

CINQUANTE-QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire GO

Jugement No 631

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Frank Go le 11 janvier 1984 et régularisée le 3 avril, la réponse de l'OMS datée du 28 juin, la réplique du requérant du 6 août et la duplique de l'OMS en date du 13 septembre 1984;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal, les articles 1.1 et 1.10 du Statut du personnel et les articles 565.2, 570 et 1230 du Règlement du personnel de l'OMS;

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 :

A. Le requérant, ingénieur sanitaire ressortissant des Etats-Unis, est employé par l'OMS en Extrême-Orient depuis 1965. Ses états de service étant très bons, il fut nommé en janvier 1979 directeur du Centre régional du Pacifique occidental pour la promotion de la planification de l'environnement et les études appliquées dans ce domaine, désigné par le sigle PEPAS, à Kuala Lumpur, au grade P.6. Il relevait du Bureau régional pour le Pacifique occidental, à Manille. Des fonctionnaires supérieurs de l'OMS se montrèrent très vite peu satisfaits de la façon dont le personnel du PEPAS était administré, le directeur de la gestion des programmes (DPM) et le directeur du programme de soutien, notamment, le dirent à l'occasion de conversations avec le requérant en décembre 1979. Un fonctionnaire administratif fut nommé et d'autres mesures furent prises pour atténuer les difficultés en la matière. En juin 1980, le requérant écrivit au DPM pour lui signaler qu'un de ses subordonnés, M. Yoshimoto, n'était pas qualifié pour occuper son poste d'"ingénieur de l'environnement". Il y avait des frictions incessantes entre les deux hommes, ce qui ressort de bon nombre de notes internes écrites au moment des faits, et le requérant fit sur M. Yoshimoto un rapport défavorable. Dans le rapport relatif au requérant lui-même pour 1981, son chef hiérarchique, le directeur de la technologie de l'environnement (DET), disait que l'intéressé ne parvenait pas à s'entendre avec ses subordonnés. Le requérant répliqua par écrit que les difficultés provenaient des insuffisances de son personnel. La correspondance à ce sujet se poursuivit. Au début de 1982, il fut décidé de muter le requérant à un projet de l'OMS à Fidji. Il en fut informé par une note du Directeur régional du 31 mars 1982. Bien que le nouveau poste fût classé P.5 seulement, le Directeur général accepta de laisser au requérant son grade P.6. Celui-ci souleva des objections à cette affectation, qui furent écartées le 30 juillet et il reçut l'ordre de se présenter à son travail à Fidji. Il le fit en novembre mais, le 8 septembre, il avait recouru auprès du Comité régional d'enquête et d'appel aux termes de l'article 1230 du Règlement du personnel. Dans son rapport daté du 12 janvier 1983, le comité ne constata pas de parti pris au détriment du requérant, mais il estima que la procédure appliquée en cas de rétrogradation aurait dû être suivie; pour le reste, l'appel n'était pas fondé. Le Directeur régional le rejeta et le cas fut soumis au Comité d'enquête et d'appel du siège le 21 mars 1983. Le comité décida d'entendre les intéressés et le requérant présenta ses arguments le 24 octobre. Le comité fit rapport le 25 novembre 1983. Trois de ses membres recommandaient le rejet de l'appel; deux autres estimaient que l'OMS n'avait pas établi que la mutation du requérant était dans l'intérêt du service et recommandait de le transférer au siège, ou encore de le mettre en congé payé jusqu'à ce qu'un poste approprié devint vacant, et de lui rembourser ses dépens. Par une décision datée du 29 décembre 1983, contre laquelle le requérant se pourvoit devant le Tribunal de céans, le Directeur général rejeta l'appel.

B. Le requérant fait observer que les choses commencèrent à mal aller peu après qu'un Japonais, le Dr Nakajima, fut devenu Directeur régional pour le Pacifique occidental, en juillet 1979. Le Dr Nakajima lui-même choisit M. Yoshimoto, son compatriote, pour un poste au PEPAS. M. Yoshimoto montra très vite qu'il n'était absolument pas la personne qu'il fallait et le requérant, n'estimant pas que cette nomination était dans l'intérêt de l'OMS, le dit en termes modérés dans des notes envoyées à Manille à la fin de 1980 et au début de 1981. L'appréciation du travail du requérant témoigne de l'animosité du Directeur régional. La façon agressive d'agir de M. Yoshimoto troublait le

personnel du PEPAS et savait le moral; il laissait entendre qu'il avait l'oreille du Directeur régional, auquel il envoyait des rapports privés. Lorsque le Dr Nakajima se rendit au PEPAS en mars 1982, le requérant lui parla à nouveau de M. Yoshimoto, mais le Directeur régional fit preuve d'une attitude tout à fait irréfléchie, qui allait même à l'encontre des articles 1.1 et 1.10 du Statut du personnel, qui font de l'intérêt de l'Organisation la considération capitale. Peu après, le Dr Nakajima décida d'envoyer le requérant à Fidji. Ainsi que celui-ci le dit dans une note du 24 mai 1982 adressée à Manille, la mutation, dont il n'avait pas eu le moindre soupçon, était une mesure arbitraire et punitive due au parti pris et à la malveillance du Directeur régional. Le poste n'était même pas inscrit au budget au-delà de 1983 et son importance avait été gonflée afin de masquer la réaffectation dans un grade inférieur. L'article 570 du Règlement, relatif à la question, aurait dû être appliqué. Son affectation a un caractère humiliant. Il s'en est tiré beaucoup plus mal que M. Yoshimoto, qui occupe maintenant un poste P.5 à Manille en dépit d'une incompétence évidente. La carrière et la réputation professionnelle du requérant ont souffert. Il ne trouve pas à Fidji de quoi utiliser ses nombreux talents, alors que le PEPAS reste sans directeur. Il demande l'annulation de sa mutation et sa réaffectation à un poste P.6 au siège à Genève, ou un congé payé jusqu'au moment où un tel poste sera vacant, 250.000 dollars des Etats-Unis en tant que dommages-intérêts pour le préjudice moral et professionnel subi, ainsi que 1.710,95 dollars des Etats-Unis et 5.174,60 francs suisses en remboursement partiel de ses dépens.

C. Dans sa réponse, l'OMS soutient que la requête est mal fondée : en raison des difficultés de personnel au PEPAS, la mutation du requérant à Fidji répondait vraiment à l'intérêt de l'Organisation. Le Directeur régional a estimé à juste titre qu'il appartenait au requérant, en sa qualité de Directeur du PEPAS, de régler les difficultés, peu importe sur qui le blâme devait retomber en premier lieu. Aucun élément ne permet de croire que la direction régionale ait agi pour des raisons étrangères à l'intérêt de l'Organisation. Le rapport du requérant pour 1967-68 montre déjà que son travail en tant que cadre laissait à désirer. Il ne tolère pas l'incompétence - et ce n'est certes pas un mal - mais il manque de tact et de patience. S'il est établi que la nomination de M. Yoshimoto a été une erreur, il y avait de solides raisons de choisir quelqu'un venant du Japon, pays qui verse une grosse contribution au budget et dont peu de ressortissants appartiennent au personnel. Le requérant était trop rigide : avec un peu de patience, il aurait pu redresser la situation. M. Yoshimoto n'a pas bénéficié d'un traitement plus favorable : il fut affecté à Manille lors d'une réorganisation du personnel régional. Le requérant a été muté correctement, en application de l'article 565.2 du Règlement du personnel : "Tout membre du personnel peut faire l'objet d'une mutation chaque fois que l'intérêt de l'Organisation l'exige". Les décisions de ce genre relèvent de la discrétion de l'OMS et, en l'espèce, la décision n'est entachée d'aucun vice, notamment pas de partialité manifestée au détriment du requérant. Il n'y a pas eu non plus de vice de procédure : l'échange de notes internes a permis au requérant de faire ses observations au sujet de la mutation. Comme il conservait le grade P.6, l'article 570.1 n'était pas applicable. Son nouveau poste, bien que d'un grade inférieur - il y a peu de postes P.6 - correspondait à son statut, même s'il ne le juge pas très attrayant. Aucune atteinte n'a donc été portée à sa dignité ou à sa réputation. La réparation qu'il demande n'entre pas dans le cadre de l'article VIII du Statut du Tribunal. Le mettre en congé serait gaspiller ses talents et les ressources de l'Organisation. Sa demande d'indemnité repose sur de simples spéculations : il n'a subi aucun dommage matériel.

D. Dans sa réplique, le requérant s'attache à rectifier certaines déformations dans la version des faits donnée par l'OMS. Il maintient que sa situation à Fidji est intenable : son poste n'est pas prévu au budget pour 1986-87; il ne lui permet pas d'accomplir le moindre travail utile; tout ce qu'il fait, c'est donner des conseils ad hoc à des manoeuvres; Le Dr Nakajima et ses subordonnés immédiats viennent constamment contrecarrer ses tentatives de faire oeuvre utile. Il est en butte à des tracasseries mesquines. Sa mutation allait à l'encontre des vrais intérêts de l'OMS. Au PEPAS, la seule difficulté était due à la présence gênante de M. Yoshimoto, présence qui constituait un pur gaspillage de l'argent de l'OMS. Rien n'avait entaché les états de service du requérant jusqu'aux difficultés provoquées au sujet de M. Yoshimoto : en particulier, le requérant n'avait pas la réputation d'être un supérieur impatient. Le PEPAS, qui n'a toujours pas de directeur, est entré dans une phase de déclin. L'article VIII du Statut habilite le Tribunal à lui accorder réparation pour le tort moral subi et même l'entière compensation du préjudice porté à sa carrière et à ses perspectives de carrière.

E. Dans sa duplique, l'OMS affirme que le projet auquel le requérant est présentement affecté est important et que la tâche à accomplir, exaltante, n'a rien d'abaissant pour le requérant. Certes, le projet à Fidji n'apparaît pas dans le budget de l'OMS pour 1986-87, mais il en allait de même pour le budget de 1984-85 et, pourtant, des crédits ont été approuvés par la suite pour 1984-85 dans le cadre du budget ordinaire. La défenderesse maintient les arguments avancés dans la réponse et soutient que la mutation du requérant a constitué non pas une mesure punitive, mais bien une décision administrative prise correctement compte tenu de l'ensemble des circonstances. L'intéressé n'a subi aucun préjudice dans sa carrière à l'OMS et il n'a pas droit à des dommages.

CONSIDERE :

REMARQUES LIMINAIRES

1. L'hygiène du milieu est l'une des questions dont s'occupe le Bureau régional de l'OMS pour le Pacifique occidental, qui a son siège à Manille, aux Philippines. En 1978, le Dr Dy, qui était alors Directeur régional, décida de créer à Kuala Lumpur le Centre pour la promotion de la planification du milieu et les études appliquées dans ce domaine, centre dit PEPAS. Pour la direction du Centre, poste de grade P.6, il choisit le requérant, qui fut nommé en janvier 1979, avec promotion de P.5 à P.6. Le choix paraissait excellent. Le requérant, ingénieur sanitaire de 47 ans, était au service de l'Organisation depuis treize ans, durant lesquels ses rapports d'appréciation avaient été brillants. Il avait dirigé l'étude de faisabilité qui avait conduit à la création du PEPAS.

2. Son travail resta très apprécié. A la fin de la première année, ses supérieurs hiérarchiques s'exprimaient ainsi : "A ce jour, les résultats sont extrêmement honorables" et "excellent travail de mise en route et de réalisation du programme en dépit de difficultés et de contraintes". A la fin de la deuxième année, ils écrivaient :

"Le Centre s'est développé vite et sans à-coup; il gagne de plus en plus en maturité. Cela signifie que M. Go, en sa qualité de Directeur du PEPAS, et son équipe ont déployé d'énormes efforts. Je n'ai pas d'hésitation à dire que M. Go est très compétent du point de vue technique et que l'ensemble de son travail est apprécié".

3. A l'expiration de la troisième année, le supérieur au premier niveau relevait que "Le PEPAS a connu de nombreux succès grâce aux efforts de tout son personnel, directeur compris". C'était le 18 février 1982. Le 6 avril, avant que le supérieur au deuxième niveau ait eu le temps d'approuver cette appréciation ou de la désapprouver, le requérant reçut une lettre, datée du 31 mars, qui l'informait que le Directeur régional avait décidé de l'affecter au poste 8.0951 à Suva, Fidji. Il s'agissait d'un poste P.5, était-il dit, mais le Directeur général était prié d'autoriser le requérant à conserver son grade à titre personnel. Si l'intéressé avait des questions à poser, il ne devait pas hésiter à le faire savoir au signataire de la lettre.

4. En fait, il n'y a pas de litige quant à l'effet de la lettre. C'était comme si le requérant avait été relevé de son commandement sur le terrain alors que la bataille tournait apparemment bien pour être relégué dans un poste à l'arrière. Le changement proposé n'avait jamais été débattu avec lui. L'auteur de l'appréciation du 18 février, après avoir mentionné les "nombreux succès", poursuivait en signalant "quelques problèmes de relations humaines ... qui ne sauraient manquer d'affecter le travail et l'efficacité" et disait que le requérant devrait établir - ou améliorer - des relations de travail harmonieuses avec ses collègues. Le requérant vit dans cette remarque une allusion à un certain M. Yoshimoto. Il manifesta son désaccord dans une note jointe à son rapport, dans laquelle il parlait de M. Yoshimoto comme d'un membre du personnel qu'il avait réprimandé. Plus tôt, en mars, le requérant avait aussi eu une conversation avec le Directeur régional, et il est allégué dans la réponse de l'Organisation (paragraphe 2) que le Directeur régional avait parlé d'une "possibilité de mouvements de personnel", mais non pas qu'il aurait laissé entendre qu'ils toucheraient le requérant.

5. Le requérant conclut immédiatement que M. Yoshimoto avait prévenu le Directeur régional contre lui. Il écrivit sur-le-champ pour refuser la nouvelle affectation. Invité à formuler ses motifs, il conclut son exposé en disant que la mesure dont il était frappé était une marque de partialité et de malveillance à son égard. Finalement, il décida d'accepter la nouvelle affectation, tout en interjetant appel. Il en informa l'Organisation le 10 août et introduisit son recours le 8 septembre 1982.

6. La liste ci-après de fonctionnaires de l'Organisation qui jouent un rôle dans l'affaire facilitera l'identification :

- DR : Le Directeur régional, le Dr Nakajima ayant succédé au Dr Dy le 1er juillet 1979.

- DPM : Le directeur de la gestion des programmes, le Dr Han, qui fut toujours le supérieur au deuxième niveau du requérant.

- DSP : Le directeur du programme de soutien, M. Donald.

- DET : Le directeur de la technologie de l'environnement; lors de la nomination du requérant, il s'agissait du Dr Emery, qui était aussi le supérieur au premier niveau, rédacteur de la première des appréciations mentionnées ci-dessus au paragraphe 2; il eut pour successeur, en avril 1980, le Dr Liu, qui rédigea les appréciations ultérieures.

- RPO : Le fonctionnaire régional chargé des questions de personnel, M. Mani.

- AO : La fonctionnaire chargée des questions administratives au PEPAS, à savoir tout d'abord Mme Carnelly, à laquelle succéda Mme Hay.

M. YOSHIMOTO

7. M. Kirov, ingénieur, occupait au PEPAS le poste P.5 de conseiller pour le maintien de la qualité de l'air. En juin 1980, il quitta ce poste. Le Directeur régional recruta pour le remplacer - sans consulter le requérant ni quiconque semble-t-il - M. Yoshimoto, qui était qualifié en matière de pharmacie et de droit, spécialisé dans la sécurité des denrées alimentaires, mais non pas en ingénierie ou en pollution atmosphérique. Dans sa réponse, l'Organisation est très franche à ce propos. Elle déclare ce qui suit :

"La nomination de M. Yoshimoto au PEPAS, qui paraît être l'élément essentiel du désaccord, fut incontestablement une erreur de la part de l'administration régionale; M. Yoshimoto n'étant pas ingénieur, il ne pouvait s'acquitter des fonctions afférentes au poste décrit par l'administration, malgré tous les efforts qu'il fit pour essayer d'y parvenir. Le requérant fut également traité de façon un peu cavalière en n'étant pas consulté préalablement à la désignation d'un nouveau membre du personnel qui devait relever de lui".

8. Le 20 juin 1980, le requérant manifesta ses craintes au Dr Han et lui demanda de le conseiller et de le guider. Le Dr Han répondit qu'il comprenait parfaitement les préoccupations du requérant. Il signala que le Japon était l'un des pays dans lesquels on encourageait le recrutement. Il préconisa de réexaminer la question au bout de quelques mois. Le 18 décembre 1980, le requérant écrivit à nouveau au Dr Han. M. Yoshimoto, disait-il, était plein de bonne volonté et très consciencieux, mais, techniquement, il n'était pas un expert. En outre, il avait beaucoup de peine à communiquer en anglais. Le requérant proposait d'allouer à son intention des crédits pour un poste de spécialiste de la sécurité des denrées alimentaires. Il ne reçut aucune réponse mais, officieusement, le travail de M. Yoshimoto s'orienta progressivement vers ce sujet. Le temps passant, le requérant se forma une piètre opinion du travail de l'intéressé dans ce domaine.

9. Les circonstances de la nomination de M. Yoshimoto et le fait qu'il était Japonais comme le Directeur régional devaient presque inévitablement conduire à imaginer qu'il bénéficiait de sa protection. C'était là une idée que M. Yoshimoto ne fit rien pour dissiper. Au contraire, il donnait à entendre qu'il envoyait directement des rapports au Dr Nakajima. Il avait, à l'égard de l'administration, des exigences que Mme Hay avait de la peine à satisfaire. Dans une lettre envoyée directement à M. Mani le 12 juin 1981, celle-ci disait que les trois secrétaires, indépendamment les uns des autres, s'étaient plaints auprès d'elle du manque de considération et des exigences de M. Yoshimoto. Elle poursuivait ainsi :

"Les secrétaires ont toute ma sympathie et mon appui. M. Yoshimoto est venu régulièrement dans mon bureau pour me menacer de faire rapport à mon sujet au Directeur régional, disant ouvertement aux membres du personnel qu'il envoyait à celui-ci un rapport hebdomadaire sur tous les incidents qui s'étaient passés au bureau et il me blâme carrément de tous les malaises ou de toutes les difficultés de communication entre les membres du personnel.

Si cette situation se maintient, le moral du personnel tombera à un niveau jamais atteint et nous pourrions bientôt voir démissionner au moins notre meilleure secrétaire, si ce n'est plusieurs membres du personnel...

Je voudrais ajouter que j'ai reçu le plein appui de M. Go. A plusieurs occasions, il a réprimandé M. Yoshimoto et précisé clairement qu'il m'a délégué la gestion de toutes les questions administratives. Cela ne semble qu'envenimer les choses et, après chaque entretien avec M. Go, M. Yoshimoto se montre plus agressif envers moi ... Si vous aviez un conseil à me donner, je serais fort aise de le recevoir".

Cette lettre n'eut pas de réponse.

10. Le point critique fut atteint en novembre 1981. Le 6 novembre, le requérant écrivit ainsi au Dr Han pour lui demander de le rencontrer afin de s'entretenir avec lui et avec le Dr Liu au sujet de M. Yoshimoto.

"Il a le sentiment d'entretenir des liens spéciaux avec le Directeur régional et il en use pour intimider la spécialiste des questions administratives, dans ses contacts avec moi; il multiplie même ses insinuations à cet égard ... Je lui ai dit que je souhaitais maintenir nos relations, mais que je n'avais cure de ses intimidations et qu'il pouvait faire ce

qu'il voulait de ses liens spéciaux avec le Directeur régional, mais que cela n'aurait aucun effet sur ma façon d'être avec lui. Comme vous pouvez l'imaginer, je me suis passablement énervé contre lui et je lui ai dit d'aller au diable quand il m'a déclaré qu'il enverrait un rapport au Dr Nakajima".

Le 12 novembre, après avoir été informé par Mme Hay d'une scène entre elle et M. Yoshimoto, le requérant enjoignit à celui-ci par écrit de cesser de se mêler du travail de la préposée aux questions administratives et de ne plus s'occuper de questions entrant dans les attributions de Mme Hay.

11. Sur cet aspect de la conduite de M. Yoshimoto, la réponse de l'Organisation est aussi franche que sur le point précédent. En décembre 1981, lit-on dans la réponse, après la visite du Dr Liu, M. Yoshimoto "fut critiqué pour avoir donné l'impression qu'il avait été mandaté par le Bureau régional pour lui faire rapport sur les opérations du PEPAS ..., pour avoir eu des réactions excessives sur des points secondaires et pour avoir inondé le bureau du DET de copies de communications longues et rhétoriques". Mais aucune de ces critiques ne fut transmise au requérant.

12. Cela étant, il n'est pas déraisonnable que le requérant ait interprété le comportement, apparemment inexplicable, du Directeur régional qui le mutait à Fidji comme une représaille pour son audace d'avoir réprimandé son favori. L'ordre de mutation fut suivi d'un échange de correspondance avec M. Mani, le requérant essayant de découvrir à quelles autres raisons l'ordre pouvait être imputable. C'est ainsi que l'on invoqua ses manquements allégués à de bonnes "relations humaines". Le requérant, qui était manifestement inconscient d'en avoir commis (le Tribunal verra plus loin si tel avait été le cas ou non), trouva dans ces allégations de nouveaux exemples de parti pris. Il soumit son cas en temps opportun au Comité d'enquête et d'appel du siège. Sur ce point, les membres de cet organisme, s'ils différaient d'avis sur d'autres, furent unanimes à rejeter les accusations de parti pris et de malveillance. Au moment où ils en vinrent à examiner la question, d'autres faits s'étaient dégagés qui montraient que la décision de mutation n'était pas due purement et simplement au Directeur régional : le Dr Han et le Dr Liu y avaient pris une grande part, si même ils n'étaient pas à son origine.

LA REPUTATION DU REQUERANT

13. Si le Directeur régional, en décidant la mutation, avait agi par souci de vengeance personnelle, il y aurait eu non seulement parti pris, mais encore malice et malhonnêteté. Mais le motif qu'il y a lieu d'établir quand on invoque la partialité pour invalider une décision relevant du pouvoir discrétionnaire ne doit pas nécessairement être marqué au coin de la malice et de la malhonnêteté. Une idée préconçue formée en toute honnêteté peut empêcher le décideur de voir les faits avec équité. Le Tribunal doit examiner s'il y avait en l'espèce un parti pris de cet ordre, qui suffisait à empêcher le Dr Han, le Dr Liu et le Directeur régional de juger les activités du requérant avec le détachement voulu.

14. Le paragraphe 2 ci-dessus contient une citation du premier rapport d'appréciation établi à la fin de 1979, où il est question de résultats extrêmement honorables. La phrase dont elle est tirée a la teneur suivante :

"Toutefois, M. Go, fort de sa grande compétence technique, de son dynamisme usuel et de sa façon d'agir directe, a réussi une percée, dépassant l'heureuse mise en route du PEPAS pour atteindre, à ce jour, des résultats extrêmement honorables".

Le Dr Emery, auteur de cette appréciation, ne saurait être considéré comme un critique inéquitable. L'image de la percée donne à penser que le requérant pourrait avoir sacrifié à l'efficacité les "relations humaines". C'est la suggestion que l'on trouve dans la réponse de l'Organisation, à savoir que le requérant, lui-même extrêmement efficace, a exigé des autres avec trop de dureté qu'ils se montrent à sa hauteur. Il y est dit, en effet, que "ses façons d'agir n'ont pas été absolument à l'abri de tout reproche". Il serait arrivé au PEPAS, suggère-t-on, avec une "réputation de chef assez impatient".

15. S'il avait eu pareille réputation, on s'attendrait à en trouver des signes dans les treize rapports annuels qui avaient précédé celui de 1979. L'Organisation remonte en arrière d'une décennie pour en trouver un exemple dans le rapport de 1968. Son supérieur hiérarchique d'alors, M. Tomassi, après avoir noté que le travail du requérant avait été très bon, relevait :

"Il attend un niveau de prestations élevé, ce qui est louable. Dans certains cas cependant, les méthodes qu'il a appliquées pour y parvenir n'ont pas conduit à l'établissement de relations harmonieuses avec ses collègues".

Le requérant joignit à ce rapport une note manifestant son désaccord. Sa promptitude à préciser sa position,

écrivait-il, si elle a pu parfois heurter les sentiments d'un membre du personnel, n'a pas compromis l'harmonie : il a toujours examiné les opinions du membre du personnel avant d'exprimer les siennes.

16. Deux ans plus tard, dans son rapport de 1970, M. Tomassi, après avoir noté que le travail du requérant restait très bon, s'exprimait ainsi : "J'ai aussi le plaisir de signaler qu'un bon esprit d'équipe a prévalu". En 1976, le requérant fut promu au poste que M. Tomassi quittait. En témoignant en 1983 devant le Comité d'enquête et d'appel du siège, M. Tomassi déclara que le requérant tendait à défendre son personnel, qui lui témoignait en retour une loyauté exceptionnelle.

17. Pour accentuer la réputation de "supérieur impatient" du requérant, l'Organisation mentionne dans sa réponse un incident qui se produisit durant sa première année au PEPAS. En décembre 1979, le Dr Han et M. Donald passèrent deux ou trois jours à Kuala Lumpur, dont ils partirent le 13 décembre. Le 17 décembre, ils firent rapport au Directeur régional et le dossier contient un aide-mémoire sur les entretiens. Parmi les questions traitées, il y avait un appel auprès du Directeur régional d'une décision du requérant de mettre un terme, à l'expiration de la période de stage, à la nomination de deux secrétaires recrutés sur place. L'appel soulevait, semble-t-il, quelques questions personnelles inhabituelles, au sujet desquelles l'aide-mémoire est obscur et le requérant n'avait reçu aucune instruction quant à la manière de les traiter, selon ce qu'il a dit aux visiteurs. Le Directeur régional décida de prolonger la période de stage de six mois, de façon à obtenir de la préposée aux questions administratives une seconde opinion. (Cette seconde opinion confirma celle du requérant et il fut mis fin, le moment venu, aux services des deux secrétaires). On lit, dans un autre paragraphe de l'aide-mémoire, que la question des "insuffisances du requérant en tant que gestionnaire" fut également abordée. Le Directeur régional aurait dit que le Dr Han devait le mentionner dans son appréciation, qu'il rédigea en fait le lendemain 18 décembre. Il se peut que ces lacunes concernent la façon dont le requérant a traité l'incident susmentionné. Dans l'affirmative, il eût été plus exact de parler dans l'appréciation de "quelques problèmes de gestion du personnel". Dans la négative, les prétendues insuffisances ne sont pas précisées dans le dossier. La signification de l'incident c'est que l'Organisation se fonde sur lui pour montrer que les relations avec le personnel étaient mauvaises durant la première année de la direction du requérant et avant l'arrivée de M. Yoshimoto. Or il ressort des détails disponibles que la défenderesse est mal venue à invoquer cet argument.

GENESE DE LA MUTATION

18. Les difficultés avec M. Yoshimoto et les circonstances dans lesquelles elles atteignirent un point critique en novembre 1981 ont été exposées au paragraphe 10 ci-dessus. Ce fut peut-être par coïncidence que, lors d'une réunion en novembre 1981, le Directeur régional avait exprimé le vœu que le programme d'hygiène du milieu fût "réorienté, renforcé et adapté aux besoins courants et prévus des pays de la région". Il s'ensuivit un réexamen confié à M. Novick, spécialiste des techniques fondamentales d'assainissement au siège de l'OMS. Il ne fut achevé que le 12 mai 1982. Entre temps, le 19 février, le Directeur régional demanda des "propositions concrètes" lors d'une discussion avec le Dr Liu et d'autres fonctionnaires. La veille, le Dr Liu avait signé le rapport sur le travail du requérant (voir plus haut, paragraphe 4), qui faisait état de "problèmes de relations humaines" et de la nécessité d'"améliorer l'harmonie dans les relations de travail". A titre de proposition concrète, il décida de revoir, en tant que premier pas, la situation en matière de ressources en personnel. Le 24 février, il soumit un mémoire au Dr Han.

19. Dans cette pièce, le Dr Liu passait en revue dix-neuf postes et proposait six changements. Pour l'un d'eux, le projet se terminait en mai 1982 et il fallait donc prévoir réaffectation. L'un des cinq autres postes était celui de M. Yoshimoto. Selon le mémoire, celui-ci venait de se mettre, en janvier 1982, à ses nouvelles tâches dans le domaine de la sécurité des denrées alimentaires, activité dont le développement, d'après le Dr Liu, pouvait être mieux assuré de Manille. Les mutations proposées pour les quatre autres fonctionnaires étaient toutes en corrélation et commenceraient par l'envoi à Suva, à Fidji, du requérant. Le Dr Liu faisait observer dans le mémoire, qu'il était un "ingénieur sanitaire très compétent", mais qu'il "ne réussissait pas particulièrement bien à la tête d'une équipe". Il est dit plus loin dans le même document : "Quel que soit le fautif que l'on pourra finir par désigner, la situation actuelle au PEPAS s'est détériorée à un point tel que le bon fonctionnement du centre est gravement gêné, ce qui compromet cet aspect très important du programme WPR/EH". M. Dekel avait été en poste à Suva pendant huit ans et souhaitait une mutation. Il pourrait remplacer M. Lauriault, qui était tout désigné pour un nouveau projet à entreprendre au Laos. Le projet de Suva, écrivait le Dr Liu, constituait "l'une des plus importantes activités dans le Pacifique Sud", mais sans exiger "les aptitudes d'un animateur d'équipe". (L'"équipe" comprenait deux fonctionnaires à plein temps, dont M. Dekel). Le requérant pourrait aller à Suva, était-il dit plus loin, et être remplacé au PEPAS en tant qu'ingénieur sanitaire, mais "non pas en qualité de directeur" par M. Bradbury de Malaisie. M. Bradbury pourrait continuer d'apporter au gouvernement de Malaisie l'assistance nécessaire. Aucune

proposition n'était faite dans le mémoire quant à la direction de l'équipe du PEPAS.

20. Le mémoire est daté du 24 février. Le lendemain, le Dr Han nota son appui aux mesures proposées qu'il examinerait - disait-il - avec le Directeur régional. Le 2 mars, il prit acte de l'approbation de celui-ci. Parallèlement à ces préparatifs, le rapport sur le travail du requérant passait par la filière établie. C'est alors qu'il était en train de préparer ses observations à ce sujet que, sans les attendre, le Dr Liu et le Dr Han firent leur recommandation et que le Directeur régional prit sa décision. Il le fit sans attendre les commentaires que le requérant aurait pu présenter au sujet de son rapport et à son insu, alors qu'il devait le rencontrer dans les jours à venir. Lors de cette rencontre, entre le 7 et le 10 mars, ils ne parlèrent, d'après les souvenirs du requérant, que de M. Yoshimoto, sujet sur lequel le requérant n'obtint pas satisfaction. D'après M. Mani, le Directeur régional avait dit au requérant qu'il "envisageait certains mouvements", mouvements qui engloberaient le requérant. M. Mani ajouta que le lendemain, le Dr Liu avait déclaré au requérant qu'il y aurait probablement une "restructuration" qui le toucherait. Le requérant le contesta énergiquement.

21. Le 22 mars, le requérant formula par écrit ses observations au sujet de l'appréciation du Dr Liu, avant de connaître la décision de mutation et, partant, à un moment où la prudence, plutôt que le ressentiment, devait guider sa plume. Il faisait référence au membre du personnel qu'il avait réprimandé, ainsi qu'à ses propres "tentatives prolongées et patientes d'arbitrer les différends entre lui et ses collègues". Il admettait qu'il y avait "de la grogne" et disait qu'elle était due dans une grande mesure aux encouragements donnés en sous-main par des fonctionnaires supérieurs du Bureau régional, ou au moins à la conviction des fonctionnaires du PEPAS qu'ils pouvaient "grogner" dès qu'ils se heurtaient à une difficulté. Les actions ou les attitudes déplacées de fonctionnaires supérieurs, disait-il, avaient tendu à saper sa position aux yeux de quelques membres du personnel.

22. Après une investigation complète, M. Novick, dans son rapport daté du 18 mai 1982, faisait état des "résultats impressionnants du PEPAS". Le rapport disait notamment : "L'activité du PEPAS a été substantielle, elle a répondu aux besoins des Etats Membres et, de façon générale, elle est valable sur les plans scientifique et technique".

LES QUESTIONS A REGLER

23. Les articles ci-après du Règlement du personnel sont pertinents :

L'article 565.2 dispose que tout membre du personnel peut faire l'objet d'une mutation "chaque fois que l'intérêt de l'Organisation l'exige".

L'article 570.1 dit que tout membre du personnel peut faire l'objet d'une réaffectation dans une classe inférieure à la suite d'une mutation à un poste différent de classe inférieure. Dans ce cas, la mesure peut résulter : 1) de la demande même du membre du personnel; 2) du caractère non satisfaisant de ses services ou de sa conduite; 3) d'une réduction de personnel nécessitant, à défaut de cette solution, la résiliation de l'engagement.

L'article 570.2 dit qu'aucun membre du personnel ne peut être rétrogradé par suite du caractère non satisfaisant de ses services ou de sa conduite avant d'avoir reçu notification par écrit de la décision envisagée et des raisons qui la motivent, et d'avoir eu la possibilité de répondre à cette notification. L'article 1230.1 fixe les motifs de recours contre les décisions de l'administration, lesquels comprennent:

1.1 partialité manifestée à son détriment par un supérieur hiérarchique;

1.3 non-observation ou application non fondée des dispositions du Règlement du personnel ou des termes de son contrat.

24. Le principal moyen du requérant s'appuie sur l'article 1230.1.1 du Règlement du personnel; il allègue la partialité manifestée à son détriment par le Directeur régional. Il a fait valoir sans succès devant le Comité d'enquête et d'appel régional, puis devant celui du siège, que sa mutation constituait un acte punitif et malveillant du Directeur régional qui suivit immédiatement la réprimande qu'il avait infligée à M. Yoshimoto. Le Tribunal n'accepte pas cet argument. Il est évident que les pressions exercées contre le requérant sont antérieures à la réprimande et que sa mutation a été l'oeuvre du Dr Han et du Dr Liu tout autant que du Directeur régional lui-même. Les éléments d'appréciation ne suffisent pas à montrer que ces trois personnes s'étaient entendues pour punir un affront fait au Directeur régional. Cela n'exclut pas la possibilité d'un parti pris, honnêtement conçu mais injustifié, à l'encontre du requérant, ce qui aurait conduit ces trois hommes à la conclusion erronée que la mutation était dans l'intérêt de l'Organisation. C'est à la lumière de l'article 1230.1.3 du Règlement du personnel que l'on

peut le mieux envisager cette possibilité. En invoquant cette disposition, le requérant fonde son argumentation sur deux allégations. La première c'est que l'article 570.2 n'a pas été appliqué correctement, en ce sens que le requérant n'a pas reçu la notification prescrite par cette disposition; l'Organisation rétorque que celle-ci n'est pas applicable du tout puisqu'il n'y a pas eu rétrogradation. La seconde, c'est que l'article 565.2 n'a pas été appliqué correctement car la mutation n'était pas dans l'intérêt de l'Organisation.

25. A propos de la première allégation, le Tribunal conclut qu'il y a eu inobservation de l'article 570. Contrairement à la thèse de l'Organisation, la lettre du 31 mars 1982 (voir le paragraphe 3 ci-dessus) entraînait bien une rétrogradation. Il s'agissait non pas d'une proposition de réaffectation, mais d'une décision immédiate et sans condition de muter le requérant, que le Directeur général autorise ou non le maintien au grade P.6 à titre personnel. Pareille décision ne pouvait être légale que si les services ou la conduite du requérant n'étaient pas satisfaisants. Contrairement aux dispositions de l'article 570.2, la décision a été communiquée sans exposé des motifs et prise sans que le requérant ait eu la possibilité de répondre.

26. Dans son argumentation, l'Organisation traite la décision du 31 mars comme si elle se combinait avec celle du Directeur général - qui n'a été transmise au requérant que le 11 mai - d'autoriser son maintien au grade P.6. Même si tel avait été le cas, l'article 570 est applicable. La disposition concerne non point le grade personnel du fonctionnaire, mais bien celui du poste; il y est question d'une "mutation à un poste différent de classe inférieure"; le poste de Suva était et reste de grade P.5, alors que celui de Kuala Lumpur est au niveau P.6.

27. C'est en fait ce que le requérant avance en arguant que la décision du 31 mars était une rétrogradation de facto et que, partant, l'article 570.2 devait être appliqué par analogie. Le Tribunal admet que la décision était au fond une rétrogradation. Cela découle presque automatiquement du fait qu'il s'agissait d'une mutation d'un poste P.6 à un poste P.5 avec de moindres responsabilités. Le Directeur du PEPAS relevait directement du Bureau régional, tandis que l'ingénieur sanitaire à Suva dépendait du représentant de l'OMS en poste dans cette ville. En outre, le poste au PEPAS était permanent, contrairement à celui de Suva. Une diminution des responsabilités et une réduction des tâches peuvent être aussi blessantes pour l'intéressé qu'une rétrogradation proprement dite.

28. Peu importe que le Règlement du personnel contienne ou non une disposition expresse à cet égard, il y a de bonnes raisons de soutenir que l'administration a l'obligation contractuelle de ne pas prendre une décision nuisant à la carrière d'un agent sans lui avoir communiqué tout d'abord, par souci de justice naturelle les raisons de la décision et sans avoir pris connaissance de ses réactions. Mais on peut aussi affirmer que le Directeur régional n'aurait pas dû conclure que la mutation était dans l'intérêt de l'Organisation sans avoir commencé par entendre ce que le fonctionnaire muté pouvait avoir à dire à ce propos. La meilleure façon de procéder est donc de considérer l'ensemble de la question sous l'angle de la seconde allégation, relative à l'article 565.2. Cette disposition doit d'ailleurs être examinée puisqu'une décision en faveur du requérant en vertu de l'article 570 ne lui apporterait qu'une réparation limitée.

L'INTERET DE L'ORGANISATION

29. Le Directeur général a pris la décision attaquée dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation. Cela veut dire que le Tribunal ne la censurera pas simplement parce qu'il l'estime erronée. Il doit avoir la conviction, pour être concis, qu'elle doit non seulement être fautive, mais aussi fondée sur des motifs erronés, ou sur une erreur de droit, ou sur une appréciation complètement inexacte des faits. De surcroît, lorsque l'intérêt de l'Organisation, comme c'est le cas en l'espèce, constitue le seul critère de la décision, le Tribunal hésitera à la censurer car le Directeur général doit normalement être considéré comme le meilleur juge de cet intérêt.

30. D'autre part, cette affaire présente une caractéristique tout à fait inhabituelle. La décision paraît dès l'abord clairement contraire à l'intérêt de l'Organisation. Elle a pour effet de déplacer de son poste, au motif qu'il n'avait pas l'art et le talent de diriger une équipe, un gestionnaire qui, de l'aveu général, était compétent et obtenait, avec son équipe de collaborateurs, d'excellents résultats. Le requérant soutient avec vigueur qu'il est impossible d'obtenir de bons résultats d'une équipe si l'on est incapable de la diriger. Mais s'il y avait des erreurs de gestion, la première mesure après le déplacement du requérant aurait certes dû être son remplacement par un homme possédant les talents dont il était censé manquer. Et pourtant, la décision entreprise ne prévoit pas la désignation d'un successeur du requérant à la tête de l'équipe. Il semble que le traitement choisi pour remédier aux maux d'une gestion incorrecte consiste à faire en sorte qu'à l'avenir il n'y ait plus de gestion du tout. Le Tribunal doit examiner lui-même les éléments d'appréciation qui étaient censés prouver le manque d'aptitudes du requérant à diriger une équipe et verra si cette insuffisance est pertinente au regard de l'intérêt de l'Organisation. L'examen portera sur

deux périodes : avant et après l'arrivée de M. Yoshimoto.

31. En ce qui concerne la première, il appert que le requérant était un chef exigeant. S'il n'y a rien de plus, cela ne nuit pas à l'intérêt de l'Organisation. Si les méthodes qu'il employait prêtaient le flanc à la critique, si, par exemple, ses manières étaient tyranniques ou brutales, il ne serait pas dans l'intérêt de l'Organisation de le maintenir à un poste d'autorité. Mais rien ne le donne à penser. Certes, la suprême habileté du chef est de tenir la balance égale entre la rigueur et le relâchement. Mais il n'est pas toujours possible d'y parvenir. Quand tel n'est pas le cas, il est préférable, dans l'intérêt de l'Organisation, que le gestionnaire soit trop strict plutôt que trop accommodant. S'il est trop strict, ses supérieurs peuvent le reprendre, et c'est pourquoi le recours à un niveau plus élevé de la hiérarchie est prévu dans les règlements. S'il est trop accommodant l'intérêt de l'Organisation en souffre sans qu'il soit possible d'y remédier de façon relativement rapide.

32. Quant à la seconde période, ce sont les plaintes formulées par Mme Hay en juin 1981 à propos du comportement de M. Yoshimoto (paragraphe 9) qui fournissent les premières indications consistantes qu'il y avait un certain malaise, mais non pas qu'il était imputable à une mauvaise gestion. La première suggestion de mauvaise gestion n'a été avancée que le 18 février 1982. Le Dr Liu fit alors état (paragraphe 4 ci-dessus) de "problèmes de relations humaines" qui avaient surgi et qu'il attribuait implicitement au fait que le requérant n'était pas parvenu à établir des relations de travail harmonieuses avec ses collègues. Six jours plus tard, il va plus loin et affirme que la situation s'est détériorée à un point tel que "le bon fonctionnement du PEPAS est gravement gêné" (paragraphe 19). Le 4 mai, le Dr Liu fonde son affirmation sur "des observations objectives et impérieuses confirmées à maintes reprises par la quasi-totalité des fonctionnaires du PEPAS". Personne n'est nommé désigné. Aucun détail n'est fourni. Aucun incident n'est retracé. L'affirmation n'est étayée par aucun témoignage direct d'un membre du personnel. Il n'est pas allégué explicitement qu'un quelconque manque d'harmonie était provoqué par quelque chose que le requérant aurait dit ou fait. Le Dr Liu, avant d'affirmer que la situation s'est détériorée, déclare d'ailleurs: "Quel que soit le fautif que l'on pourra finir par désigner". Il y avait des difficultés, écrit-il le 4 mai, et il appartenait au requérant de les surmonter. Toutefois, les hommes et les femmes qui, d'après le Dr Liu, étaient presque unanimes à penser, le 4 mai, qu'il y avait, en effet, un manque d'esprit d'équipe, étaient ceux qui constituaient l'équipe qui, ainsi que le Dr Liu l'écrivait le 18 février 1982, avait permis au PEPAS de connaître "de nombreux succès grâce aux efforts de tout son personnel, directeur compris" (paragraphe 3 ci-dessus).

33. Le Tribunal analyse de la manière suivante la situation au PEPAS, telle qu'elle ressort du dossier:

- a) Les années 1979, 1980 et 1981 ont été pour le PEPAS, de l'aveu général, des années de réussite. Il n'y a pas trace de difficultés qui auraient pu être attribuées à une mauvaise gestion avant la fin de 1981. Il se peut que si aucune mesure n'avait été prise à ce moment, les difficultés se seraient accrues au point d'en venir à menacer le succès du centre. La personne qui devait décider les mesures à arrêter était le Directeur régional, aidé et conseillé par le Dr. Han, le Dr. Liu et M. Mani. Ils se trouvaient, en novembre 1981 et plus tard, dans une situation qui les empêchait en fait de prendre une décision impartiale. Ils étaient partiaux en ce sens qu'ils ne pouvaient pas ou ne voulaient pas admettre, même dans leur for intérieur, que les difficultés étaient dues essentiellement, sinon exclusivement, à M. Yoshimoto.
- b) Il ressort clairement du témoignage indépendant de Mme Hay (paragraphe 9) que M. Yoshimoto était un fauteur de troubles et qu'en réalité (paragraphe 11), il suscitait des difficultés et sapait l'autorité du requérant.
- c) Il est aussi établi clairement que le Bureau régional fermait les yeux devant cette situation. M. Mani ne tint aucun compte de l'appel de Mme Hay, le Dr Han passa sous silence les demandes du requérant (paragraphe 10 ci-dessus) et le Directeur régional ne voulut pas en discuter (paragraphe 20 ci-dessus). Parallèlement, l'administration recevait un flot de rapports envoyés par M. Yoshimoto. La réponse de l'Organisation ne montre pas clairement si ce flot s'était tari même à une date aussi tardive que décembre 1981. Il semble, d'après la réponse, paragraphe 4 iii), que ce qu'on reprochait officiellement à M. Yoshimoto, c'était moins d'avoir fait des rapports que d'avoir donné l'impression qu'il était chargé de les envoyer.
- d) L'administration n'a pas voulu voir le problème parce qu'il avait été créé par le Directeur régional lui-même avec la nomination critiquable de M. Yoshimoto. Le déplacement de M. Yoshimoto, qui de toute façon n'apportait rien au PEPAS, était la solution évidente, mais il était impossible de l'adopter sans critiquer la nomination, du moins implicitement. Il était également impossible au Dr Han ou au Dr Liu d'aborder franchement le problème avec le requérant sans critiques implicites.

e) La mutation de M. Yoshimoto à Manille, dans le cadre d'une formule propre à sauver la face, semblait s'imposer et cette solution fut effectivement adoptée en mars 1982. Le transfert simultané du requérant est inexplicable à moins d'admettre l'hypothèse, parfaitement injustifiée, qu'il était un si mauvais animateur d'équipe que, même débarrassé de l'épine qu'il avait dans la chair, il ferait plus de mal que de bien en restant à son poste.

f) Le Tribunal conclut qu'aucune personne impartiale ne pouvait croire, le 31 mars 1982, qu'il était dans l'intérêt de l'Organisation de déplacer, sans le remplacer, un directeur efficace qui avait obtenu, pendant trois ans, des succès que ses critiques eux-mêmes ne contestaient pas.

LA REPARATION

34. Pour ce qui est de la réintégration, le requérant demande la réparation recommandée par la minorité du Comité d'enquête et d'appel du siège, à savoir sa réaffectation à un poste au siège de l'OMS qui réponde pleinement à son grade, à son expérience et à ses capacités ou, si un tel poste n'était pas disponible, sa mise en congé d'étude ou en congé payé jusqu'au moment où il y aura un poste approprié. Le Tribunal estime cette solution opportune. Il lui est difficile de croire que l'on ne puisse trouver, soit au siège de l'OMS soit ailleurs, un poste pour un homme au début de la cinquantaine qui peut faire état de près de vingt ans d'activité ininterrompue et féconde au service de l'Organisation.

35. Pour ce qui est de l'indemnisation, le requérant a subi un préjudice moral en ce sens qu'il a été privé de la satisfaction de poursuivre, dans un poste d'un vif intérêt et de haute responsabilité, une activité qu'il avait personnellement contribué à créer pour être relégué dans une position de moindre responsabilité, dont l'importance allait déclinant. Il convient de le reconnaître par l'allocation d'une indemnité modérée. Il n'est pas établi que sa réputation ait souffert. Pour ceux qui ont une certaine connaissance des faits, il a été sacrifié aux erreurs du Directeur régional. Pour ceux qui ne voient que les apparences, il a quitté une position dans laquelle il n'a pas été remplacé et qui sera donc estimée superflue, pour en occuper une autre, dans laquelle il a conservé sa situation administrative.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est admise et il est ordonné que :

1. la décision du Directeur général en date du 29 décembre 1983 soit annulée;
2. le requérant soit affecté à un poste dans l'Organisation qui réponde à son grade, à son expérience et à ses capacités le plus rapidement possible et que, si cette décision ne peut pas être exécutée dans les trois mois, il soit mis en congé d'étude ou en congé payé;
3. l'Organisation verse au requérant, à titre de réparation, la somme de 25.000 dollars des Etats-Unis;
4. l'Organisation paie en outre au requérant 1.711 dollars des Etats-Unis et 5.175 francs suisses en tant que remboursement partiel de ses dépens.

Ainsi jugé par M. André Grisel, Président, M. Jacques Ducoux, Vice-président, et le très honorable Lord Devlin, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier du Tribunal.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 5 décembre 1984.

(Signé)

André Grisel
Jacques Ducoux
Devlin
A.B. Gardner

