

QUATRIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire LEFF

Jugement No 15

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Saisi d'une requête présentée en date du 24 mars 1954 contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture par M. David N. Leff, fonctionnaire de cette institution, requête tendant "à ce qu'il plaise au Tribunal de juger que l'ordre donné par le Directeur général de l'UNESCO à M. David N. Leff les 3 et 11 décembre 1953 et le 22 mars 1954 ne saurait être valablement donné dans le cadre des statuts et des règlements en vigueur, qu'il enjoint à un fonctionnaire international d'accomplir un acte étranger au service et à ses obligations, qu'en conséquence il doit être annulé";

Vu le mémoire en réponse à la dite requête présenté par l'Organisation défenderesse en date du 23 avril 1954;

Vu le mémoire additionnel déposé par le requérant en date du 10 mai 1954;

Vu le mémoire en réplique de l'Organisation défenderesse en date du 2 juin 1954;

Saisi d'une intervention présentée en son nom, en date du 10 août 1954, par M. Harry Dawes, Président de l'Association du personnel de l'UNESCO;

Vu les conclusions échangées par les représentants des parties en cours d'audience;

Attendu que la requête est recevable en la forme;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants :

- 1) Le 17 août 1951, les passeports du requérant, de sa femme et de ses deux enfants, tous citoyens des Etats-Unis d'Amérique lui furent retirés par le Consulat des Etats-Unis à Paris;
- 2) Le 15 mai 1953, une citation à comparaître (subpoena) devant le Fédéral Grand Jury, à New-York, fut signifiée au requérant, lui ordonnant de comparaître le 21 mai 1953 pour y être entendu "to testify and give evidence" au sujet d'une violation possible de la section 371, titre 18, U.S. Code "Conspiracy to commit offence or to defraud the United States";
- 3) Le requérant cité comme témoin n'ayant pas répondu à la date fixée à cette citation, le Directeur général par intérim de l'Organisation défenderesse fut informé que les autorités compétentes avaient refusé de considérer comme légitimes les motifs invoqués par le requérant pour ne pas comparaître; en conséquence, le Directeur général p.i., par lettre en date du 22 mai 1953, informa le requérant de sa décision d'ouvrir une enquête portant sur les circonstances de la citation adressée au requérant et sur la validité des raisons invoquées par lui pour s'abstenir d'y déférer; par cette même lettre, le Directeur général p.i. se fondant sur l'article 92, paragraphe e), du Règlement du personnel, suspendit le requérant de ses fonctions, tout en le maintenant au bénéfice de son traitement, pour le motif que le refus du requérant de répondre à la citation constituait prima facie un commencement de preuve d'une conduite incompatible avec ses obligations de fonctionnaire de l'UNESCO telles qu'elles sont définies à l'article 1.4 du Statut du personnel;
- 4) Par lettre du 27 mai 1953, le requérant introduisit un recours devant le Conseil d'appel de l'UNESCO tendant à faire annuler la décision de suspension et à faire renoncer à l'enquête ordonnée par le Directeur général p.i.;
- 5) Le 27 juillet 1953, le Conseil d'appel émit l'avis : a) que soit annulée la suspension prononcée à l'encontre du requérant; b) que le requérant soit rétabli dans ses fonctions; c) que, pour le surplus, le requérant n'était pas fondé à demander qu'il soit mis fin à l'enquête;
- 6) Par lettre du 29 juillet 1953, le Directeur général invita en conséquence le requérant à reprendre ses fonctions dès le 30 juillet;

7) Le 30 juillet 1953, le Directeur général offrit verbalement au requérant, au cas où ce dernier se serait rendu à New-York et ne pourrait regagner Paris, de le transférer, "avec son poste", à New-York, ce transfert devant comporter le paiement des frais de voyage de sa famille et de transport de ses effets;

8) Par lettre du 3 août 1953, le requérant indiqua au Directeur général qu'avant de se prononcer sur l'offre qui lui était faite, il désirait exercer, en tant que citoyen des Etats-Unis, son droit de demander à être interrogé à Paris, et sollicita un délai à cet effet;

9) Par lettre du 24 septembre 1953, le Directeur général fut informé par l'Ambassade des Etats-Unis à Paris qu'"en ce qui concernait la requête présentée par M. David N. Leff pour que son témoignage fût recueilli à Paris ... le Grand Jury considérait que le subpoena délivré à M. Leff lui demandant de comparaître à New-York était toujours en vigueur" et que "le Grand Jury n'avait donc pas l'intention de répondre à sa demande"; cette lettre fut communiquée au requérant le 25 septembre 1953;

10) Par lettre du 22 octobre 1953, le requérant informa le Directeur général du résultat négatif de ses démarches et demanda à l'UNESCO d'entreprendre des démarches officielles en vue d'obtenir que l'interrogatoire fût tenu à Paris;

11) Par lettre du 18 novembre 1953, le Directeur général informa le requérant de son refus d'entreprendre officiellement des démarches de cette nature, estimant qu'il appartenait aux autorités judiciaires compétentes de décider de la procédure à suivre;

12) Par lettre du 3 décembre 1953, le Directeur général informa le requérant que, n'ayant reçu de sa part aucune réponse à l'offre de transfert, il lui donnait l'ordre de se rendre à New-York pour répondre à la citation du Grand Jury; cette lettre indiquait notamment:

"For the reasons I gave you in my letter of 18 November 1953, I cannot accept your suggestions that I should make a request to the Grand Jury to apply the provisions which exist for taking testimony abroad. Such an intervention has not been made in the past. I must repeat what I have said before, that you have not satisfied me that any of your rights would be jeopardized by your response to the subpoena, or by your acceptance of the offer I have made to transfer you, and your post, to the New York Office.

You indicated in your letter that you are still not in a position to accept my offer which, you will remember, I first made on 30 July 1953. In the circumstances, I feel obliged to instruct you to proceed to New York for the purpose of responding to the Grand Jury's subpoena.";

13) Cet ordre fut renouvelé par une lettre du 11 décembre 1953 par laquelle le Directeur général ordonnait au requérante de prendre les mesures nécessaires à cet effet avant le 17 décembre 1953; cette lettre avait la teneur suivante:

"11 December 1953

Dear Mr. Leff,

In reply to your letter of 7 December 1953, I am obliged to remind you that I and the Acting Director General before me have always considered that your refusal to respond to the subpoena addressed to you by the judicial authorities of your country is a serious matter which can gravely damage the prestige and reputation of the Organization.

On 3 December 1953, I instructed you to go to New York to respond to the subpoena in order that prejudice may not be caused to this Organization which you have undertaken to serve with its interests alone in view. However, I have only done this after giving you guarantees, which I consider satisfactory, as to your fears regarding the continuation of your employment by Unesco and separation from your family. These guarantees are contained in the promise made in my letter of 3 December that I will, at your request, transfer you to work in the New York Office and arrange for the transportation of your family to the United States if you are not in a position to return to your work in Paris.

It follows that my letter is in no sense an instruction that you and your post shall be transferred to New York. I am completely safeguarding the possibility for you to return to your work in Paris.

In the circumstances, I can only repeat the instructions given in my letter of 3 December, and I request that before 17 December you make the necessary arrangements with the Head of the Bureau of Personnel and Management to leave for New York in the near future.

I consider that it would serve no useful purpose to take up certain misstatements contained in your letter of 7 December regarding matters on which you have already received full explanation.

Yours sincerely,

(signé)

Luther H. Evans

Director-General"

14) Par lettre du 14 décembre 1953, le requérant informa le Directeur général de son intention de se pourvoir devant le Conseil d'appel;

15) Par lettre du 17 décembre 1953, le Directeur général informa le requérant qu'en raison des circonstances exceptionnelles de l'affaire, il avait décidé d'annuler la partie de sa lettre du 11 décembre 1953 par laquelle il ordonnait au requérant de prendre, avant le 17 décembre 1953, les dispositions nécessaires à son départ; il ajoutait qu'il informerait le requérant ultérieurement de la date à laquelle ces dispositions devraient être prises; cette lettre avait la teneur suivante:

"17 December 1953

Dear Mr. Leff,

I have your letter of 14 December 1953, in which you express the hope that I will consent to await the result of your appeal against my order before taking further action.

I have discussed this suggestion with my advisers and also with the Executive Committee of the Staff Association. I have decided, in view of the exceptional circumstances of the affair, to rescind that part of my letter of 11 December 1953 which required you to make arrangements by 17 December for your departure to New York at an early date. I will, at a later time, inform you of the date by which I require you to make these arrangements.

Yours sincerely

(signé)

Luther H. Evans

Director-General"

16) Par requête en date du 28 décembre 1953, le requérant sollicita le conseil d'appel d'émettre l'avis que l'ordre à lui donné de se rendre à New-York dans le but d'y témoigner devant le Grand Jury "ne saurait être valablement donné dans le cadre des statuts et règlements en vigueur, qu'il enjoint à un fonctionnaire international d'accomplir un acte étranger au service, qu'en conséquence il doit être retiré";

17) Le 8 mars 1954, le Conseil d'appel exprima l'avis : "qu'il y a lieu d'annuler la décision en date des 3 et 11 décembre 1953 en tant qu'elle ordonne au Sieur Leff de se rendre à New-York pour y déférer à la citation à comparaître devant le Grand Jury"; il exprima en outre l'opinion qu'il eût pu ne pas en être de même s'il se fût agi d'une citation à prévenu et non pas d'une citation à témoin;

18) Par lettre du 16 mars 1954, le Directeur général fit connaître au requérant que, par lettre du 13 mars 1954, il avait été informé par le délégué permanent des Etats-Unis auprès de l'UNESCO que le Tribunal fédéral du district sud de New-York avait émis, en date du 11 mars 1954, un ordre "to show cause" enjoignant au requérant de justifier, à la date du 25 mars 1954, des raisons pour lesquelles il ne devrait pas être condamné pour "criminal contempt of court", pour avoir refusé de répondre à la citation à comparaître (subpoena) devant le Grand Jury;

19) Le 16 mars 1954, le requérant reçut, par lettre recommandée, copie de l'ordre "to show cause" et demanda au Chef du Bureau du personnel et de l'organisation administrative de l'UNESCO si un tel ordre pouvait être régulièrement délivré sur le territoire international de l'UNESCO;

20) Par lettre du 16 mars 1954, le Chef du Bureau du personnel et de l'organisation administrative indiqua, au nom du Directeur général, que les locaux de l'UNESCO étant inviolables, aucun acte de procédure judiciaire ne pouvait y être légalement accompli, si ce n'est avec le consentement du Directeur général et aux conditions acceptées par lui, consentement qui n'avait été ni sollicité ni donné;

21) Par lettre du 22 mars 1954, le Directeur général informa le requérant qu'il avait reçu notification officielle de la délivrance de l'ordre "to show cause" par le Tribunal fédéral du district sud de New-York et donna pour instructions au requérant de satisfaire aux exigences des autorités judiciaires des Etats-Unis; cette lettre avait la teneur suivante :

"Paris, 22 March 1954

Dear Mr. Leff,

I have given all due consideration to the opinion dated 9 March 1954, rendered by the Appeals Board and concerning my instruction for you to proceed to New York in answer to the subpoena issued to you by the United States Grand Jury and served on you on 15 May 1953.

I have also been officially informed that the United States District Court for the Southern District of New York has issued an order for you to show cause, on 25 March of this year, why you should not be cited for contempt for failure to respond to the above mentioned subpoena.

In the light of these developments, I hereby instruct you to satisfy the requirements of the judicial authorities of the United States, and I request you to let me know what steps you are taking to this effect.

I want you to know that I shall attach the greatest importance to the judgment which will be rendered by the United States District Court for the Southern District of New York.

Yours sincerely,

(signé)

Luther H. Evans

Director-General"

22) Par lettre du 27 mars 1954, le Directeur général fut informé par le délégué permanent des Etats-Unis auprès de l'UNESCO que ledit Tribunal avait constaté que le requérant était en état de "contempt of court" et avait ordonné qu'un mandat d'amener soit lancé contre lui (bench warrant);

23) Le 6 avril 1954, une "notice of cross-motion" émanant du Tribunal fédéral du district sud de New-York fit connaître que le requérant avait déposé une motion en réplique tendant à ce que fussent annulés le subpoena, le "bench warrant" et l'ordre "to show cause", pour le motif qu'un subpoena du Grand Jury ne pouvait être signifié en dehors du territoire des Etats-Unis, que ces instruments ne lui avaient pas été valablement signifiés et que le Tribunal n'avait pas juridiction sur sa personne;

24) Par lettre en date du 15 avril 1954 au Président du Conseil d'appel, le Directeur général informa ce dernier que les autorités judiciaires des Etats-Unis avaient entamé la procédure de "show cause" à laquelle le conseil d'appel s'était formellement référé dans son avis du 8 mars 1954 et à défaut de laquelle le conseil d'appel avait estimé qu'il n'appartenait pas au Directeur général de donner au requérant l'ordre de se rendre à New-York; le Directeur général ajoutait qu'en l'état de ce fait nouveau il se réservait "d'adopter, à la lumière du jugement qui sera prononcé par le Tribunal fédéral, toute décision concernant le requérant qui [lui] paraîtrait nécessaire";

Attendu que la première question qui se pose est de savoir si l'ordre donné par le Directeur général au requérant le

22 mars 1954 - par lequel le Directeur général lui enjoignait de satisfaire aux exigences des autorités judiciaires des Etats-Unis telles qu'elles étaient formulées à cette date, par suite de l'intentement de la procédure de "show cause" - forme un tout indivisible avec celui du 3 décembre 1953 (répété le 11 décembre 1953) relatif à la citation devant le Grand Jury, dont le premier ne serait que la conséquence;

Attendu que l'ordre du 3 décembre 1953 (répété le 11 décembre 1953) ne fut partiellement rapporté dès le 17 décembre qu'en tant seulement qu'il fixait le délai maximum imposé pour l'exécution, l'ordre lui-même étant incontestablement maintenu en principe;

Attendu qu'il est impossible d'admettre qu'il y ait unité entre les deux ordres; qu'en effet celui de décembre 1953 était basé sur la demande de comparution personnelle du requérant devant le Grand Jury pour y donner témoignage, tandis que celui du 22 mars 1954 se fondait sur le devoir du requérant de se défendre devant le tribunal répressif saisi d'une inculpation contre lui; qu'alors que l'ordre de décembre 1953 avait pour effet d'obliger le requérant à se rendre à New York, l'ordre du 22 mars 1954 lui enjoignait de satisfaire aux exigences des autorités judiciaires des Etats-Unis, telles qu'elles étaient formulées à cette date, ce qui comportait la faculté, pour le requérant, de se faire représenter par un mandataire;

Qu'ainsi les deux ordres diffèrent par la base (citation comme témoin devant le Grand Jury d'une part, et d'autre part citation comme prévenu devant le tribunal répressif) et par l'objet (comparution personnelle dans le premier cas et liberté de représentation par mandataire dans le second cas, au moment de la formulation de l'ordre);

Attendu qu'au moment où fut donné le premier ordre, le requérant n'avait pas encore été mis en cause dans une procédure répressive en qualité de prévenu, comme il l'était devenu quand fut donné l'ordre du 22 mars 1954;

Attendu que c'est ainsi que le Conseil d'appel, le 8 mars 1954, a estimé que le Directeur général, dans l'état des faits à cette date, n'était pas justifié à donner cet ordre;

Attendu donc que les deux ordres doivent être considérés comme distincts et soumis à examen par la voie de procédures séparées;

SUR L'ORDRE DES 3 ET 11 DECEMBRE 1953 :

Attendu que l'Organisation défenderesse plaide que l'ordre aurait été remplacé et complètement annulé par l'ordre subséquent du 22 mars 1954;

Attendu cependant qu'en fait l'ordre de décembre 1953 n'a jamais été retiré explicitement dans la partie subsistant après la notification du 17 décembre de la même année; qu'en outre cet ordre n'est nullement devenu inexécutable aussi longtemps qu'il n'est pas établi que la procédure devant le Grand Jury qui donna lieu à la délivrance du subpoena est définitivement abandonnée;

Que les déclarations faites dans la suite par l'Organisation défenderesse quant à l'annulation totale de l'ordre sont dépourvues de pertinence, la situation devant être fixée au moment où le Conseil d'appel s'est prononcé, alors que l'Organisation participait aux séances de celui-ci pour y défendre la mesure contestée et contre la prétention du requérant;

Attendu que le Tribunal a donc le devoir d'examiner la validité de cet ordre;

Attendu que cet ordre ne concerne évidemment pas le service proprement dit de l'organisation internationale; que celle-ci doit jouir de la plénitude souveraine de son autorité et ne subir dans aucune mesure une influence extérieure venant d'un quelconque des Etats Membres; qu'à cet égard les dispositions les plus strictes et les plus claires garantissent son entière indépendance et celle de ses fonctionnaires;

Attendu notamment que l'article VI, paragraphe 5 de l'Acte constitutif de l'UNESCO précise ce qui suit :

"Les responsabilités du directeur général et du personnel ont un caractère exclusivement international. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne demanderont ni ne recevront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité étrangère à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte de nature à compromettre leur situation de fonctionnaires internationaux. Tous les Etats Membres de l'Organisation s'engagent à respecter le caractère international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans

l'accomplissement de leur tâche.";

Attendu qu'il est précisé à l'article 1.2 du Statut du personnel de l'UNESCO que les membres du personnel sont responsables envers le Directeur général "dans l'exercice de leurs fonctions";

Attendu par ailleurs que l'article 1.4 du Statut du personnel prévoit que les membres du secrétariat doivent, dans tous leurs actes, avoir égard au bon renom de l'Organisation et à la haute mission qui leur est assignée ainsi qu'à leur position de fonctionnaires internationaux; qu'ils ne doivent se livrer à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice convenable de leurs fonctions; qu'ils doivent éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction publique internationale; qu'ils n'ont pas à renoncer à leurs convictions religieuses ou politiques, ou à leurs sentiments nationaux, mais qu'ils doivent, à tout moment, observer la réserve et le tact dont leur situation internationale leur fait un devoir; que l'article 1.9 du Statut du personnel prévoit que tous les membres du secrétariat, au moment d'accepter leur nomination, doivent souscrire une déclaration aux termes de laquelle ils s'engagent à exercer les fonctions qui leur sont confiées en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation;

Attendu qu'il ne résulte pas des textes précités que la conduite d'un fonctionnaire à l'égard du gouvernement de son pays, bien qu'étrangère au service proprement dit de l'organisation internationale, soit soustraite entièrement au contrôle de l'autorité disciplinaire de l'Organisation;

Qu'il en est ainsi au contraire lorsque cette conduite est jugée susceptible de porter gravement atteinte à la dignité du fonctionnaire et au prestige de l'institution à laquelle il appartient - point de fait dont l'appréciation variera selon les circonstances de chaque cas d'espèce;

Que la validité de l'ordre litigieux dépend donc entièrement du point de savoir si, à la date des 3 et 11 décembre 1953, ce fait était acquis en manière telle que l'intervention de l'autorité du Directeur général fût justifiée;

Attendu que le Conseil d'appel a émis formellement l'avis qu'à cette date l'intervention disciplinaire n'était pas justifiée, les circonstances qu'elle requiert n'étant pas réunies puisqu'il ne s'agissait, dans le chef du requérant, que d'une abstention de comparaître à New-York comme témoin à l'enquête du Grand Jury;

Attendu qu'il y a lieu de se rallier à l'opinion ainsi exprimée par le Conseil d'appel et en conséquence d'annuler l'ordre des 3 et 11 décembre 1953;

SUR L'ORDRE DU 22 MARS 1954 :

Attendu qu'en ce qui concerne ledit ordre, le Tribunal ne peut que constater que cet ordre n'a pas fait l'objet jusqu'ici d'un recours devant le conseil d'appel;

Que l'article VII du Statut du Tribunal prévoit qu'une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel;

Attendu en fait que le délai de recours prévu par l'article 10 du Règlement provisoire du Conseil d'appel pour prendre recours contre l'ordre dont il s'agit est actuellement expiré; mais que s'il n'en a pas été fait usage, c'est évidemment parce que dans la thèse du requérant il n'y avait pas lieu de distinguer entre l'ordre des 3 et 11 décembre 1953 et l'ordre du 22 mars 1954;

Qu'il est donc du strict intérêt d'une justice impartiale que le délai de recours soit rouvert à la date du présent jugement, en manière telle que le requérant puisse user librement et entièrement du droit qui lui appartient de contester devant le conseil d'appel la validité de l'ordre litigieux, notamment en exposant toutes considérations relatives aux circonstances dans lesquelles la procédure pénale dirigée contre lui fut intentée et poursuivie, compte tenu de la nature de l'inculpation dont il a à répondre;

PAR CES MOTIFS,

Le Tribunal,

Repoussant toutes conclusions plus amples ou contraires,

Dit pour droit que les ordres donnés en décembre 1953 et en mars 1954 sont des ordres distincts et doivent faire l'objet de procédures de recours séparées;

Déclare la requête recevable et fondée en tant qu'elle vise l'ordre du 3 décembre 1953 répété le 11 décembre suivant;

Ordonne l'annulation dudit ordre;

Pour le surplus, dit la requête actuellement irrecevable en tant qu'elle vise l'ordre du 22 mars 1954;

Dit que le délai de quinze jours imparti statutairement au requérant, pour prendre recours contre cet ordre devant le conseil d'appel, est rouvert à partir de la date du présent jugement;

En ce qui concerne la demande en intervention de M. Harry Dawes, en tant qu'elle est formulée en son nom personnel, la déclare recevable en la forme, fondée en tant qu'elle vise l'ordre des 3 et 11 décembre 1953, et irrecevable quant au surplus;

Attendu qu'une requête en intervention ne peut donner lieu à l'allocation de dommages-intérêts et que le fait qu'elle soit accueillie ne peut entraîner d'autre conséquence que l'allocation des dépens causés par la procédure d'intervention;

Condamne l'Organisation défenderesse à payer au requérant la somme de trois cents dollars à titre de participation aux dépens;

Condamne en outre l'Organisation défenderesse à supporter les dépens dont justifierait l'intervenant Dawes fixés au maximum à cent dollars.

Ainsi jugé et prononcé en audience publique, le 6 septembre 1954, par Son Excellence M. Albert Devèze, Président, le Jonkheer van Rijckevorsel, Juge, faisant fonction de Vice-président, et M. Iasson Stavropoulos, Juge suppléant appelé à siéger en raison de l'empêchement d'un juge titulaire, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Wolf, Greffier du Tribunal.

(Signatures)

Albert Devèze

A. Van Rijckevorsel

Iasson Stavropoulos

Francis Wolf