engagement étant fixé au 29 février, et s'est vu accorder trois mois de traitement à titre d'indemnité compensatoire de préavis.

Par lettre du 11 février 1992, le requérant a fait savoir au directeur du programme d'appui qu'en raison du mauvais état de santé de sa femme, il acceptait que son engagement prît fin conformément à l'article 1040 du Règlement du personnel.

Le 21 mai 1992 il a recouru auprès du Comité d'appel régional contre la décision de ne pas proroger son contrat et sa suspension du service actif.

Dans son rapport du 10 décembre 1992, le comité a recommandé de rejeter l'appel du requérant et par lettre du 11 janvier 1993, le directeur régional a suivi cette recommandation.

Le 13 février, le requérant a formé un recours auprès du Comité d'appel du siège. Dans un rapport daté du 22 octobre 1993, ce comité a recommandé d'entériner la décision du directeur régional en allouant toutefois des dépens au requérant.

Dans une lettre du 3 décembre 1993, que le requérant attaque, le Directeur général a rejeté son appel tout en lui allouant 500 dollars des Etats-Unis à titre de dépens.

B. Le requérant soutient qu'il a été victime d'un complot tramé par l'administration régionale qui cherchait à se débarrasser de lui à force de "harcèlement". Il avance deux moyens principaux.

Il invoque d'abord le détournement de pouvoir. Après que son pays eut voté contre l'élection du Directeur général en 1988, le requérant est devenu persona non grata au Bureau régional. Il énumère toute une série d'affaires liées à des questions d'ordre technique, administratif et personnel pour montrer comment l'Organisation l'a maltraité. Il parle notamment de "chantage", d'"intimidation" et d'"allégations calomnieuses dans les rapports d'évaluation". Il accuse le directeur régional de se montrer "dictatorial" dans son mode de gestion. C'est ainsi que, selon lui, lorsque ses idées ne plaisaient pas au directeur régional, celui-ci les taxait d'"inconsidérées" et lui demandait de rendre des comptes pour avoir désobéi aux règles sur les voies hiérarchiques de communication.

L'autre moyen principal que le requérant invoque est que l'OMS a tiré des faits des conclusions erronées. L'administration n'a apporté aucune preuve démontrant que son travail ne donnait pas satisfaction ou qu'il n'était pas apte à la fonction publique internationale. Les efforts qu'il a faits pour accroître l'efficacité du programme de bourses lui ont valu des reproches d'insuffisance professionnelle; il suffisait qu'il signale des fautes de gestion pour que l'administration forge à son encontre des accusations de faute grave.

Le requérant demande sa réintégration au grade P.5, échelon 6, dans un quelconque lieu d'affectation autre que Manille et une allocation de 100 000 dollars des Etats-Unis à titre de dommages-intérêts pour le tort moral subi par lui-même et par sa femme. Il demande également 5 000 dollars à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS nie l'existence d'un quelconque complot visant à évincer le requérant : on lui a donné des conseils pour rendre son travail plus efficace et son attitude moins "caustique". Ces conseils n'ayant pas abouti, l'Organisation a laissé son contrat expirer conformément à l'article 1040 du Règlement du personnel.

Le requérant n'est plus fondé à contester la décision du fait qu'il a accepté dans sa lettre du 11 février 1992 les modalités proposées pour son départ. Ce serait contraire à toute bonne pratique administrative que de laisser les fonctionnaires revenir sur leur acceptation d'une décision pour faire valoir de nouveaux moyens.

Bien qu'aux termes de l'article 1040 elle ne soit pas tenue de justifier le non-renouvellement de l'engagement du requérant, l'OMS lui a clairement expliqué que les raisons de cette décision étaient qu'il ne respectait pas les normes de conduite prescrites aux agents de la fonction publique internationale, qu'il n'était pas apte à exercer une activité au sein de cette fonction et que son travail ne donnait pas satisfaction. Les fonctionnaires internationaux sont tenus de s'exprimer et d'agir avec discrétion, or le requérant avait, en public, prononcé des déclarations

menaçantes et affiché son désaccord avec ses supérieurs. Cette conduite suffisait à elle seule à justifier la suspension et le non-renouvellement.

Aux termes de l'article 1070.1, le fait qu'un fonctionnaire n'entretienne pas des relations de travail satisfaisantes avec les autres membres du personnel le rend inapte à la fonction publique internationale. Malgré les avertissements que lui ont valu de la part de l'administration son langage et son comportement grossiers et ses manières agressives, aucune amélioration n'a été notée chez le requérant.

Celui-ci était en droit de recourir contre ce qu'il jugeait illégal dans ses rapports d'évaluation mais non pas d'afficher son désaccord sur un ton désagréable visant à exercer des pressions sur ses supérieurs hiérarchiques.

L'OMS allègue que si le Tribunal admettait la requête, la réintégration ne constituerait pas une réparation appropriée. La réclamation de dommages-intérêts pour tort moral subi par sa femme est infondée et, en tout état de cause, la somme que le requérant demande n'est pas raisonnable.

D. Dans sa réplique, le requérant conteste plusieurs points de la défense, répond aux arguments de l'Organisation et développe les moyens qu'il a déjà avancés. Ce n'est que sous la contrainte qu'il aurait souscrit aux arrangements proposés et cela ne l'empêchait pas de faire appel. Au demeurant, il avait déjà annoncé son intention de faire appel lorsqu'il avait répondu aux accusations de faute grave portées contre lui. Il maintient sa réclamation en dommages-intérêts pour le tort qu'il a subi personnellement.

E. Dans sa duplique, l'Organisation maintient ses conclusions précédentes. En l'absence d'une quelconque preuve de la contrainte invoquée, un recours formé contre une décision que le requérant a acceptée n'a pas de sens.

#### CONSIDERE :

1. Le requérant, détaché par le gouvernement de l'ancienne Union soviétique, est entré, le 28 novembre 1986, au service de l'Organisation mondiale de la santé à son Bureau régional à Manille en qualité de médecin-conseil pour un contrat de durée déterminée de deux ans. Ce contrat a été prorogé de deux ans jusqu'au 30 novembre 1990, puis de trois mois jusqu'au 28 février 1991 et enfin d'une année jusqu'au 29 février 1992. Le requérant conteste la décision de ne plus lui accorder de prorogation.

2. Dans ses rapports d'évaluation annuels portant sur les années 1989 et 1990, des carences ont été relevées dans son travail et le processus d'évaluation pour 1991 a donné lieu à des incidents qui ont entraîné le non-renouvellement de son contrat.

3. Il n'est pas contesté que les rapports entre le requérant et le directeur régional se sont détériorés. Le 4 juin 1989, au retour du directeur régional et du requérant d'une mission en URSS, à l'occasion d'un incident banal à l'aéroport de Manille, le directeur régional s'est adressé au requérant sur un ton cassant. Le lendemain, le directeur régional a relevé le requérant des fonctions de chef par intérim du Service des ressources humaines pour la santé qui étaient les siennes depuis la fin de 1988 et a nommé à sa place le directeur du développement et de la planification des services de santé, un fonctionnaire qui, jusqu'alors son subordonné, devenait son supérieur direct. Le requérant n'a contesté aucune de ces décisions. Lui-même et ses supérieurs ont ensuite commencé à échanger un nombre croissant de mémorandums et de notes versés au dossier, sur des questions administratives ou personnelles courantes et parfois même insignifiantes.

4. Le 29 novembre 1991, le requérant a soumis son "auto-évaluation" pour 1991 à son supérieur direct. Celui-ci a ensuite rédigé un rapport d'évaluation dans lequel il faisait des remarques défavorables sur le travail du requérant et recommandait de suspendre pendant trois mois l'octroi de l'avancement d'échelon "compte tenu de la durée du contrat". Lors d'une discussion avec son supérieur le 6 janvier 1992, le requérant a contesté cette évaluation et a refusé d'accepter le rapport sans en discuter auparavant avec le directeur régional, son supérieur au deuxième degré. Le même jour, il a exigé que la question fût examinée car il voulait "protéger de la calomnie sa réputation professionnelle et sa dignité personnelle".

5. Le 7 au matin, son supérieur direct a déclaré au requérant qu'il ne voyait pas la nécessité d'une telle discussion. Le requérant a répondu que si son supérieur et le Bureau du personnel ne soulevaient pas la question auprès du directeur régional il le ferait lui-même à l'occasion de la réunion mensuelle du personnel prévue pour l'après-midi du même jour. On lui fit valoir que la réunion du personnel n'était pas l'occasion appropriée pour soulever des questions personnelles. Il a ensuite tenté de rencontrer le directeur régional, sans y parvenir.

6. Le requérant a pris la parole à la réunion du personnel du 7 janvier 1992 et, lorsqu'il a évoqué la question de son rapport d'évaluation, le directeur régional lui a demandé de s'arrêter. Après avoir indiqué que, bien que n'étant pas d'accord avec cette décision, il s'y conformerait puisqu'elle émanait du directeur régional, il a fait observer que le mandat du directeur "pouvait lui être retiré exactement de la même manière" qu'il lui avait été octroyé. La réunion a pris fin peu après et, en partant, le requérant a dit au directeur régional : "Vous le regretterez".

7. Deux jours plus tard, le 9 janvier, il a diffusé à tout le personnel un mémorandum déclarant que le directeur régional "l'avait interrompu d'une manière tout à fait discourtoise et arrogante et l'avait empêché de faire une déclaration importante" à la réunion du personnel. Il joignait le texte de sa déclaration qui portait sur "la mauvaise utilisation des rapports d'évaluation". Le même jour, le directeur du programme d'appui lui a ordonné par mémorandum de reprendre les documents distribués. Face à son refus, ce même directeur, par mémorandum du 10 janvier, lui a infligé un blâme.

8. Dans un mémorandum du 9 janvier, le Bureau du personnel du Bureau régional l'a accusé d'avoir commis "une faute très grave" en exprimant ses griefs à la réunion du personnel alors qu'on lui avait dit de ne pas le faire et en tenant des propos "menaçants" à l'égard du directeur régional; le requérant a été immédiatement suspendu de ses fonctions sans traitement au motif de cette faute grave et d'autres exemples antérieurs de comportements jugés inappropriés de la part d'un fonctionnaire international.

9. Le 10 janvier, le personnel chargé de la sécurité, agissant sur les instructions que le Bureau du personnel lui avait données à la suite de la suspension du requérant, l'a empêché d'entrer dans les locaux de l'OMS.

10. Le requérant a répondu aux accusations portées contre lui dans un mémorandum du 15 janvier qu'il a adressé au Bureau du personnel mais qu'il indiquait être destiné à "tous les fonctionnaires des services organiques" et dont il a envoyé copie au Directeur général, au directeur régional, à l'Association du personnel et à d'autres destinataires. Evoquant ce qu'il a appelé "l'incident honteux" survenu à l'aéroport de Manille et des événements ultérieurs, le requérant soutenait qu'il existait un complot pour mettre fin à son engagement en se fondant sur des rapports d'évaluation inexacts; il expliquait que s'il avait abordé ses problèmes personnels à la réunion c'était parce qu'il n'avait pas pu en discuter avec le directeur régional, qu'il niait avoir eu l'intention de menacer.

11. Par une lettre du 31 janvier, le directeur du programme d'appui a informé le requérant que ses explications étaient inacceptables; dans le troisième paragraphe de ce mémorandum, il indiquait qu'il y avait des raisons suffisantes pour le révoquer pour faute grave en application des articles 1075 et 1110.1.5 du Règlement du personnel et pour services insatisfaisants et inaptitude à la fonction publique internationale en application de l'article 1070. Il a néanmoins ajouté que, compte tenu de sa situation personnelle du fait qu'il avait été en fonctions pendant plus de cinq ans et du fait que son contrat expirait le 29 février 1992, le Directeur général avait décidé "pour des raisons purement humanitaires" de mettre fin à son engagement en application de l'article 1040 intitulé "Fin des engagements temporaires". Conformément à cette décision, le requérant percevrait son traitement pendant la période de suspension ainsi qu'une indemnité compensatrice de préavis de trois mois.

12. Dans sa réponse du 11 février 1992 adressée au directeur du programme d'appui, le requérant a fait savoir qu'étant donné "la dégradation de la santé de sa femme au cours des derniers jours", il était "contraint d'abandonner son combat pour la justice" et "d'accepter la proposition" contenue dans le troisième paragraphe de la lettre du directeur du 31 janvier.

13. Le requérant a interjeté appel contre sa suspension et le non-renouvellement de son contrat auprès du Comité régional d'appel; le directeur régional ayant rejeté cet appel sur la recommandation du comité, le requérant a alors saisi le Comité d'appel du siège à Genève. Dans son rapport du 22 octobre 1993, ce comité a déclaré qu'il y avait assez de preuves de l'inaptitude du requérant à la fonction publique internationale pour justifier la décision de non-renouvellement du contrat. Il recommandait que la fin de l'engagement fût maintenue et que le requérant perçût des dépens d'un montant raisonnable. Dans une lettre du 3 décembre 1993 qui constitue la décision attaquée, le Directeur général a accepté cette recommandation et accordé au requérant 500 dollars à titre de dépens.

14. La défenderesse soutient que sa décision de ne pas renouveler l'engagement se justifiait pour trois motifs : les services non satisfaisants du requérant en 1989 et 1990, sa conduite le 7 janvier 1992 et son inaptitude à la fonction publique internationale.

15. En ce qui concerne le premier de ces trois motifs, le rapport d'évaluation du travail du requérant en 1989 indiquait certaines carences, y compris une tendance à ne pas tenir compte d'importantes considérations administratives. Bien que le requérant ait contesté cette évaluation dans les remarques qu'il a jointes en annexe au rapport, il n'a formé aucun recours interne. Dans le projet de rapport d'évaluation pour 1990, le supérieur direct du requérant a relevé de graves défaillances et a recommandé de ne pas lui accorder d'avancement d'échelon et de prendre en compte les deux évaluations pour décider s'il y avait lieu de proroger son engagement. En novembre 1990, le requérant a écrit une lettre à ce supérieur et un mémorandum au directeur régional sans pour autant contester l'évaluation; il y disait au contraire être "disposé à apporter des améliorations" et demandait à ce que son cas fût revu favorablement en invoquant des justifications personnelles; sa femme ne supportant pas le climat, il avait déjà demandé à être "muté ou réaffecté" le plus tôt possible, une mesure qui serait facilitée par une évaluation favorable et la prorogation de son contrat. En un premier temps, l'avancement d'échelon à l'intérieur de la classe avait été refusé et une simple prorogation de trois mois accordée. Le directeur régional et le supérieur direct du requérant ont étudié la question avec l'intéressé lors d'une réunion tenue le 7 janvier 1991 et le directeur régional a alors ordonné d'établir un nouveau rapport d'évaluation et d'accorder au requérant son avancement d'échelon ainsi qu'une prorogation d'un an. Dans ce rapport, le travail du requérant était jugé satisfaisant mais on y indiquait qu'il lui fallait faire un effort de communication et respecter davantage la procédure. Le requérant a accepté le rapport d'évaluation.

16. Tout en soutenant que le directeur régional s'était montré hostile et vindicatif lors de cette réunion, le requérant reconnaît lui avoir écrit une lettre personnelle en avril 1991 pour le remercier de l'intérêt, de la gentillesse et de l'objectivité dont il avait fait montre dans une importante affaire personnelle. Le Tribunal ne peut accepter l'explication qu'il donne selon laquelle il ne s'agissait là que d'un simple acte de politesse et rejette sa version de la discussion. Pour la même raison, son allégation de préjugé personnel de la part du directeur régional dans l'appréciation de son travail ne peut être retenue.

17. Compte tenu des circonstances, il n'était pas déraisonnable de la part de l'Organisation de considérer le travail du requérant en 1989 et 1990 comme n'étant pas assez bon pour justifier le renouvellement de son engagement.

18. S'agissant du deuxième motif de sa décision, la défenderesse fait valoir en ce qui concerne le comportement du requérant lors de la réunion du personnel du 7 janvier 1992, que l'intéressé non seulement savait qu'il n'y avait pas lieu pour lui de soulever des questions personnelles à l'occasion de réunions de ce genre mais encore se l'était vu rappeler le matin même. Il a eu beau obtempérer alors à l'ordre du directeur régional, les remarques qu'il a faites par la suite sont le signe d'une certaine attitude de défi même si son intention n'était pas de proférer des menaces; en diffusant le texte de sa déclaration au personnel, il est allé à l'encontre de cette injonction; par ailleurs, les termes qu'il y employait et son refus de retirer ce texte n'ont fait qu'empirer les choses. Il s'est donc rendu coupable d'une faute grave susceptible de saper l'autorité de ses supérieurs et de perturber le bon fonctionnement de l'Organisation en entraînant d'autres fonctionnaires dans des différends personnels.

19. Troisièmement, s'agissant de l'aptitude du requérant à la fonction publique internationale, l'échange de documents avec ses supérieurs sur des questions qu'il aurait été facile de traiter par la discussion et le dialogue montre que ses relations avec ses collègues s'étaient détériorées, ce dont il porte au moins en partie la responsabilité. Les nombreuses notes établies pour le dossier traduisent également un certain manque de respect et de confiance mutuels. Le requérant s'est vu infliger en septembre 1991 un blâme écrit pour ne pas avoir respecté les voies normales de communication et avoir menacé de demander au gouvernement soviétique de faire une démarche officielle auprès de l'Organisation, mais même cette sanction n'a pas réussi à l'arrêter. Sa conduite n'était plus au niveau attendu d'un fonctionnaire international.

20. Le Tribunal considère donc que pour les raisons exposées ci-dessus, l'Organisation était fondée à décider de ne pas renouveler l'engagement du requérant.

21. Les conclusions du requérant échouant de toute façon quant au fond, le Tribunal n'a pas à statuer sur les exceptions d'irrecevabilité soulevées par l'Organisation.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, Mme Mella Carroll, Juge, et M. Mark Fernando, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

(Signé)

William Douglas  
Mella Carroll  
Mark Fernando  
A.B. Gardner