

QUATRE-VINGT-QUATRIÈME SESSION

Affaire Stjernswärd

Jugement No 1732

Le Tribunal administratif,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Jan Erik Eyvind Stjernswärd le 17 janvier 1997 et régularisée le 18 février, la réponse de l'OMS du 21 mai, la réplique du requérant du 30 juin et la duplique de l'Organisation du 29 septembre 1997;

Vu les articles II, paragraphe 5, et VII du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties ni ordonnée par le Tribunal;

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

A. Le requérant, ressortissant suédois né en 1936, est entré au service de l'OMS en 1980 en qualité de médecin (chef d'unité) de grade P.5 à l'Unité chargée du Programme sur le cancer, par la suite intitulée Unité chargée du Programme Cancer et Soins palliatifs. De 1992 à 1994, il a présidé le Comité du personnel. Il a pris sa retraite le 30 juin 1996.

La requête porte sur ce que le requérant décrit comme des vexations et un harcèlement systématiques qu'il fait remonter au début des années quatre-vingts lorsque le Directeur général, alors directeur du Bureau régional de l'OMS pour le Pacifique occidental, a commencé de trouver à redire à son travail. En 1990, le Directeur général a chargé un consultant, le docteur H. Danielsson, de procéder à une étude de l'Unité chargée du Programme sur le cancer. Après dix-huit mois d'enquête, ce consultant a soumis son rapport au Directeur général le 22 janvier 1992. Dans ce rapport, il félicitait l'Unité de ses apports -- notamment de son travail dans le domaine du dépistage précoce du cancer du col de l'utérus -- et proposait d'élargir le programme selon certaines méthodes.

Dans une circulaire d'information portant le numéro 45, du 25 juin 1993, le Directeur général a annoncé une réforme et a demandé aux responsables de revoir la structure de leurs divisions. En juin 1994, le chef de l'Unité de santé bucco-dentaire est devenu directeur associé de la Division des maladies non transmissibles (NCD) à laquelle l'Unité chargée du Programme sur le cancer appartenait. Les relations du requérant avec le nouveau directeur associé se sont détériorées et il y eut des conflits au sujet des déplacements officiels, du recrutement de personnel et d'autres questions administratives. Le 24 août 1994, le directeur associé a soumis au Directeur général un calendrier pour la réforme de la Division NCD. En octobre 1994, le requérant s'est plaint auprès du Directeur général d'un traitement injustifié de la part du directeur associé.

De septembre à novembre 1994, sur instructions du Directeur général, un autre consultant, le docteur S. Fujita, a étudié le programme sur le cancer. Dans son rapport adressé au Directeur général le 11 janvier 1995, le docteur Fujita a taxé d'erroné du point de vue scientifique et de trompeur le nom de diagnostic clinique précoce attribué à une technique, créée au sein de l'Unité chargée du Programme sur le cancer et qui permettrait aux infirmières et aux autres membres du personnel paramédical de détecter le cancer du col de l'utérus à un stade où la maladie est encore guérissable. Le rapport recommandait, entre autres, de supprimer l'Unité du requérant.

Le 21 avril 1995, le requérant a saisi le Comité d'appel du siège en alléguant qu'il faisait l'objet d'un traitement discriminatoire et qu'il y avait eu violation des règles régissant la supervision, la mutation et le droit d'association.

Dans une circulaire d'information portant le numéro 46, du 17 mai 1995, le Directeur général a annoncé la réforme de la Division NCD avec effet au 15 mai 1995. Dans le cadre de cette réforme, les unités ont été remplacées par des secteurs de programme et les chefs d'unité devenaient des administrateurs principaux ou des fonctionnaires responsables.

Dans un mémorandum du 20 juin, le directeur associé a infligé au requérant un blâme écrit en l'accusant d'obstructionnisme et d'insubordination, et en lui reprochant de remettre des documents en retard, d'apporter une réponse d'une déficience flagrante à une demande concrète, d'avoir refusé à maintes reprises de donner suite à des demandes et d'avoir formulé à maintes reprises des observations moqueuses lors de réunions du personnel au sujet de la réforme et de la gestion de la Division.

Le 22 juin, le requérant a introduit un deuxième appel dans lequel il fondait ses objections à la réforme sur des arguments plus ou moins identiques à ceux qu'il avait déjà avancés dans son premier appel. Le 4 septembre 1995, il a formé un troisième appel contre le blâme qui lui avait été infligé.

Dans un mémorandum du 22 janvier 1996, le requérant s'est plaint auprès du directeur de la Division de ce que, en trois endroits, la référence à son nom avait été supprimée du projet de programme d'une réunion sur le cancer du col de l'utérus que l'OMS préparait avec l'Organisation européenne de lutte contre les infections et les néoplasies génitales (EUROGIN). Le 6 février, le directeur a présenté ses excuses au bas de ce même mémorandum pour ce qu'il a reconnu être un oubli ennuyeux.

Dans son rapport du 31 juillet 1996, le Comité a estimé que les deux premiers appels n'étaient pas recevables : le premier parce qu'il ne pouvait être considéré séparément et le deuxième parce qu'une réforme générale ne pouvait être interprétée comme étant dirigée contre tel ou tel fonctionnaire. S'agissant du troisième, le Comité a recommandé le retrait du blâme, sa suppression du dossier personnel du requérant, l'octroi à ce dernier de 5 000 francs suisses à titre de dépens, ainsi que le rejet de sa demande d'annulation visant la décision de restructurer la Division et de sa demande de dommages-intérêts pour tort moral. Dans une lettre du 18 octobre 1996, le Directeur général a décidé de retirer le blâme et de le supprimer du dossier personnel de l'intéressé, d'accorder à ce dernier 2 500 francs à titre de dépens et de rejeter ses autres conclusions. Telle est la décision attaquée.

B. Le requérant soutient que l'OMS l'a traité illégalement. Il conteste l'irrecevabilité de ses deux premiers appels telle que prononcée par le Comité : celui-ci était tenu de les examiner. Il avance deux moyens principaux sur le fond.

En premier lieu, il allègue que la perte de son titre et de ses fonctions en tant que médecin en chef a porté atteinte à son prestige et à ses droits contractuels. Il fait observer que, selon la jurisprudence, la réduction des attributions peut être aussi préjudiciable qu'un déclassement et qu'une modification de titre peut entraîner un préjudice moral assez grave pour justifier une réparation.

Le requérant allègue, en second lieu, des vexations et un harcèlement systématiques. Bien qu'il ait été évident depuis longtemps que le Directeur général ressentait de l'hostilité à son égard, aggravée par son activité syndicale, le harcèlement est devenu constant vers la fin de sa carrière. L'administration l'a tenu à l'écart de décisions de politique générale et de réunions importantes et n'a pas donné suite à ses demandes de recrutement de personnel. Le docteur Danielsson n'ayant rien trouvé dans son étude à reprocher au Programme sur le cancer, le Directeur général a chargé le docteur Fujita, qui n'avait aucune expérience en matière de prévention, de dépistage ou de traitement du cancer dans les pays en développement, de le débarrasser de l'Unité du requérant. Malgré les protestations formulées par le requérant contre le traitement inéquitable dont il faisait l'objet, l'administration, contrairement à ses promesses, n'a pas procédé à une enquête en bonne et due forme. La falsification d'un document officiel destiné à la réunion avec EUROGIN constitue un exemple de plus des méfaits sur lesquels l'OMS n'a pas jugé bon d'enquêter.

Le requérant demande des dommages-intérêts pour tort moral d'un montant que le Tribunal déterminera, ainsi que 8 000 francs suisses à titre de dépens, diminués des sommes déjà versées par l'OMS à ce titre.

C. Dans sa réponse, l'Organisation soutient que la requête est dénuée de fondement. Elle nie avoir privé le requérant de ses fonctions professionnelles ou de son titre. Il a été la principale autorité en matière de cancer et de soins palliatifs pendant toute sa carrière à l'Organisation et a eu le même titre de médecin depuis son recrutement jusqu'à son départ en retraite. Il a été traité comme les autres chefs. La réforme était, d'après la défenderesse, conforme aux recommandations des organes directeurs et aux intérêts de l'Organisation. Le directeur associé n'a pas harcelé le requérant; c'est celui-ci qui a refusé de coopérer.

D. Dans sa réplique, le requérant déduit du silence observé par l'Organisation au sujet de la recevabilité qu'elle reconnaît que le Comité s'est trompé en ce qui concerne ses deux premiers appels. Il développe ses moyens et fait

observer que l'OMS n'a pas indiqué pourquoi elle n'avait pas enquêté sur les accusations de harcèlement. Elle n'a pas davantage estimé nécessaire d'aborder la question de l'incident de la réunion avec EUROGIN.

E. Dans sa duplique, la défenderesse reprend les arguments soulevés dans sa réponse et réfute les principaux points de la réplique. Le Comité d'appel a certes considéré à juste titre les deux premiers appels comme irrecevables, mais il n'en a pas moins tenu compte des faits et des arguments que le requérant y avançait. Au lieu de limiter ses observations à l'objet du troisième appel, l'Organisation a répondu aux points que le requérant avait soulevés dans les trois appels. La défenderesse nie avoir promis une enquête officielle sur le traitement dont le requérant a fait l'objet de la part de son supérieur et qualifie l'incident de la réunion avec EUROGIN de simple erreur.

CONSIDÈRE :

1. Le requérant fait appel contre une décision du Directeur général de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en date du 18 octobre 1996 par laquelle celui-ci acceptait pour partie les recommandations du Comité d'appel du siège et les rejetait pour le surplus. Dans son rapport, ce Comité avait recommandé que le blâme infligé par écrit au requérant soit retiré, que soit accordée à ce dernier la somme de 5 000 francs suisses pour couvrir ses dépens, mais qu'aucune autre réparation ne soit retenue. Le Directeur général, dans sa décision, a accepté de retirer le blâme mais n'a autorisé le versement que de 2 500 francs à titre de dépens.

2. Il y a lieu de relever que le rapport du Comité d'appel du siège portait sur trois appels distincts du requérant examinés sur le fond. Même s'il a été d'avis que les deux premiers appels n'étaient pas recevables séparément, le Comité, dans ce rapport, les a considérés comme participant de la genèse du troisième appel et comme étayant l'allégation du requérant selon laquelle celui-ci avait fait l'objet d'une campagne de harcèlement. L'Organisation ayant admis que le Tribunal a compétence pour réexaminer l'intégralité de la décision du Directeur général, le Tribunal n'a pas à se prononcer sur la recevabilité.

3. Le requérant prétend, en substance, avoir été victime de harcèlement et d'une intrigue concertée visant à le rabaisser et à diminuer l'importance du travail qu'il accomplissait. Selon lui, on a pour ce faire réorganisé la division où il travaillait, supprimé certaines de ses responsabilités et restreint ses activités professionnelles. Il attribue ces mesures à un parti pris à son encontre du Directeur général et de son supérieur direct, le directeur associé de la Division des maladies non transmissibles (NCD), le docteur Barmes.

4. Par un moyen distinct mais en rapport étroit avec le précédent, le requérant, qui a pris sa retraite de l'OMS le 30 juin 1996, fait valoir qu'à l'occasion de la réorganisation on lui a ôté son titre de chef de l'Unité chargée du Programme Cancer et Soins palliatifs et que ses anciennes fonctions ont été en grande partie attribuées à d'autres fonctionnaires. Selon lui, ce faisant, l'administration l'a en fait soumis à une mutation.

5. Finalement, et par un moyen clairement lié aux précédents, le requérant prétend que le docteur Barmes, à partir du moment où il a été promu directeur associé de la Division NCD, lui a fait subir une campagne systématique de vexations et de harcèlement consistant à le surcharger de tâches administratives, à entraver notablement ses déplacements officiels, à restreindre sa participation aux conférences, à lui créer des difficultés sur le plan du recrutement et de la charge de travail, à provoquer un incident humiliant au sujet du projet de réunion avec l'Organisation européenne de lutte contre les infections et les néoplasies génitales (EUROGIN) et, finalement, à lui infliger un blâme écrit qui a été versé à son dossier personnel.

6. A l'instar du Comité d'appel du siège, le Tribunal estime que les trois moyens de la requête, étant donné leur corrélation, doivent être examinés ensemble. Celui selon lequel les mesures prises par l'administration à son égard ont été motivées par un parti pris à son encontre colore les deux autres et les sous-tend; si les mesures dont il se plaint dans les deuxième et troisième moyens de sa requête ont bien été prises de bonne foi et, pour des motifs justifiés, il ne fait aucun doute qu'elles échappent au contrôle du Tribunal.

7. L'Organisation reconnaît certes que certaines des fonctions du requérant ont évolué progressivement et plus particulièrement par suite de la restructuration et de la réorganisation de la Division NCD, mais son titre officiel médecin, ainsi que son grade et son poste n'ont pas été modifiés pendant toute la période concernée. L'ancienne dénomination de chef a été remplacée dans toute la Division par celles d'administrateur principal ou de fonctionnaire responsable; sur ce point, le requérant n'a pas été traité autrement que ses collègues. Le fait que la responsabilité directe du dépistage et du traitement du cancer ait été retirée au requérant peut être considéré comme une mesure tout à fait légitime dans le cadre d'une restructuration qui a amené, dans l'intérêt d'une meilleure

organisation et administration, à séparer la responsabilité de ces domaines de celle des soins palliatifs, qui a continué d'incomber au requérant.

8. Il en va de même de l'allégation concernant le harcèlement. Il est manifeste que le requérant était farouchement opposé à la réorganisation et à la restructuration de la Division NCD et était résolu, sans doute de bonne foi et en ayant en vue ce qu'il considérait comme le meilleur intérêt de l'Organisation, à empêcher que ces mesures soient prises. Il est également manifeste qu'il ne s'entendait pas avec le docteur Barmes et que la nomination de ce dernier en juin 1994 au poste de directeur associé, puis à celui de directeur, de la Division l'a contrarié. Les relations entre les deux hommes étaient tendues et conflictuelles, et l'atmosphère ainsi créée n'était pas faite pour favoriser une bonne communication. Le Comité d'appel du siège a estimé que, dans cette situation, personne n'était à blâmer ni d'un côté ni de l'autre, encore qu'il a attribué une plus grande responsabilité à l'administration pour ne pas avoir pris des mesures qui évitent ou interrompent l'instauration d'une atmosphère de travail conflictuelle. Le Tribunal n'a rien à redire à cette conclusion. Dans une telle atmosphère, il n'était en effet guère surprenant que le requérant perçoive toute exigence bureaucratique et toute restriction à sa liberté totale de mener son service à sa guise comme un affront personnel et une atteinte à sa dignité. Il n'en reste pas moins que, sauf à prouver que la motivation de l'administration était illicite, cette dernière a à la fois le droit et le devoir de s'organiser et de contrôler la dépense des fonds qui lui sont confiés ainsi que les mouvements du personnel, selon les modalités qu'elle estime être dans le meilleur intérêt de l'ensemble de l'Organisation. Aucun fonctionnaire, même de rang supérieur comme c'était le cas du requérant, n'a le droit de refuser de respecter les règles administratives applicables d'une manière générale à toute l'Organisation.

9. Le Tribunal en arrive ainsi à la question du parti pris à l'encontre du requérant. Certes, une allégation de parti pris est rarement susceptible de s'appuyer sur des preuves directes et celui-ci doit d'ordinaire être établi par induction (voir le jugement 495, affaire Olivares Silva, au considérant 14). Toutefois, lorsqu'il existe une explication rationnelle et légitime justifiant une décision, le Tribunal ne s'empressera pas de voir de la mauvaise foi ou un motif illicite là où les intéressés, simplement, n'entretiennent pas de bonnes relations personnelles.

10. Les éléments avancés par le requérant pour démontrer le parti pris du Directeur général à son égard sont extrêmement ténus. Il laisse entendre que son rôle au sein de l'Association du personnel, en tant que membre du Comité et, pendant un certain temps, en tant que président, explique la partialité du Directeur général à son encontre. L'existence de conflits et de désaccords entre l'Association du personnel et l'administration (ce qui ne représente certainement pas une situation anormale) et une observation cavalière de goût douteux formulée par le Directeur général lui-même constituent une base trop mince pour étayer une allégation aussi grave.

11. Il en va de même de divers désaccords professionnels survenus entre le requérant et le Directeur général qui remontent presque à l'époque où le requérant est entré au service de l'OMS en juillet 1980. Il est possible, et en fait parfaitement normal, d'être en désaccord profond, voire véhément, avec quelqu'un d'autre et d'exprimer ce désaccord avec force sans pour autant avoir des préjugés ou être partial à son égard.

12. Le Tribunal en arrive ainsi à ce qui semble être l'origine véritable du conflit entre, d'une part, le requérant et, d'autre part, son supérieur direct, le docteur Barmes, et l'ensemble des échelons supérieurs de l'administration. Le requérant, comme l'a constaté le Comité d'appel du siège, non seulement s'opposait énergiquement à la restructuration de la Division et à l'éclatement de ses responsabilités touchant la politique de l'OMS en matière de cancer, mais il semble également qu'il ait été en désaccord professionnel grave avec la direction. Il s'agissait essentiellement de la méthode particulière suivie pour le dépistage précoce du cancer du col de l'utérus, connu sous le nom de diagnostic clinique précoce que le requérant s'était très activement occupé de développer et de promouvoir. La portée et l'étendue de ce désaccord ressortent on ne peut plus clairement d'un rapport dont le Directeur général avait chargé le docteur Fujita en 1994. Ce rapport, tout en étant extrêmement élogieux pour le travail du requérant dans le domaine des soins palliatifs, contient une critique cinglante du terme diagnostic clinique précoce qui y est décrit comme non seulement erroné du point de vue scientifique mais également trompeur. Dans un autre passage du rapport, le diagnostic clinique précoce est décrit comme étant un projet dangereux voire une supercherie.

13. Le Tribunal n'a pas compétence pour évaluer le rapport du docteur Fujita quant au fond ni pour se prononcer sur ce qui est juste et ce qui est faux dans le désaccord professionnel qu'il met aussi manifestement en relief. En fait, les circonstances dans lesquelles le rapport a été établi ouvrent clairement la voie à la critique dans la mesure où le requérant, chef de l'Unité la plus directement concernée, n'a été que très peu consulté par le docteur Fujita. Mais là n'est pas la question. Qu'il soit exact ou profondément vicié, le rapport démontre indéniablement l'existence

d'un désaccord professionnel important entre le requérant et les membres de la direction.

14. Ce désaccord se retrouve au cur même de presque tous les incidents sur lesquels reposent les allégations du requérant. En particulier, les restrictions aux voyages officiels et les limitations imposées à la participation aux conférences, où l'on pouvait s'attendre à voir le requérant promouvoir le diagnostic clinique précoce, non seulement trouvent une explication rationnelle dans ce désaccord mais peuvent même être considérées comme un véritable devoir de la part de l'administration. Il en va de même de la suppression, parmi les responsabilités du requérant, du dépistage et du traitement du cancer et, finalement, du transfert de cette partie des fonctions de l'Unité chargée du Programme Cancer et Soins palliatifs de Genève à Lyon.

15. Il y a une énorme différence entre le parti pris à l'égard d'un fonctionnaire et la conviction, qu'elle soit ou non erronée, que ce dernier se trompe dans l'opinion professionnelle qu'il émet. Par ailleurs, lorsqu'un fonctionnaire est aussi haut placé que l'était le requérant, au point que ses vues pouvaient naturellement être considérées comme étant celles de l'Organisation, l'administration doit pouvoir empêcher que ce fonctionnaire ne porte atteinte à la réputation de l'Organisation. Certes, l'Organisation est tenue de respecter la dignité professionnelle des fonctionnaires et leur réputation, mais ce devoir est limité par le droit -- qui lui fait pendant -- qu'a l'Organisation d'exiger des fonctionnaires qu'ils ne promeuvent pas des politiques ou des théories qu'elle estime contre-indiquées ou erronées.

16. En dernière analyse, puisque ni le Tribunal ni aucun autre organe ne peut déterminer de manière définitive et contraignante qui a raison dans une controverse professionnelle au sujet d'une politique à suivre, c'est l'administration qui a compétence pour déterminer sa politique.

17. Le Tribunal estime donc en conclusion que le requérant n'a pas démontré que les mesures prises par l'Organisation étaient entachées de parti pris. Puisqu'il s'agit là du motif principal et du fondement essentiel de la requête, il s'ensuit que la demande de réparation ne peut être retenue.

18. Mais l'affaire ne s'arrête pas là. Comme déjà indiqué, le Comité d'appel du siège a constaté qu'il y avait eu de graves problèmes de communication et que, même si la faute en revenait aux deux parties, le plus gros de cette faute devait être attribué à la direction qui avait la responsabilité d'éviter que des situations conflictuelles n'échappent à son contrôle comme cela s'est passé. Le Tribunal partage cet avis et ajoute que l'administration était également gravement en tort pour ne pas avoir fait preuve de davantage de transparence et de franchise dans ses relations avec le requérant, particulièrement en ce qui concerne le désaccord professionnel décrit plus haut. Même si ce fait ne peut pas excuser l'insubordination du requérant, du moins contribue-t-il à l'expliquer. Le Comité d'appel a eu manifestement raison de recommander le retrait du blâme écrit du dossier du requérant, recommandation acceptée par le Directeur général. De l'avis du Tribunal, le Comité a eu également raison, compte tenu des circonstances, de recommander le versement au requérant d'un montant de 5 000 francs suisses à titre de dépens. Le refus du Directeur général de suivre pleinement cette recommandation n'était pas justifié.

19. Il s'ensuit que la saisine du Tribunal par le requérant dans le but d'en revenir à la décision du Comité d'appel est tout à fait justifiée. De même, sa demande de 3 000 francs suisses supplémentaires est également bien fondée et doit être accueillie.

Par ces motifs,

DECIDE :

1. Le Tribunal ordonne à l'OMS de verser au requérant la somme de 5 000 francs suisses, diminuée de toute somme déjà versée, ainsi que 3 000 francs suisses à titre de dépens.
2. Le surplus des conclusions du requérant est rejeté.

Ainsi jugé par M. Michel Gentot, Président du Tribunal, M. Julio Barberis, Juge, et M. James K. Hugessen, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 29 janvier 1998.

(Signé)

Michel Gentot
Julio Barberis
James K. Hugessen

A.B. Gardner

Mise à jour par PFR. Approuvée par CC. Dernière modification: 7 juillet 2000.