

CINQUIEME SESSION ORDINAIRE

Affaire LEFF

Jugement No 18

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Saisi d'une requête présentée en date du 5 février 1955 contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture par M. David N. Leff, membre du personnel de cette institution, requête tendant à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la décision du 17 août 1954 et d'inviter le Directeur général à renouveler le contrat du requérant et de lui allouer la somme de un franc, à titre de dommages-intérêts, et des frais légaux de droit;

Vu le mémoire en réponse à ladite requête présenté par l'Organisation défenderesse en date du 19 mars 1955;

Saisi d'une intervention présentée en son nom, en date du 20 avril 1955, par Monsieur Pierre Henquet, Président de l'Association du personnel de l'UNESCO;

Vu les conclusions échangées par les représentants des parties au cours des débats et notamment la fixation par le requérant du montant des dommages et intérêts qu'il réclame en ordre subsidiaire à la somme de 66.100 dollars;

Attendu que la requête est régulière en la forme;

Attendu que les faits de la cause sont les suivants:

- 1) Le requérant est entré au service de l'Organisation défenderesse en août 1949;
- 2) Au moment où fut prise la décision contestée, le requérant était titulaire d'un engagement de durée définie, d'une durée de trois ans et venant à expiration le 31 décembre 1954;
- 3) En février 1953, le requérant reçut du représentant des Etats-Unis auprès de l'Organisation défenderesse un questionnaire à remplir et à retourner, en application de l'"Executive Order No 10.422 du Président des Etats-Unis du 9 janvier 1953 prescrivant la procédure à appliquer pour communiquer au Secrétaire général des Nations Unies certains renseignements sur les citoyens des Etats-Unis que le Secrétariat de l'Organisation emploie ou envisage d'employer" - "Executive Order" dont les dispositions sont applicables à l'Organisation défenderesse en vertu de la Partie III du décret dont il s'agit -; le requérant ne remplit pas ce questionnaire;
- 4) En mars 1954, le requérant reçut un formulaire d'enquête (interrogatory) du Comité de loyalisme pour les fonctionnaires des organisations internationales de la Commission de la fonction publique des Etats-Unis (International Organizations Employees Loyalty Board) institué par l'"Executive Order" No 10.459 du 2 juin 1953 portant amendement à l'"Executive Order" No 10.422 du 9 janvier 1953, interrogatoire auquel le requérant ne répondit pas davantage;
- 5) En juin 1954, le requérant reçut une invitation - portant la date du 18 juin - à comparaître à partir du 15 juillet 1954 devant le Loyalty Board réuni à Paris à l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique;
- 6) Par lettre en date du 13 juillet 1954, le requérant fit part au Directeur général des motifs de conscience expliquant à ses yeux son refus de comparaître;
- 7) Par lettre du 22 juillet 1954, le Directeur général reçut communication du rapport du Loyalty Board (advisory determination) duquel résultait que: "It has been determined on all the evidence, that there is a reasonable doubt as to the loyalty of David Neal Leff to the Government of the United States" et que "this determination, together with the reasons therefor, in as much detail as security considerations permit, are submitted for your use in exercising your rights and duties with respect to the integrity of the personnel employed by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization";
- 8) Le requérant fut lui-même informé des conclusions du Loyalty Board par lettre du président du Loyalty Board en date du 2 août 1954 et fut également informé du fait que le rapport du Loyalty Board avait été transmis au

Directeur général de l'Organisation défenderesse;

9) Par lettre en date du 18 août 1954, le Directeur général prévint le requérant de ce qu'il ne lui accorderait pas un nouveau contrat à l'expiration du contrat en vigueur, lettre qui disait notamment ce qui suit:

"... In the light of what I believe to be your duty to the Organization, I have considered very carefully your reasons for not appearing before the International Employees Loyalty Board where you would have had an opportunity of dispelling suspicions and disproving allegations which may exist regarding you.

It is with a deep sense of my responsibilities that I have come the conclusion that I cannot accept your conduct as being consistent with the high standards of integrity which are required of those employed by the Organization.

I have, therefore, to my regret, to inform you that I shall not offer you a further appointment when your present appointment expires ...";

10) Par lettre du 26 août 1954, le requérant demanda au Directeur général de bien vouloir reconsidérer sa décision;

11) Le Chef du bureau du personnel et de l'Organisation administrative informa le requérant, par lettre du 30 août 1954, du refus du Directeur général;

12) Le requérant introduisit, en date du 23 septembre 1954, devant le Conseil d'appel de l'UNESCO, un recours tendant à ce que soit annulée la décision entreprise;

13) Le 2 novembre 1954, le conseil d'appel, dans une conclusion majoritaire, émit l'avis que la décision entreprise devait être annulée;

14) Par lettre en date du 25 novembre 1954, le Directeur général fit connaître au Président du Conseil d'appel qu'il ne pouvait suivre cet avis;

15) Avant que le conseil d'appel se fût prononcé, le Directeur général avait institué, le 28 septembre 1954, un Comité consultatif spécial composé de membres du personnel, chargé "d'examiner le cas de certains membres du personnel à l'égard desquels certaines informations avaient été portées à sa connaissance, à la lumière des normes d'emploi et de conduite prescrites par l'Acte constitutif de l'UNESCO et les Statuts et Règlements du personnel;

16) Le requérant se présenta et s'expliqua devant ce Comité consultatif spécial. Par lettre en date du 4 octobre 1954, il protesta cependant auprès du Directeur général contre la procédure suivie et demanda même l'annulation de toutes mesures le concernant qui pourraient en résulter;

17) Par lettre en date du 11 octobre 1954, le Chef du bureau du personnel et de l'Organisation administrative informa le requérant du rejet de cette réclamation;

Sur la compétence

Attendu que le caractère d'un engagement à durée définie n'est nullement celui d'un engagement en stage, c'est-à-dire d'un engagement à l'essai;

Que, s'il est exact que la disposition 104.6 du Règlement du personnel de l'Organisation défenderesse édicté en application du Statut du personnel stipule que: "un engagement de durée définie prend fin à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité ...", ce texte ne vise que la durée de l'engagement et n'empêche nullement que le Tribunal administratif soit saisi d'une requête tendant à l'examen de la validité de la décision positive ou négative prise en vue de son renouvellement;

Qu'il est constant en la cause que le Directeur général, par une mesure d'ensemble portée le 6 juillet 1954 à la connaissance de tout le personnel, "a décidé d'offrir à tous les fonctionnaires de (la) catégorie (des services organiques) dont les contrats viennent à expiration entre (ladite) date et le 30 juin 1955 inclus, qui possèdent les qualités requises de travail, de compétence et d'intégrité et dont les services sont nécessaires, le renouvellement de leur engagement pour une durée d'un an";

Que le requérant, ayant fait l'objet d'une exception à cette mesure générale, soutient que le Directeur général ne

pouvait agir légitimement ainsi à son égard en se fondant sur l'unique motif invoqué contre lui pour admettre qu'il ne possède pas la qualité d'intégrité reconnue à ses collègues dont l'engagement a été renouvelé, sans d'ailleurs que lui soient contestées les qualités de travail et de compétence;

Que le requérant demande l'annulation de cette décision et, subsidiairement, l'allocation d'une indemnité;

Attendu donc qu'il s'agit d'un litige portant sur l'interprétation et l'application du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation défenderesse;

Qu'en vertu de l'article II, paragraphe 1, de son propre Statut, le Tribunal est compétent pour s'en saisir;

Au fond

A. Attendu que l'Organisation défenderesse soutient que le renouvellement ou le non-renouvellement d'un engagement de durée définie relève exclusivement de l'appréciation subjective et souveraine du Directeur général, lequel n'aurait même pas à en faire connaître le motif;

Attendu que, dans cette hypothèse, toute décision non motivée échapperait au contrôle général de légalité qui appartient au Tribunal et serait susceptible de prendre un caractère arbitraire;

Attendu qu'en fait on peut concevoir qu'il en soit exceptionnellement ainsi lorsqu'il s'agit, par exemple, de juger l'aptitude technique de l'intéressé à l'exercice de ses fonctions;

Mais attendu qu'en l'espèce la question perd tout intérêt puisque le Directeur général, non seulement a fait connaître le motif de la décision entreprise, mais qu'il a même rendu public celui-ci par un communiqué à la presse;

Que ce motif a pour base unique le refus du requérant de collaborer aux mesures d'instruction prescrites à charge de certains de ses nationaux par le gouvernement de l'Etat dont il est ressortissant et notamment son refus de comparaître devant une commission investie par ce gouvernement d'un pouvoir d'enquête au sujet de son loyalisme vis-à-vis de cet Etat;

Que le Directeur général déclare en déduire qu'il ne peut plus conserver sa confiance au requérant et lui offrir un nouvel engagement, cette attitude étant incompatible avec les hautes normes d'intégrité requises de ceux qui sont employés par l'Organisation et étant, de plus, susceptible de nuire aux intérêts de celle-ci;

Attendu, à ce propos, qu'il y a lieu de rejeter formellement toute incertitude et toute confusion quant à la signification de l'expression "loyalisme envers un Etat", laquelle est entièrement différente de la notion d'"intégrité" telle qu'elle est inscrite dans le Statut et le Règlement du Personnel; que cette évidence ne requiert point de démonstration;

B. Attendu que, si le pouvoir est conféré au Directeur général de ne pas renouveler un engagement de durée définie et cela sans être tenu à préavis ou à indemnité, c'est évidemment sous la condition implicite que ce pouvoir ne s'exerce que pour le bien du service et l'intérêt de l'Institution;

Attendu que c'est à la lumière de ce principe que doivent être vérifiés les faits acquis en la cause;

Attendu que l'article 1.4 du Statut du Personnel de l'Organisation défenderesse, tel qu'il était rédigé au moment où fut prise la décision contestée, était libellé comme suit:

"Les membres du Secrétariat doivent, dans tous leurs actes, avoir égard au bon renom et à la haute mission de l'Organisation ainsi qu'à leur qualité de fonctionnaires internationaux. Ils ne doivent se livrer à aucune forme d'activité incompatible avec l'exercice convenable de leurs fonctions. Ils doivent éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction publique internationale. Ils n'ont pas à renoncer à leurs convictions religieuses ou politiques, ou à leurs sentiments nationaux, mais ils doivent, à tout moment, observer la réserve et le tact dont leur situation internationale leur fait un devoir.";

Attendu qu'en consacrant ainsi la liberté de conscience entière reconnue aux fonctionnaires internationaux au double point de vue de leurs convictions philosophiques et de leurs opinions politiques, le Statut leur impose le devoir de s'interdire tous actes susceptibles d'être interprétés comme les associant à des propagandes ou à des

prosélytismes militants en quelque sens que ce soit;

Que cette abstention leur est rigoureusement imposée par l'intérêt éminent de l'organisation internationale à laquelle ils doivent leur dévouement et leur fidélité;

C. Attendu que, consulté par l'Association du personnel de l'Organisation défenderesse sur l'obligation qui incomberait aux membres de ce personnel de répondre à des questionnaires émanant des autorités de leurs pays respectifs, le Directeur général a déclaré que la solution ne dépendait que de la conscience de chacun, sauf à ne pas mentir et à prendre en considération les conséquences que pourrait avoir pour l'intéressé le refus de répondre;

Attendu, cependant, qu'en ce qui concerne l'invitation à comparaître devant le Loyalty Board, il est établi que le requérant s'est adressé tardivement au Directeur général, lequel n'aurait donc pu lui donner avis en temps utile;

Attendu qu'il convient de rechercher si l'attitude adoptée par le requérant peut être considérée comme justifiant la perte de confiance alléguée par le Directeur général;

D. Attendu qu'il est incontestable que, si des faits constitutifs d'une action interdite par l'article 1.4 du Statut du Personnel viennent à être dénoncés au Directeur général à charge de membres du personnel, le Directeur général a le devoir d'en vérifier la réalité par lui-même ou par les enquêteurs qu'il désigne au sein de l'Organisation dont il est le chef, afin de prendre, en parfaite connaissance de cause, des décisions ou même, s'il y échet, des sanctions;

Qu'en ce sens, la procédure d'enquête à l'intérieur du Secrétariat à laquelle le Directeur général a recouru en la présente cause et dans le plein exercice de son autorité, n'est aucunement susceptible de critique; qu'elle est conforme à l'engagement pris, vis-à-vis de l'Etat Membre dont il s'agit, dans le cadre d'arrangements entérinés par le Conseil exécutif de l'Organisation défenderesse et par sa Conférence générale; que cet engagement est uniquement de soumettre "à une étude approfondie" les faits qui seraient éventuellement dénoncés par le gouvernement dudit Etat à l'attention du Directeur général, et d'en tenir "sans aucun doute, le plus grand compte à la lumière de l'Acte constitutif de l'Organisation et des autres dispositions et principes pertinents que les organes compétents de l'UNESCO ont pu formuler ou formuleront à l'avenir";

Que la protestation formulée par le requérant est totalement dépourvue de fondement;

E. Attendu qu'il en est tout autrement dès lors que le grief retenu par le Directeur général a pour base exclusivement le refus du fonctionnaire de concourir à des mesures d'inquisition verbale ou écrite auxquelles son gouvernement national estime opportun de le soumettre;

Que le Directeur général d'une organisation internationale ne pourrait s'associer à la mise en oeuvre de la politique gouvernementale des dirigeants d'un quelconque Etat Membre sans méconnaître les obligations imposées indistinctement à tous les fonctionnaires internationaux et, par conséquent, sans qu'il en résulte un détournement du pouvoir qui ne lui a été conféré que pour diriger ladite Organisation vers ses buts propres, exclusivement internationaux;

Que ce devoir du Directeur général est réglé par l'article VI, paragraphe 5, de l'Acte constitutif de l'Organisation défenderesse, conçu comme 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 que le fait qu'en la circonstance, il s'agisse d'une accusation de non-loyalisme portée par un gouvernement national qui jouit à tous égards du plus grand prestige, ne peut influencer en rien l'appréciation des faits de la cause et la détermination des principes dont il incombe au Tribunal d'assurer le respect;

Qu'il suffit de songer que si n'importe lequel des soixante-douze Etats et gouvernements engagés dans l'institution défenderesse venait à porter contre un fonctionnaire qui soit son ressortissant une accusation de non-loyalisme et entendait le soumettre à enquête dans des conditions semblables ou analogues, l'attitude adoptée par le Directeur

général constituerait un précédent l'obligeant à prêter son concours à cette investigation et, de plus, à déduire les mêmes conséquences disciplinaires ou réglementaires, le même retrait de confiance, de la résistance éventuellement opposée par l'intéressé à l'action de son gouvernement national;

Que, s'il en était ainsi, il en résulterait pour tous les fonctionnaires internationaux, en des matières qui touchent à la conscience, un état d'inquiétude et d'insécurité préjudiciable à l'accomplissement de leur mission et susceptible de livrer l'administration internationale à une incohérence telle qu'on ne peut imaginer que celle-ci soit entrée dans les intentions des auteurs de l'Acte constitutif de l'Organisation défenderesse;

Attendu, donc, que le seul grief admis par le Directeur général pour justifier l'exception à la règle générale de renouvellement appliquée contre le requérant, c'est-à-dire celui de résistance aux investigations de son propre gouvernement national, est entièrement injustifiée;

Attendu que, vainement, il serait allégué que les conditions de renouvellement définies par la circulaire du Directeur général en date du 6 juillet 1954, après avoir énuméré les qualités requises, stipulent qu'il faut que les services de l'intéressé soient nécessaires; que ces termes ne peuvent signifier qu'il faut que l'intéressé soit irremplaçable au point de ne pouvoir avoir de successeur, qu'ils signifient uniquement que les exigences du service auquel l'intéressé est affecté soient permanentes et que celui-ci y satisfasse pleinement et à tout point de vue dans l'exercice de sa fonction; que sur ce dernier point les appréciations portées dans les notes professionnelles du requérant sont entièrement élogieuses;

Attendu qu'il en résulte que la décision entreprise doit être annulée; que, toutefois, le Tribunal n'a pas le pouvoir d'ordonner le renouvellement de l'engagement à durée définie lequel requiert un acte positif du Directeur général, à l'égard duquel le Tribunal ne dispose d'aucune autorité hiérarchique;

Qu'à défaut de ce pouvoir et hors le cas où le Directeur général estimerait devoir reconsidérer dans ce sens la décision entreprise, le Tribunal est néanmoins compétent pour ordonner la réparation équitable du dommage causé au requérant par le traitement discriminatoire dont il a été l'objet;

F. Attendu qu'il résulte des documents produits en cours d'instance par les parties que l'enquête à laquelle il a été procédé par ordre du Directeur général lui-même au sein de l'Organisation défenderesse - enquête dont la légitimité et la régularité ont été démontrées ci-avant - n'a pas apporté d'éléments de preuve que le requérant ait manqué à ses devoirs, tels qu'ils sont définis à l'article 1.4 du Statut, depuis qu'il a fait partie du personnel de l'Organisation défenderesse;

Qu'en effet, ce Comité spécial a constaté qu'il n'était pas démontré ("that it could find no evidence") ni par les rapports du Loyalty Board, ni par l'enquête du Comité lui-même, que le requérant, durant son emploi au Secrétariat de l'Organisation défenderesse, s'était livré ou se livrait à des activités qui pourraient être considérées ("that could be shown") comme constituant une faute ("misconduct") aux termes du Statut et du Règlement du Personnel;

Attendu qu'il est sans pertinence de rechercher si le requérant a eu ou non une activité politique militante avant d'être appelé à la fonction internationale et tandis qu'il n'était pas tenu par les obligations qu'implique l'accession à celle-ci, à moins qu'il n'ait été établi qu'il se serait rendu coupable d'actes déshonorants ou criminels;

Que toute accusation de cet ordre ne pourrait être retenue que si elle était formulée avec toute la précision requise pour assurer le respect du droit de la défense de l'accusé;

Qu'il n'en est pas ainsi en la cause;

Attendu qu'il a été démontré ci-avant que l'attitude du requérant vis-à-vis du Loyalty Board ne justifie aucunement l'existence d'un doute sérieux quant à ses qualités d'intégrité, de jugement et de loyauté vis-à-vis de l'Organisation défenderesse;

Qu'il n'apparaît donc pas que le requérant ait placé ses propres intérêts au-dessus de l'intérêt véritable de l'Organisation, lequel est par-dessus tout de sauvegarder erga omnes son indépendance et son impartialité;

SUR LE PREJUDICE

Attendu que le fonctionnaire qui réunit toutes les qualités requises est fondé à entretenir un espoir légitime - lequel

s'est vérifié pour l'ensemble des intéressés, sauf pour certains d'entre eux dont le requérant - de se voir offrir un nouvel engagement dans les fonctions qu'il occupait;

Que non seulement tel est le quod plerumque fit presque absolu mais encore que, ce faisant, l'Administration de l'Organisation défenderesse a pour but de constituer un cadre permanent de fonctionnaires rompus à l'accomplissement de leur mission et qui sont appelés à faire carrière au service de l'institution;

Que la décision de non-renouvellement d'engagement, non seulement doit être annulée en l'espèce, mais encore est à la fois constitutive d'un détournement de pouvoir et d'un abus de droit entraînant l'obligation de réparer le préjudice qui en est la conséquence; que ce préjudice a été aggravé par la publicité donnée à un motif de retrait de confiance dû à un défaut d'intégrité, ce motif ayant fait l'objet d'un communiqué de presse émanant de l'Organisation défenderesse, sans qu'il puisse être sérieusement soutenu qu'il ait pu exister le moindre doute sur la personnalité des intéressés visés par ce communiqué;

Attendu que, vainement, il leur serait reproché d'avoir fait part à l'Association du personnel reconnue par l'Organisation défenderesse de la mesure dont ils étaient l'objet en conclusion d'une procédure à laquelle cette Association a été partie à la connaissance et de l'assentiment du Directeur général lui-même;

Que la réparation sera assurée ex aequo et bono par l'allocation au requérant du montant énoncé ci-après;

Attendu qu'il y a lieu, d'une part, d'allouer au requérant le montant du traitement qu'il eût touché s'il n'avait pas fait l'objet de la mesure d'exception dont il se plaint, soit une année de traitement de base;

Qu'en outre, pour réparer le préjudice moral et notamment les difficultés que rencontrera le requérant dans la recherche de nouveaux moyens d'existence, il y a lieu de lui allouer une seconde année de traitement de base;

Que, dans ce calcul, le traitement doit être majoré du montant légal des allocations pour enfants;

PAR CES MOTIFS,

LE TRIBUNAL,

Rejetant toutes conclusions plus amples ou contraires,

Reçoit la requête en la forme;

Se déclare compétent;

Prononce l'annulation de la décision entreprise et dit pour droit qu'elle constitue un abus de droit préjudiciable;

En conséquence, à défaut par la partie défenderesse de reconsidérer la décision entreprise dans le sens du renouvellement de l'engagement requérant, la condamne à payer au requérant la somme de 12.800 dollars, majorée des allocations pour enfants pendant deux années, ensemble les intérêts à 4 pour cent à partir du 1er janvier 1955;

Condamne l'Organisation défenderesse à payer en outre au requérant la somme de 300 dollars à titre de participation à ses frais de défense;

STATUANT sur la demande en intervention de M. Henquet,

Attendu que cette intervention est recevable en tant qu'elle est formulée au nom personnel de M. Henquet;

Que la circonstance que l'intervenant est titulaire d'un engagement de durée définie n'empêche pas que le présent litige porte sur des principes applicables sans distinction à la situation juridique de l'ensemble du personnel;

Attendu que l'intervention est fondée, dans la mesure reconnue par le présent jugement,

Condamne l'Organisation défenderesse à supporter les dépens dont justifierait l'intervenant, fixés au maximum à 40 dollars.

Ainsi jugé et prononcé en audience publique, le 26 avril 1955, par Son Excellence M. Albert Devèze, Président, M.

Le Professeur Georges Scelle, Vice-président, et le Jonkheer van Rijckevorsel, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Wolf, Greffier du Tribunal.

(Signatures)

Albert Devèze

Georges Scelle

A. Van Rijckevorsel

Francis Wolf