

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

---

RECUEIL DES ARRÊTS,  
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

---

JUGEMENTS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE  
L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL  
SUR REQUÊTES CONTRE L'ORGANISATION DES  
NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE  
ET LA CULTURE

AVIS CONSULTATIF DU 23 OCTOBRE 1956

**1956**

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

---

REPORTS OF JUDGMENTS,  
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

---

JUDGMENTS OF THE ADMINISTRATIVE  
TRIBUNAL OF THE INTERNATIONAL LABOUR  
ORGANISATION UPON COMPLAINTS MADE  
AGAINST THE UNITED NATIONS EDUCATIONAL,  
SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION

ADVISORY OPINION OF OCTOBER 23rd, 1956

Le présent avis doit être cité comme suit :

*« Jugements du Tribunal administratif de l'O. I. T. sur requêtes contre l'U. N. E. S. C. O., Avis consultatif du 23 octobre 1956 : C. I. J. Recueil 1956, p. 77. »*

This Opinion should be cited as follows :

*“ Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against the U.N.E.S.C.O., Advisory Opinion of October 23rd, 1956 : I.C.J. Reports 1956, p. 77.”*

N° de vente : **156**  
Sales number

## COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

1956  
Le 23 octobre  
Rôle général  
n° 30

ANNÉE 1956

23 octobre 1956

JUGEMENTS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE  
L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL  
SUR REQUÊTES CONTRE L'ORGANISATION DES  
NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE  
ET LA CULTURE

*Demande d'avis consultatif. — Contestation par le Conseil exécutif de l'Unesco de jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. — Force obligatoire donnée à l'avis de la Cour. — Égalité des parties devant le juge. — Transmission par l'intermédiaire de l'Unesco des observations émanant des fonctionnaires intéressés. — Absence de procédure orale. — Décision de la Cour de répondre à une demande d'avis.*

*Compétence du Tribunal administratif pour connaître de requêtes invoquant l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel. — Non-renouvellement de contrats de durée définie. — Note administrative du 6 juillet 1954. — Mode de détermination de la compétence du Tribunal administratif.*

*Demande d'avis limitée à l'examen de la compétence du Tribunal administratif. — Distinction d'une demande d'avis présentée sur la base de l'article XII du Statut du Tribunal administratif et d'une demande d'avis présentée sur la base du pouvoir plus général conféré à l'Unesco.*

## AVIS CONSULTATIF

*Présents : M. HACKWORTH, Président ; M. BADAWI, Vice-Président ; MM. BASDEVANT, WINIARSKI, ZORIĆIĆ, KLAESTAD, READ, ARMAND-UGON, KOJEVNIKOV, Sir Muhammad ZAFRULLA KHAN, Sir Hersch LAUTERPACHT, MM. MORENO QUINTANA, CORDOVA, Juges ; M. LÓPEZ OLIVÁN, Greffier.*

## INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1956

October 23rd, 1956

1956  
October 23rd  
General List:  
No. 30

JUDGMENTS OF THE ADMINISTRATIVE  
TRIBUNAL OF THE INTERNATIONAL LABOUR  
ORGANISATION UPON COMPLAINTS MADE  
AGAINST THE UNITED NATIONS EDUCATIONAL,  
SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION

*Request for Advisory Opinion.—Challenge by the Executive Board of Unesco of judgments of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation.—Binding character attributed to the Opinion of the Court.—Equality of Parties in judicial proceedings.—Transmission through Unesco of observations from the officials concerned.—Absence of Oral Proceedings.—Decision of the Court to comply with Request for Advisory Opinion.*

*Jurisdiction of the Administrative Tribunal to hear complaints alleging non-observance of terms of appointment and of provisions of the Staff Regulations.—Non-renewal of fixed-term appointments.—Administrative Memorandum of July 6th, 1954.—Method of determining the jurisdiction of the Administrative Tribunal.*

*Request for Opinion limited to consideration of the jurisdiction of the Administrative Tribunal.—Distinction between a request for Advisory Opinion submitted on the basis of Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal and a request for Advisory Opinion submitted under the more general power conferred on Unesco.*

## ADVISORY OPINION

*Present: President HACKWORTH; Vice-President BADAWI; Judges BASDEVANT, WINIARSKI, ZORIČIĆ, KLAESTAD, READ, ARMAND-UGON, KOJEVNIKOV, Sir Muhammad ZAFRULLA KHAN, Sir Hersch LAUTERPACHT, MORENO QUINTANA, CÓRDOVA; Registrar LÓPEZ OLIVÁN.*

En l'affaire relative aux jugements nos 17, 18, 19 et 21 rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes présentées par MM. Duberg et Leff et les Dames Wilcox et Bernstein contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture,

LA COUR,

ainsi composée,

*donne l'avis consultatif suivant :*

Par lettre du 30 novembre 1955, enregistrée au Greffe le 2 décembre, le Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture a porté à la connaissance de la Cour que, par une résolution du 18 novembre 1955, le Conseil exécutif de cette Organisation, agissant dans le cadre de l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, avait décidé de contester les jugements rendus par ce Tribunal le 26 avril 1955 dans les affaires Leff, Duberg, Wilcox et, le 29 octobre 1955, dans l'affaire Bernstein, et de soumettre la question de leur validité à la Cour ; et que, en conséquence, le Conseil exécutif avait décidé, par une résolution du 25 novembre 1955 dont le Directeur général a joint une copie certifiée conforme à sa lettre, de demander à la Cour un avis consultatif sur plusieurs questions énoncées dans ladite résolution, laquelle est ainsi conçue :

*« Le Conseil exécutif,*

*Considérant* que par ses jugements nos 17, 18, 19, en date du 26 avril 1955, et son jugement n° 21, en date du 29 octobre 1955, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a retenu sa compétence dans les requêtes introduites par MM. Duberg et Leff, et les Dames Wilcox et Bernstein, contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture,

*Considérant* que l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail prévoit :

« 1. Au cas où le Conseil exécutif d'une organisation internationale ayant fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence ou considère qu'une décision dudit Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, la question de la validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par ledit Conseil exécutif, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice.

2. L'avis rendu par la Cour aura force obligatoire. »

*Considérant* que le Conseil exécutif, après en avoir délibéré, entend se prévaloir des dispositions de l'article précité,

In the matter of Judgments Nos. 17, 18, 19 and 21 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation upon complaints made against the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization by Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox and Mrs. Bernstein,

THE COURT,

composed as above,

*gives the following Advisory Opinion :*

By a letter of November 30th, 1955, filed in the Registry on December 2nd, the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization informed the Court that, by a Resolution dated November 18th, 1955, the Executive Board of that Organization, acting within the framework of Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation, had decided to challenge the decisions rendered by the Tribunal on April 26th, 1955, in the Leff, Duberg and Wilcox cases, and on October 29th, 1955, in the Bernstein case, and to refer the question of their validity to the Court ; and that, accordingly, the Executive Board, by a Resolution dated November 25th, 1955, a certified true copy of which the Director-General appended to his letter, had decided to request the International Court of Justice to give an advisory opinion on a number of questions set out in the afore-mentioned Resolution, which is in the following terms :

*“The Executive Board,*

*Whereas, by its Judgments Nos. 17, 18 and 19 of 26 April 1955, and No. 21 of 29 October 1955, the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation confirmed its jurisdiction in the complaints introduced by Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox and Mrs. Bernstein against the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization,*

*Whereas Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation provides as follows :*

‘1. In any case in which the Executive Board of an international organization which has made the declaration specified in Article II, paragraph 5, of the Statute of the Tribunal challenges a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction, or considers that a decision of the Tribunal is vitiated by a fundamental fault in the procedure followed, the question of the validity of the decision given by the Tribunal shall be submitted by the Executive Board concerned, for an advisory opinion, to the International Court of Justice.

2. The opinion given by the Court shall be binding.’

*Whereas the Executive Board, after consideration, wishes to avail itself of the provisions of the said Article,*

*Décide* de soumettre à la Cour internationale de Justice, pour avis consultatif, les questions juridiques ci-après :

Vu le Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ;

Vu le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, et tous autres instruments et textes pertinents ;

Vu les stipulations des contrats d'engagements de MM. Duberg et Leff et des Dames Wilcox et Bernstein :

I. — Le Tribunal administratif était-il compétent, aux termes de l'article II de son Statut, pour connaître des requêtes introduites contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, en date du 5 février 1955, par MM. Duberg et Leff et la Dame Wilcox, et, en date du 28 juin 1955, par la Dame Bernstein ?

II. — Dans le cas d'une réponse affirmative à la question I :

a) Le Tribunal administratif était-il compétent pour vérifier si le pouvoir conféré au Directeur général de ne pas renouveler des engagements de durée définie a été exercé pour le bien du service et l'intérêt de l'Organisation ?

b) Le Tribunal administratif était-il compétent pour se prononcer sur l'attitude qu'aux termes de l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le Directeur général doit observer dans ses relations avec un État Membre, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique gouvernementale de cet État Membre ?

III. — En tout état de cause, quelle est la validité des décisions rendues par le Tribunal administratif dans ses jugements nos 17, 18, 19 et 21 ? »

Conformément à l'article 66, paragraphe 1, du Statut de la Cour, la requête demandant l'avis consultatif a été notifiée le 8 décembre 1955 à tous les États admis à ester en justice devant la Cour : copie de la lettre du Directeur général, avec la résolution y annexée, a été transmise à ces États.

Le Président de la Cour ayant jugé susceptibles de fournir des renseignements sur les questions soumises à la Cour, d'une part les États Membres de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture admis à ester devant la Cour, et d'autre part l'Organisation internationale du Travail ainsi que les organisations internationales ayant reconnu la juridiction du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, à savoir l'Organisation mondiale de la Santé, l'Union internationale des Télécommunications, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, l'Organisation météorologique mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, et l'Organisation

*Decides* to submit the following legal questions to the International Court of Justice for an advisory opinion :

Having regard to the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation ;

Having regard to the Staff Regulations and Staff Rules of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, and to any other relevant texts ;

Having regard to the contracts of appointment of Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox and Mrs. Bernstein :

I.—Was the Administrative Tribunal competent, under Article II of its Statute, to hear the complaints introduced against the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on 5 February 1955 by Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox, and on 28 June 1955 by Mrs. Bernstein ?

II.—In the case of an affirmative answer to question I :

(a) Was the Administrative Tribunal competent to determine whether the power of the Director-General not to renew fixed-term appointments has been exercised for the good of the service and in the interest of the Organization ?

(b) Was the Administrative Tribunal competent to pronounce on the attitude which the Director-General, under the terms of the Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, ought to maintain in his relations with a Member State, particularly as regards the execution of the policy of the Government authorities of that Member State ?

III.—In any case, what is the validity of the decisions given by the Administrative Tribunal in its Judgments Nos. 17, 18, 19 and 21 ?”

In accordance with Article 66, paragraph 1, of the Statute of the Court, notice of the Request for an Advisory Opinion was given on December 8th, 1955, to all States entitled to appear before the Court : a copy of the letter of the Director-General with the resolution appended thereto was transmitted to those States.

The President of the Court considered that those States Members of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization which were entitled to appear before the Court, the International Labour Organisation as well as the international organizations which had recognized the jurisdiction of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation, namely, the World Health Organization, the International Telecommunication Union, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, the World Meteorological Organization, the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the European Organization for Nuclear Research were likely to be able to furnish information on the questions referred to the Court. Accordingly, the

européenne pour la recherche nucléaire, le Greffier a fait connaître à ces États et Organisations, conformément à l'article 66, paragraphe 2, du Statut, que la Cour était disposée à recevoir d'eux des exposés écrits, dans un délai dont, par ordonnance du 5 décembre 1955, la date d'expiration a été fixée au 30 avril 1956.

Dans ce délai, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, qui avait auparavant fait tenir à la Cour les documents pouvant servir à élucider la question avec une note introductive, a présenté un exposé avec, en appendice, des observations et informations formulées au nom des bénéficiaires des jugements 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail par leur conseil. Des exposés ont également été présentés au nom du Gouvernement des États-Unis d'Amérique, du Gouvernement de la République française, du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Gouvernement de la République de Chine.

Ces exposés ont été communiqués à tous les États et Organisations auxquels avait été adressée la communication prévue à l'article 66, paragraphe 2, du Statut. Ces États et Organisations ont en même temps été avisés que la Cour n'envisageait pas d'ouvrir une procédure orale en la présente affaire mais qu'elle avait décidé de les admettre à présenter des commentaires écrits sur les exposés dans un délai expirant le 1<sup>er</sup> juillet 1956.

Dans ce délai, le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture a fait tenir au Greffe une lettre datée du 20 juin 1956 dans laquelle, se référant à certains aspects de la question de compétence soumise à la Cour, il énonçait les raisons pour lesquelles cette Organisation n'entendait pas se prévaloir de la faculté de présenter de nouveaux développements. D'autre part, il a transmis au Greffe des observations complémentaires formulées au nom des bénéficiaires des jugements 17, 18, 19 et 21.

Dans le présent avis, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture sera dénommée *Unesco*, et le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, *Tribunal administratif*.

\* \* \*

La résolution du 25 novembre 1955 par laquelle le Conseil exécutif de l'Unesco a demandé un avis consultatif à la Cour se fonde sur l'article XII du Statut du Tribunal administratif qui, tel qu'il a été cité dans ladite résolution et tel qu'il est applicable à l'Unesco, dispose :

« 1. Au cas où le Conseil exécutif d'une organisation internationale ayant fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence ou considère qu'une décision dudit Tribunal est viciée

Registrar, in pursuance of Article 66, paragraph 2, of the Statute, notified these States and Organizations that the Court would be prepared to receive written statements from them within a time-limit fixed by an Order of December 5th, 1955, at April 30th, 1956.

Within this time-limit, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, which had previously transmitted to the Court the documents likely to throw light upon the question, together with an introductory note, submitted a written statement with an appendix containing the observations and information formulated by Counsel acting on behalf of the persons in whose favour Judgments Nos. 17, 18, 19 and 21 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation were given. Written statements were also submitted on behalf of the Governments of the United States of America, of the French Republic, of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and of the Republic of China.

These written statements were communicated to States and Organizations to whom the communication provided for in Article 66, paragraph 2, of the Statute had been addressed. At the same time these States and Organizations were informed that the Court did not contemplate holding public hearings in the present case but that it had decided to permit them to submit in writing their comments on the written statements at any time prior to July 1st, 1956.

Within this time-limit the Legal Adviser of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization sent to the Registry a letter dated June 20th, 1956, in which, referring to certain aspects of the jurisdictional issue before the Court, he stated the reasons why the Organization did not intend to avail itself of the opportunity to submit further arguments to the Court. It also transmitted to the Registry supplementary observations formulated on behalf of the persons in whose favour Judgments 17, 18, 19 and 21 were given.

In the present Opinion, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization will be referred to as *Unesco*, and the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation will be referred to as the *Administrative Tribunal*.

\* \* \*

The Resolution of November 25th, 1955, by which the Executive Board of Unesco requested an Advisory Opinion of the Court, relies on Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal which as cited in the Resolution and as applicable to Unesco reads :

“1. In any case in which the Executive Board of an international organization which has made the declaration specified in Article II, paragraph 5, of the Statute of the Tribunal challenges a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction, or considers that a decision

par une faute essentielle dans la procédure suivie, la question de la validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par ledit Conseil exécutif, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice.

2. L'avis rendu par la Cour aura force obligatoire.»

Le paragraphe 5 de l'article II, mentionné à l'article XII, dispose :

« 5. Le Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel des autres organisations internationales de caractère interétatique agréées par le Conseil d'administration qui auront adressé au Directeur général une déclaration reconnaissant, conformément à leur Constitution ou à leurs règles administratives internes, la compétence du Tribunal à l'effet ci-dessus, de même que ses règles de procédure. »

En outre, le paragraphe 7 de l'article II dispose :

« 7. En cas de contestation sur le point de savoir s'il est compétent, le Tribunal décide, sous réserve des dispositions de l'article XII. »

L'Unesco a accepté la compétence du Tribunal administratif en faisant la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du Statut de ce Tribunal.

En se fondant sur l'article XII précité, la résolution du Conseil exécutif a contesté les jugements n<sup>os</sup> 17, 18 et 19 rendus le 26 avril 1955 sur requête de M. Peter Duberg, de M. David Leff et de M<sup>me</sup> Wilcox et le jugement n<sup>o</sup> 21 rendu le 29 octobre 1955 sur requête de M<sup>me</sup> Bernstein.

Les faits sur lesquels s'appuyaient les quatre requêtes sont, dans l'essentiel, les mêmes et il suffira par conséquent de les énoncer en se référant à l'une des affaires sur lesquelles le Tribunal s'est prononcé, à savoir celle de M. Peter Duberg (jugement n<sup>o</sup> 17).

Duberg avait obtenu un engagement de durée définie à l'Unesco le 22 juin 1949. Cet engagement, renouvelé par la suite, venait à expiration le 31 décembre 1954. En février 1953, Duberg reçut du représentant des États-Unis à l'Unesco un questionnaire à remplir et à retourner en application d'un *Executive Order* du Président des États-Unis du 9 janvier 1953, prescrivant une procédure destinée à mettre à la disposition du Secrétaire général des Nations Unies certains renseignements relatifs aux citoyens des États-Unis employés ou candidats à un emploi au Secrétariat des Nations Unies. Les dispositions de cette Ordonnance, aux termes de sa partie 3, s'étendent à l'Unesco. Le requérant ne répondit pas au questionnaire. En février 1954, il reçut un questionnaire de l'*International Organizations Employees Loyalty Board of the United States Civil Service Commission* institué par Exe-

of the Tribunal is vitiated by a fundamental fault in the procedure followed, the question of the validity of the decision given by the Tribunal shall be submitted by the Executive Board concerned, for an advisory opinion, to the International Court of Justice.

2. The opinion given by the Court shall be binding.”

Paragraph 5 of Article II, to which reference is made in Article XII, reads :

“5. The Tribunal shall also be competent to hear complaints alleging non-observance, in substance or in form, of the terms of appointment of officials and of provisions of the Staff Regulations of any other intergovernmental international organisation approved by the Governing Body which has addressed to the Director-General a declaration recognising, in accordance with its Constitution or internal administrative rules, the jurisdiction of the Tribunal for this purpose, as well as its Rules of Procedure.”

Furthermore, Article II, paragraph 7, reads :

“7. Any dispute as to the competence of the Tribunal shall be decided by it, subject to the provisions of Article XII.”

Unesco recognised the jurisdiction of the Administrative Tribunal by making the declaration provided for in Article II, paragraph 5, of the Statute of the Tribunal.

Relying on Article XII quoted above, the Resolution of the Executive Board challenged Judgments Nos. 17, 18 and 19 given on April 26th, 1955, in the matter of the complaints of Mr. Peter Duberg, Mr. David Leff and Mrs. Wilcox, and Judgment No. 21 given on October 29th, 1955, in the matter of the complaint of Mrs. Bernstein.

The facts underlying the complaints were essentially the same in all four cases and it is therefore sufficient to state them by reference to one of the cases decided by the Tribunal, namely, that of Mr. Peter Duberg (Judgment No. 17).

Duberg obtained a fixed-term appointment with Unesco on June 22nd, 1949. That appointment, subsequently renewed, was due to expire on December 31st, 1954. In February 1953 Duberg received from the representative of the United States to Unesco a questionnaire to be completed and returned in pursuance of an Executive Order of the President of the United States of January 9th, 1953, prescribing procedures for making available to the Secretary-General of the United Nations certain information concerning United States citizens employed or being considered for employment on the Secretariat of the United Nations. By virtue of Part 3 of that Order, its provisions were made applicable to Unesco. The complainant did not answer the questionnaire. In February 1954 the complainant received a questionnaire from the International Organizations Employees Loyalty Board of the United States Civil

*cutive Order*. Il ne répondit pas au questionnaire. En juin 1954, il fut invité à comparaître devant ledit *Loyalty Board* siégeant à l'ambassade des États-Unis à Paris. Le 13 juillet 1954, le requérant fit connaître au Directeur général de l'Unesco sa décision de refuser de comparaître devant le *Loyalty Board* et les motifs de conscience qui l'avaient amené à prendre cette décision. Auparavant, le 6 juillet 1954, le Directeur général avait publié une Note administrative au sujet du renouvellement des contrats d'engagement venant à expiration à la fin de 1954. Dans cette Note, le Directeur général exposait qu'« il a décidé d'offrir à tous les fonctionnaires de [la] catégorie [des services organiques] dont les contrats viennent à expiration entre la date de la présente Note 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 ». Par lettre du 13 août 1954, le Directeur général a fait savoir à Duberg qu'il ne lui offrirait pas de nouvel engagement quand le sien viendrait à expiration. Cette lettre énonçait entre autres ce qui suit :

« ... A la lumière de ce que je considère comme votre devoir envers l'Organisation, j'ai examiné très attentivement les raisons que vous avez données de ne pas comparaître devant l'*International Organizations Employees Loyalty Board*, où vous auriez eu l'occasion de dissiper les soupçons et de réfuter les allégations qui peuvent avoir été formulées à votre encontre.

C'est en pleine conscience de mes responsabilités que je suis parvenu à la conclusion qu'il m'est impossible de considérer votre conduite comme compatible avec les hautes qualités d'intégrité exigées des personnes employées par cette Organisation.

Je regrette d'avoir à vous informer en conséquence que je ne vous offrirai pas d'autre engagement lorsque votre engagement actuel viendra à expiration... »

Après avoir vainement demandé au Directeur général de reconsidérer sa décision, Duberg a introduit devant le Conseil d'appel de l'Unesco un recours tendant à ce que soit annulée la décision du Directeur général. Le 2 novembre 1954, le Conseil d'appel, dans une conclusion majoritaire, émit l'avis que la décision devait être annulée. Le 25 novembre 1954, le Directeur général fit connaître au Président du Conseil d'appel qu'il ne lui était pas possible de suivre cet avis. Le 5 février 1955, Duberg introduisit sa requête devant le Tribunal administratif.

Par jugement du 26 avril 1955, le Tribunal administratif s'est déclaré compétent pour connaître de la requête. Il a motivé sa décision dans les termes suivants :

« 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 ;

Service Commission set up by Executive Order. He did not reply to the questionnaire. In June 1954 he received an invitation to appear before the Loyalty Board at the United States Embassy in Paris. On July 13th, 1954, the complainant informed the Director-General of Unesco of his decision to refuse to appear before the Board and of the reasons of conscience which caused him to take that decision. Previously, on July 6th, 1954, the Director-General had issued an Administrative Memorandum on the subject of the renewal of appointments expiring at the end of 1954. In that Memorandum the Director-General had stated that "he has decided that all professional staff members whose contracts expire between now and June 30th, 1955 (inclusive), and who have achieved the required standards of efficiency, competence and integrity and whose services are needed, will be offered one-year renewals of their appointments". By a letter dated August 13th, 1954, the Director-General informed Duberg that he would not offer him a new appointment on the expiry of his contract. This letter stated, *inter alia*, as follows :

"... 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 [Organizations] 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 to 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..."

Following an unsuccessful application to the Director-General to reconsider his decision, Duberg submitted an appeal to the Unesco Appeals Board, asking that the decision of the Director-General be rescinded. On November 2nd, 1954, the Appeals Board, by a majority, expressed the opinion that the decision should be rescinded. On November 25th, 1954, the Director-General informed the Chairman of the Appeals Board that he was unable to act in accordance with its opinion. On February 5th, 1955, Duberg brought his complaint before the Administrative Tribunal.

In its Judgment of April 26th, 1955, the Administrative Tribunal declared itself competent to entertain the complaint. It gave the following reasons for its decision :

"ON COMPETENCE

Considering that the character of a fixed-term appointment is in no way that of a probationary appointment, that is to say of a trial appointment ;

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 ; »

Après s'être déclaré compétent, le Tribunal a statué sur le fond. La Cour n'est pas appelée à se prononcer sur cette partie du jugement.

Il résulte des termes de la résolution énonçant la demande d'avis et de la citation qu'elle contient de l'article XII du Statut du Tribunal administratif que la contestation dont les quatre jugements ont été l'objet et la demande d'avis qui s'y rattache se réfèrent à la compétence du Tribunal administratif et à la validité de ces jugements. La contestation et la demande d'avis ne portent pas sur l'allégation que ces jugements seraient viciés par une faute essentielle dans la procédure suivie.

\* \* \*

En formulant la demande d'avis, le Conseil exécutif a exercé un pouvoir conféré à l'Unesco par l'article XI de l'accord entre cette Organisation et les Nations Unies approuvé par l'Assemblée générale le 14 décembre 1946, pouvoir que la Conférence générale, en

That while it is the case that Unesco Staff Rule 104.6 issued in application of the Staff Regulations stipulates that : 'A fixed-term appointment shall expire, without notice or indemnity, upon completion of the fixed term...', this text only deals with the duration of the appointment and in no way bars the Tribunal from being seized of a complaint requesting the examination of the validity of the positive or negative decision taken regarding the renewal of the said appointment ;

That it is established in the case that the Director-General, by a general measure of which the whole staff was informed on 6 July 1954, 'decided that all professional staff members whose contracts expire between now and 30 June 1955 (inclusive) and who have achieved the required standards of efficiency, competence and integrity and whose services are needed, will be offered one-year renewals of their appointments' ;

That the complainant, having been made the object of an exception to this general measure, holds that the Director-General could not legitimately thus make an exception of him on the sole ground which he invoked against him as justification for the view that he did not possess the quality of integrity recognised in those of his colleagues whose contracts had been renewed, and in the absence of any contestation of his qualities of competence and efficiency ;

That the complainant requests that this decision be rescinded and, alternatively, that an indemnity be granted ;

Considering that the question is thus a dispute concerning the interpretation and application of the Staff Regulations and Rules of the defendant Organisation ;

That by virtue of Article II, paragraph 1, of its Statute, the Tribunal is competent to hear the said dispute ;''

After having declared itself competent, the Tribunal gave a decision on the merits of the complaint. The Court is not called upon to express an opinion on that part of the Judgment.

It appears from the terms of the Resolution requesting an opinion and the citation, contained therein, of Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal that the challenge raised against the four Judgments, and the Request for an Advisory Opinion related thereto, refer to the jurisdiction of the Administrative Tribunal and to the validity of the Judgments. The challenge and the Request for an Opinion do not refer to an allegation that these Judgments are vitiated by a fundamental fault in the procedure followed.

\* \* \*

In formulating the Request for an Advisory Opinion, the Executive Board exercised a power conferred upon Unesco by Article XI of the Agreement between that Organization and the United Nations, approved by the General Assembly on

amendant à cet effet l'article V de la Convention du 16 novembre 1945 portant création de l'Unesco, a autorisé le Conseil exécutif à exercer dans l'intervalle des sessions de la Conférence générale.

La Cour recherchera tout d'abord si elle doit donner suite à la demande d'avis.

La question posée à la Cour est une question juridique. Elle s'est posée dans le cadre de l'activité de l'Unesco, au moment où le Conseil exécutif avait à examiner les mesures à prendre à la suite des quatre jugements. La réponse qui lui sera donnée affectera le résultat de la contestation élevée par le Conseil exécutif au sujet de ces jugements. Le Conseil exécutif, en présentant la demande d'avis, a cherché à s'éclairer sur l'aspect juridique d'une affaire dont il s'occupait.

L'avis ainsi demandé aura, aux termes de l'article XII du Statut du Tribunal administratif, « force obligatoire ». Cette conséquence de l'avis dépasse la portée attachée par la Charte et le Statut de la Cour à un avis consultatif. Toutefois, cette disposition n'est pas autre chose qu'une règle de conduite pour le Conseil exécutif, règle qui déterminera la suite à donner par lui à l'avis de la Cour. Elle n'affecte en rien le mode selon lequel la Cour fonctionne : celui-ci reste fixé par son Statut et son Règlement. Elle n'affecte ni le raisonnement par lequel la Cour formera son opinion, ni le contenu de l'avis lui-même. Par conséquent, le fait que l'avis de la Cour sera accepté comme ayant force obligatoire ne fait pas obstacle à ce que suite soit donnée à la demande d'avis.

La Cour est un corps judiciaire et, dans l'exercice de sa fonction consultative, elle doit rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire. Cela est-il possible dans le cas présent ?

Les quatre jugements auxquels se réfère la demande d'avis sont, aux termes de l'article VI, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, « définitifs et sans appel » ; toutefois l'article XII, paragraphe 1, de ce Statut considéré dans la mesure où il a été invoqué par l'Unesco, confère au Conseil exécutif le droit de contester « une décision du Tribunal affirmant sa compétence », à charge, pour le Conseil exécutif, de soumettre cette contestation à la Cour par la voie d'une demande d'avis consultatif. Le Conseil exécutif a usé de cette faculté.

La procédure consultative ainsi engagée se présente comme faisant en quelque sorte fonction de recours contre les quatre jugements, étant donné que la Cour est expressément invitée à se prononcer, dans son avis qui aura « force obligatoire », sur la validité de ces jugements.

L'article XII du Statut du Tribunal administratif répond au dessein de faire porter devant la Cour et trancher par elle certaines contestations relatives à la validité de jugements rendus par ce Tribunal entre un fonctionnaire et l'Organisation internationale

December 14th, 1946. The General Conference, by its amendment of Article V of the Constitution of November 16th, 1945, by which Unesco was brought into being, authorised the Executive Board to exercise that power between sessions of the General Conference.

The Court will consider at the outset whether it should comply with the Request for an Opinion.

The question put to the Court is a legal question. It arose within the scope of the activities of Unesco when the Executive Board had to examine the measures to be taken as a result of the four Judgments. The answer given to it will affect the result of the challenge raised by the Executive Board with regard to these Judgments. In submitting the Request for an Opinion the Executive Board was seeking a clarification of the legal aspect of a matter with which it was dealing.

Under Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal, the Opinion thus requested will be "binding". Such effect of the Opinion goes beyond the scope attributed by the Charter and by the Statute of the Court to an Advisory Opinion. However, the provision in question is nothing but a rule of conduct for the Executive Board, a rule determining the action to be taken by it on the Opinion of the Court. It in no wise affects the way in which the Court functions; that continues to be determined by its Statute and its Rules. Nor does it affect the reasoning by which the Court forms its Opinion or the content of the Opinion itself. Accordingly, the fact that the Opinion of the Court is accepted as binding provides no reason why the Request for an Opinion should not be complied with.

The Court is a judicial body and, in the exercise of its advisory functions, it is bound to remain faithful to the requirements of its judicial character. Is that possible in the present case?

The four Judgments referred to in the Request for an Opinion are, under Article VI, paragraph 1, of the Statute of the Tribunal, "final and without appeal". However, Article XII, paragraph 1, of the Statute, in so far as it was relied upon by Unesco, confers upon the Executive Board the right to challenge "a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction" and provides that the Executive Board shall submit its challenge to the Court by means of a Request for an Advisory Opinion. The Executive Board has availed itself of that right.

The advisory procedure thus brought into being appears as serving, in a way, the object of an appeal against the four Judgments, seeing that the Court is expressly invited to pronounce, in its Opinion, which will be "binding", upon the validity of these Judgments.

Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal was designed to provide that certain challenges relating to the validity of Judgments rendered by the Tribunal in proceedings between an official and the international organization concerned should

intéressée. Or selon l'article 34, paragraphe 1, du Statut de la Cour « seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour ». Dans l'article XII, on a cherché à surmonter cette difficulté et à aboutir néanmoins à un examen par la Cour et à une décision de celle-ci par le moyen d'une demande d'avis consultatif émanant du Conseil exécutif. À celui-ci et à lui seul est reconnue la prérogative de pouvoir contester un jugement du Tribunal administratif. La particularité de cette procédure est que la voie consultative est substituée à la voie contentieuse que le Statut de la Cour ne permettait pas de suivre.

La Cour n'a pas à apprécier les mérites d'une telle procédure ni les motifs qui ont conduit à l'adopter. Elle doit rechercher seulement si son Statut et son caractère judiciaire font ou non obstacle à ce qu'elle se prête à l'exercice d'une telle procédure en donnant suite à la demande d'avis.

Selon une pratique généralement acceptée, les voies de recours contre un jugement sont ouvertes également à l'une et à l'autre parties. Chacune de celles-ci dispose de facultés égales pour la présentation de ses moyens devant le juge appelé à en connaître. L'idée d'égalité des parties à une instance judiciaire trouve dans une autre matière une expression dans l'article 35, paragraphe 2, du Statut de la Cour qui, en confiant au Conseil de Sécurité le soin de régler les conditions d'accès à la Cour d'États qui ne sont pas parties au Statut, ajoute : « sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour ». Or la voie consultative ici instituée comporte une certaine inégalité entre l'Unesco et les fonctionnaires tant à son point de départ que dans sa mise en œuvre.

Tout d'abord, en contestant les quatre jugements et en s'adressant à la Cour, le Conseil exécutif a exercé un droit qui est à la disposition de lui seul. Les fonctionnaires ne disposent d'aucun droit semblable à l'égard des jugements du Tribunal administratif. Nonobstant sa portée limitée, l'article XII du Statut du Tribunal administratif a conféré sur ce point un droit exclusif au Conseil exécutif.

L'inégalité ainsi constatée n'est pas, en réalité, une inégalité devant la Cour. Elle est antérieure à l'examen de la question par la Cour. Elle n'affecte pas la manière dont la Cour procède à cet examen. Au surplus, en l'espèce, cette inégalité reste quelque peu théorique parce que les fonctionnaires ont eu gain de cause devant le Tribunal administratif et qu'en conséquence ils ne sauraient avoir de griefs à formuler. Cela étant, il n'est pas nécessaire pour la Cour de se prononcer sur la valeur en droit de l'article XII du Statut du Tribunal administratif. S'en tenant aux données de l'espèce, il lui suffit de constater que le fait que le Conseil exécutif était seul à pouvoir ouvrir la procédure ne

be brought before the Court and decided by it. However, under Article 34, paragraph 1, of the Statute of the Court "only States may be parties in cases before the Court". In Article XII it was sought to avoid this difficulty while nevertheless securing an examination by and a decision of the Court by means of a Request, emanating from the Executive Board, for an Advisory Opinion. To the Executive Board—and to it alone—was given the right of challenging a Judgment of the Administrative Tribunal. The special feature of this procedure is that advisory proceedings take the place of contentious proceedings which would not be possible under the Statute of the Court.

The Court is not called upon to consider the merits of such a procedure or the reasons which led to its adoption. It must consider only the question whether its Statute and its judicial character do or do not stand in the way of its participating in this procedure by complying with the Request for an Advisory Opinion.

According to generally accepted practice, legal remedies against a judgment are equally open to either party. In this respect each possesses equal rights for the submission of its case to the tribunal called upon to examine the matter. This concept of the equality of parties to judicial proceedings finds, in a different sphere, an expression in Article 35, paragraph 2, of the Statute of the Court which, when providing that the Security Council shall lay down the conditions under which the Court shall be open to States not parties to the Statute, adds "but in no case shall such conditions place the parties in a position of inequality before the Court". However, the advisory proceedings which have been instituted in the present case involve a certain absence of equality between Unesco and the officials both in the origin and in the progress of those proceedings.

In the first place, in challenging the four Judgments and applying to the Court, the Executive Board availed itself of a legal remedy which was open to it alone. Officials have no such remedy against the Judgments of the Administrative Tribunal. Notwithstanding its limited scope, Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal in this respect confers an exclusive right on the Executive Board.

However, the inequality thus stated does not in fact constitute an inequality before the Court. It is antecedent to the examination of the question by the Court. It does not affect the manner in which the Court undertakes that examination. Also, in the present case, that absence of equality between the parties to the Judgments is somewhat nominal since the officials were successful in the proceedings before the Administrative Tribunal and there was accordingly no question of any complaint on their part. This being so, it is not necessary for the Court to express an opinion upon the legal merits of Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal. The Court must confine itself to the facts of the

constitue pas un motif pour écarter la demande d'avis.

La question de l'égalité entre l'Unesco et les fonctionnaires se pose encore dans le développement de la procédure à suivre devant la Cour. Ici, l'absence d'égalité résulte non plus d'une disposition du Statut du Tribunal administratif mais des dispositions du Statut de la Cour. En la forme d'une procédure consultative, la Cour se trouve en présence d'une contestation dont la solution affectera le droit des fonctionnaires au bénéfice des jugements qu'ils ont obtenus, et l'obligation pour l'Unesco de se conformer à ces jugements. Le caractère judiciaire de la Cour exige que, d'un côté et de l'autre, ceux qu'affecte directement cette procédure soient admis à soumettre à la Cour leurs vues et leurs arguments.

Pour l'Unesco, le Statut et le Règlement de la Cour n'y font nul obstacle et pourvoient même à lui offrir les facilités nécessaires. Pour les fonctionnaires il en est autrement.

La Cour s'est trouvée en face de cette difficulté. Il y a été pourvu, d'une part, par le procédé consistant à faire parvenir à la Cour les observations des fonctionnaires par l'intermédiaire de l'Unesco, d'autre part, en renonçant à toute procédure orale. La Cour n'est pas liée pour l'avenir par l'assentiment qu'elle a pu donner ou les décisions qu'elle a pu prendre au sujet de la procédure ainsi adoptée. En l'espèce, la procédure suivie n'a pas soulevé d'objections de la part des intéressés et elle a même reçu l'assentiment du conseil des fonctionnaires bénéficiaires des jugements. Le principe de l'égalité entre les parties découle des exigences d'une bonne administration de la justice. Ces exigences n'ont pas été compromises en l'espèce par le fait que les observations écrites formulées au nom des fonctionnaires ont été présentées par l'intermédiaire de l'Unesco. Enfin, bien qu'il n'y ait pas eu de procédure orale, la Cour constate qu'elle a reçu des informations adéquates. Il semble qu'il n'y ait pas, dans ces conditions, de motif déterminant pour que la Cour refuse de prêter son assistance à la solution d'un problème qui se pose pour une institution spécialisée des Nations Unies autorisée à demander à la Cour un avis consultatif. Malgré le caractère permissif de l'article 65 du Statut relatif aux avis consultatifs, il faudrait des raisons décisives pour déterminer la Cour à opposer un refus qui compromettrait le fonctionnement du régime établi par le Statut du Tribunal administratif en vue de la protection juridictionnelle des fonctionnaires. Une absence d'égalité, apparente ou théorique, ne doit pas obscurcir ou effacer cet objet essentiel.

present case. In this respect, it is enough for it to state that the circumstance that only the Executive Board was entitled to institute the present proceedings does not constitute a reason for not complying with the Request for an Advisory Opinion.

The question of equality between Unesco and the officials arises once more in connexion with the actual procedure before the Court. Here the absence of equality flows not from any provision of the Statute of the Administrative Tribunal but from the provisions of the Statute of the Court. In the form of advisory proceedings, the Court has before it a challenge the result of which will affect the right of the officials to the benefit of the Judgments of the Tribunal and the obligation of Unesco to comply with them. The judicial character of the Court requires that both sides directly affected by these proceedings should be in a position to submit their views and their arguments to the Court.

In the case of Unesco, the Statute and the Rules of Court constitute no obstacle in this respect. Indeed, they make available to it the necessary facilities. In the case of the officials, the position is different.

It was with that difficulty that the Court was confronted. The difficulty was met, on the one hand, by the procedure under which the observations of the officials were made available to the Court through the intermediary of Unesco and, on the other hand, by dispensing with oral proceedings. The Court is not bound for the future by any consent which it gave or decisions which it made with regard to the procedure thus adopted. In the present case, the procedure which has been adopted has not given rise to any objection on the part of those concerned. It has been consented to by counsel for the officials in whose favour the Judgments were given. The principle of equality of the parties follows from the requirements of good administration of justice. These requirements have not been impaired in the present case by the circumstance that the written statement on behalf of the officials was submitted through Unesco. Finally, although no oral proceedings were held, the Court is satisfied that adequate information has been made available to it. In view of this there would appear to be no compelling reason why the Court should not lend its assistance in the solution of a problem confronting a specialized agency of the United Nations authorized to ask for an Advisory Opinion of the Court. Notwithstanding the permissive character of Article 65 of the Statute in the matter of advisory opinions, only compelling reasons could cause the Court to adopt in this matter a negative attitude which would imperil the working of the régime established by the Statute of the Administrative Tribunal for the judicial protection of officials. Any seeming or nominal absence of equality ought not to be allowed to obscure or to defeat that primary object.

A la lumière de ce qui vient d'être dit et des circonstances de l'espèce, la Cour considère qu'elle doit donner suite à la demande d'avis.

\* \* \*

La première question posée à la Cour est énoncée dans les termes suivants :

« I. — Le Tribunal administratif était-il compétent, aux termes de l'article II de son Statut, pour connaître des requêtes introduites contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, en date du 5 février 1955, par MM. Duberg et Leff et la Dame Wilcox, et, en date du 28 juin 1955, par la Dame Bernstein ? »

La Cour est ici invitée à prononcer sur la compétence du Tribunal administratif. L'article XII du Statut de ce Tribunal qui est à la base de la demande d'avis a fait apparaître que ce qui est en cause c'est la décision du Tribunal affirmant sa compétence, donc le dispositif sur ce point de son jugement. La Cour n'est pas limitée à l'examen des motifs que le Tribunal administratif a expressément invoqués à l'appui de sa décision ; elle doit arriver, pour les motifs qu'elle jugera déterminants, à sa propre décision au sujet de la compétence du Tribunal.

Les termes « compétent pour connaître » employés dans la demande d'avis signifient qu'il s'agit de déterminer si le Tribunal administratif était juridiquement qualifié pour examiner les requêtes dont il était saisi et statuer au fond sur les prétentions qui y étaient énoncées. Le fait que le Tribunal aurait bien ou mal jugé au fond, qu'il aurait bien ou mal interprété et appliqué le droit pour juger au fond n'affecte pas sa compétence. Celle-ci doit être appréciée en recherchant si la requête était de celles dont l'examen au fond relève de la connaissance du Tribunal administratif selon les dispositions gouvernant la compétence de celui-ci. Cette distinction entre la compétence et le fond est très importante dans le régime juridique du Tribunal administratif. Les erreurs que le Tribunal administratif peut être amené à commettre au sujet de sa compétence sont susceptibles d'être redressées par la Cour sur demande d'avis émanant du Conseil exécutif. Les erreurs de fait ou de droit que commettrait le Tribunal administratif dans ses jugements sur le fond ne peuvent pas donner lieu à une telle procédure : à ses jugements sur le fond s'applique purement et simplement la disposition de l'article VI du Statut du Tribunal portant que les jugements de celui-ci sont « définitifs et sans appel ».

Devant le Tribunal administratif, les fonctionnaires intéressés se sont plaints du refus de renouveler leur contrat de durée définie

In the light of what has been said above and of the circumstances of the present case, the Court considers that it ought to comply with the Request for an Opinion.

\* \* \*

The first question put to the Court is in the following terms :

“I.—Was the Administrative Tribunal competent, under Article II of its Statute, to hear the complaints introduced against the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on 5 February 1955 by Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox, and on 28 June 1955 by Mrs. Bernstein ?”

The Court is here invited to pass upon the competence of the Administrative Tribunal. Article XII of the Statute of that Tribunal on which the Request is based shows that what is involved is the decision of the Tribunal confirming its jurisdiction, that is, the operative part of its Judgment on this point. The Court is not confined to an examination of the grounds of decision expressly invoked by the Tribunal ; it must reach its decision on grounds which it considers decisive with regard to the jurisdiction of the Tribunal.

The words “competent to hear” used in the Request for an Opinion mean that the question is one of determining whether the Administrative Tribunal was legally qualified to examine the complaints submitted to it and to adjudicate on the merits of the claims set out therein. The circumstance that the Tribunal may have rightly or wrongly adjudicated on the merits or that it may have rightly or wrongly interpreted and applied the law for the purposes of determining the merits, in no way affects its jurisdiction. The latter is to be judged in the light of the answer to the question whether the complaint was one the merits of which fell to be determined by the Administrative Tribunal in accordance with the provisions governing its jurisdiction. That distinction between jurisdiction and merits is of great importance in the legal régime of the Administrative Tribunal. Any mistakes which it may make with regard to its jurisdiction are capable of being corrected by the Court on a Request for an Advisory Opinion emanating from the Executive Board. Errors of fact or of law on the part of the Administrative Tribunal in its Judgments on the merits cannot give rise to that procedure. The only provision which refers to its decisions on the merits is Article VI of the Statute of the Tribunal which provides that its judgments shall be “final and without appeal”.

Before the Administrative Tribunal the officials concerned complained of the refusal to renew their fixed-term contracts, a

qui leur avait été opposé dans les circonstances précédemment rappelées. Ils ont contesté devant le Conseil d'appel la thèse suivant laquelle le titulaire d'un contrat de durée définie n'avait aucun droit au renouvellement de ce contrat. Ils ont invoqué, au contraire, qu'ils avaient un droit acquis au renouvellement de leur contrat. Pour ce faire ils ont invoqué, en dehors de considérations générales sur la fonction publique internationale et la pratique des organisations internationales, la position prise au sujet du renouvellement des contrats de durée définie par le Directeur général dans la Note administrative du 6 juillet 1954 ainsi qu'un document soumis par lui à la Conférence générale qui se réfère, à ce propos, à l'article 4.5.I du Statut du personnel. La position prise par eux à cet égard devant le Tribunal administratif apparaît clairement si l'on considère qu'ils avaient obtenu gain de cause devant le Conseil d'appel et que celui-ci avait, sur ce point, motivé son avis sur le sens par lui donné aux articles 4 du Statut et 52 du Règlement du personnel. De son côté, le mémoire en réponse de l'Unesco a invoqué, pour contester la thèse des requérants, l'interprétation qu'elle entendait donner de l'article 4.5.I du Statut du personnel, certaines dispositions du Règlement du personnel et, essentiellement, le sens qu'elle attachait aux contrats de durée limitée. Tout cela fait apparaître ce dont le Tribunal administratif était saisi. La Cour doit apprécier si l'examen de ces requêtes rentrait dans la compétence du Tribunal administratif aux termes de l'article II, paragraphe 5, de son Statut, lequel dispose : « Le Tribunal connaît ... des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel... »

La Cour ne saurait attacher à cette disposition un sens formaliste qui consisterait à exiger que dans sa requête, le fonctionnaire indiquât d'une façon expresse telle ou telle stipulation ou disposition dont il entend se prévaloir. D'une part, ce qui doit être invoqué aux termes de l'article II, paragraphe 5, c'est une inobservation, c'est-à-dire un acte ou une omission de l'administration ; en l'espèce, le requérant a invoqué le refus de renouveler son contrat. D'autre part, le Tribunal est qualifié pour rechercher et déterminer quels sont les textes applicables à la prétention qui lui est soumise. Pour admettre la compétence du Tribunal, il suffit de constater que les prétentions énoncées dans la requête rentrent, par leur nature, dans le cadre défini par l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal administratif et précisé dans une autre partie du présent avis.

Aux termes de cette disposition, pour que le Tribunal soit compétent pour connaître de la requête d'un fonctionnaire il faut que le fonctionnaire invoque l'inobservation des stipulations ou dispositions que cet article mentionne. « Requêtes invoquant », cela est une expression plus large que serait l'expression « requêtes fondées sur ».

refusal which they encountered in the circumstances as recalled. They challenged before the Appeals Board the argument that the holder of a fixed-term contract had no right to the renewal of his contract. They alleged that, on the contrary, they had an acquired right to the renewal of their contracts. In doing so they relied, apart from general considerations relating to the international civil service and the practice of international organizations, on the position taken with regard to the renewal of fixed-term contracts by the Director-General in the Administrative Memorandum of July 6th, 1954, and on a document submitted by him to the General Conference which refers, in this connexion, to Staff Regulation 4.5.1. Their position, on this point, before the Administrative Tribunal appears clearly when it is borne in mind that they had been successful before the Appeals Board and that the latter, on this point, had given as a reason for its opinion the meaning which it attached to Staff Regulation 4 and to Staff Rule 52. On the other hand, the written answer of Unesco, in challenging the case for the complainants, relied on the interpretation which it put upon Staff Regulation 4.5.1, on certain provisions of the Staff Rules, and, primarily, on the meaning which it attributed to fixed-term contracts. All this serves to bring out the issue of which the Administrative Tribunal was seised. The Court has to consider whether the examination of these complaints fell within the jurisdiction of the Administrative Tribunal under Article II, paragraph 5, of its Statute which provides: "The Tribunal shall ... be competent to hear complaints alleging non-observance, in substance or in form, of the terms of appointment of officials and of provisions of the Staff Regulations..."

The Court cannot attach to this provision any purely formal meaning so as to require that the official should expressly indicate in his complaint the particular term or provision on which he intends to rely. In the first place, what must be alleged, according to Article II, paragraph 5, is non-observance, namely, some act or omission on the part of the Administration; in the present case, the complainant invoked the refusal to renew his contract. Secondly, the Tribunal is entitled to ascertain and to determine what are the texts applicable to the claim submitted to it. In order to admit that the Tribunal had jurisdiction, it is sufficient to find that the claims set out in the complaint are, by their nature, such as to fall within the framework of Article II, paragraph 5, of the Statute of the Administrative Tribunal in the sense indicated in another part of this Opinion.

According to the words of this provision, it is necessary, in order to establish the jurisdiction of the Tribunal to hear a complaint by an official, that he should allege non-observance of the terms or provisions therein referred to. "Complaints alleging" is a wider expression than "complaints based on". The latter may

Cette dernière expression évoquerait l'idée qu'une telle requête devrait être juridiquement bien fondée et cependant la Cour, en présence des mots « réclamations ... fondées sur les dispositions » d'un traité, a estimé que ces mots « ne sauraient être entendus comme désignant des réclamations qui peuvent effectivement être établies aux termes de ce traité » (*Affaire Ambatielos, Fond : Obligation d'arbitrage, C. I. J. Recueil 1953, p. 17*). A plus forte raison en est-il de l'expression plus souple « requêtes invoquant ». Ces mots se réfèrent à ce que le requérant invoque, à ce sur quoi il prétend appuyer sa requête. Mais l'article II, paragraphe 5, ne signifie pas qu'il suffirait d'une mention purement verbale de certaines stipulations ou dispositions pour établir la compétence du Tribunal administratif. Une simple allégation de la part du requérant ne saurait suffire pour déterminer le Tribunal à s'incliner devant elle et à retenir l'examen de la requête. Dans l'arrêt précédemment cité, la Cour, ayant à interpréter l'expression « fondée sur » a dit qu'« il ne suffit pas que le gouvernement qui présente la réclamation établisse un rapport lointain entre les faits de la réclamation et le traité » invoqué ; elle a ajouté aussitôt qu'« il n'est pas nécessaire que ce gouvernement démontre ... qu'une prétendue violation du traité présente un fondement juridique inattaquable » (*ibid.*, p. 18). Pour l'application de l'article II, paragraphe 5, la Cour estime qu'il faut également s'en tenir à cette position intermédiaire : exiger que la requête fasse apparaître un rapport réel entre le grief et les dispositions invoquées, ne pas exiger que les faits allégués emportent nécessairement les conséquences que les requérants prétendent y attacher : cette seconde exigence confondrait l'examen de la compétence avec celui du fond.

Dans les affaires dont il est question ici, les fonctionnaires ont invoqué une interprétation de leur contrat et du Statut du personnel selon laquelle ils auraient un droit au renouvellement de leur contrat ; ils ont invoqué que la Note administrative était un complément de leur contrat et du Statut du personnel qui leur donnait un droit à obtenir le renouvellement : la valeur de ces allégations est le fond du litige soumis par eux au Tribunal. Pour déterminer la compétence du Tribunal, il est nécessaire de rechercher si les stipulations et dispositions invoquées apparaissent comme ayant un rapport sérieux et non factice avec le refus de renouveler les contrats.

\* \* \*

A la lumière de ce qui précède, la Cour examinera maintenant la question de savoir si, pour se reconnaître compétent, le Tribunal administratif était fondé à admettre qu'il avait devant lui une requête rentrant dans le cadre *a*) des « stipulations du contrat d'engagement » ou *b*) du « Statut du personnel ». Ces deux aspects de la question seront examinés successivement.

be interpreted as meaning that the object of such a complaint must be legally well-founded. Yet the Court, when confronted with the words "claims ... based on the provisions" of a treaty, considered that these words "cannot be understood as meaning claims actually supportable under that Treaty" (*Ambatielos case, Merits: Obligation to arbitrate*, I.C.J. Reports 1953, p. 17). This is particularly true in the case of the more flexible expression "complaints alleging". These words refer to what the complainant alleges—to that on which he relies for the purpose of supporting his complaint. But Article II, paragraph 5, does not mean that a mere verbal reference to certain terms or provisions would suffice to establish the jurisdiction of the Administrative Tribunal. A mere allegation by the complainant cannot be sufficient to cause the Tribunal to accept it for the purpose of examining the complaint. In the Judgment previously referred to, the Court, in construing the expression "based on", said that "it is not enough for the claimant Government to establish a remote connexion between the facts of the claim and the Treaty" invoked. However, it proceeded to add that "it is not necessary for that Government to show ... that an alleged treaty violation has an unassailable legal basis" (*ibid.*, p. 18). Similarly, in applying Article II, paragraph 5, the Court considers that this intermediate position must be adhered to, namely, that it is necessary that the complaint should indicate some genuine relationship between the complaint and the provisions invoked, but that it is not required that the facts alleged should necessarily lead to the results alleged by the complainants. Any such requirement would confuse the question of jurisdiction with that of the substance.

In the cases here in question, the officials put forward an interpretation of their contracts and of the Staff Regulations to the effect that they had a right to the renewal of their contracts. They alleged that the Administrative Memorandum was complementary to their contracts and to the Staff Regulations and that it gave them a legal right to renewal. The correctness of these allegations constitutes the substance of the issue which they submitted to the Tribunal. In order to determine the jurisdiction of the Tribunal, it is necessary to ascertain whether the terms and the provisions invoked appear to have a substantial and not merely an artificial connexion with the refusal to renew the contracts.

\* \* \*

In the light of what has been said above, the Court will now examine the question whether, for the purpose of accepting jurisdiction, the Administrative Tribunal was entitled to find that there existed before it a complaint sufficient to bring it within the scope of (a) "terms of appointment" or (b) "Staff Regulations". These two aspects of the question will be considered in turn.

Le contrat de Duberg, en son dernier état, prenait fin le 31 décembre 1954. La prétention de Duberg était que de ce contrat résultait pour lui un titre à en obtenir le renouvellement. Cette prétention était-elle suffisamment fondée pour établir la compétence du Tribunal administratif ? Pour cela, il fallait qu'elle eût une base juridique sérieuse. La question du renouvellement s'est posée à un moment où le contrat de Duberg était encore en vigueur : c'est en août 1954 que la décision de ne pas renouveler son contrat a été prise ; ultérieurement confirmée, elle a été maintenue le 25 novembre 1954 après l'avis du Conseil d'appel auquel Duberg s'était adressé ; le contrat de Duberg n'arrivait à expiration que le 31 décembre 1954. D'autre part, le contrat d'engagement fait expressément référence au Statut et au Règlement du personnel ainsi qu'aux amendements qui y seraient apportés. Les « *terms of appointment* », expression employée dans le texte anglais du Statut du Tribunal et qui se retrouve dans le document relatif à l'engagement de Duberg, expression au surplus plus large et mieux appropriée que l'expression « stipulations du contrat d'engagement », doivent être entendus en rapport avec l'attitude prise à leur égard par le Directeur général. Or celui-ci, dans la Note administrative du 6 juillet 1954 a pris position à l'égard du renouvellement des contrats de durée définie. Il a énoncé et porté à la connaissance du personnel son intention de renouveler ces contrats sous certaines conditions qu'il indiquait. C'était là, de sa part, reconnaître ou établir un lien entre les contrats qui allaient arriver à expiration et leur renouvellement. Quelle était la force de ce lien ? Allait-il jusqu'à donner à Duberg un droit à obtenir le renouvellement de son contrat ? Ces questions sont en rapport suffisant avec l'interprétation du contrat d'engagement, son respect ou son inobservation, pour conduire à admettre qu'elles rentraient dans la compétence du Tribunal administratif. En disant cela la Cour laisse entière la question de savoir si Duberg remplissait les conditions posées par la Note administrative pour le renouvellement de son contrat. Cette question n'est pas soumise à la Cour.

\* \* \*

La Cour ne saurait admettre que pour apprécier la situation juridique en la matière il faudrait s'en tenir exclusivement à la lettre des contrats et, en particulier, à la disposition d'après laquelle, à défaut de renouvellement, ces contrats viennent automatiquement à expiration à la date fixée. Les fonctionnaires prétendaient tirer de leur contrat de durée définie un droit à son renouvellement. Ils se plaignaient du fait que ce renouvellement leur avait été refusé et c'est en ce refus qu'ils trouvaient une inobservation de leur contrat. Il est clair que la seule échéance du terme fixé au contrat ne pouvait suffire à effacer cette inobservation antérieure à cette échéance si

Duberg's contract, as renewed on the last occasion, was due to expire on December 31st, 1954. He maintained that that contract gave him a right to a renewal of the contract. Was that assertion sufficiently well-founded to establish the competence of the Administrative Tribunal? For that purpose, it was necessary that the assertion should have some serious juridical basis. The question of renewal arose at the time when Duberg's contract was still in force. It was in August 1954 that the decision not to renew his contract was taken; that decision was subsequently confirmed and maintained after November 25th, 1954, following upon the opinion of the Appeals Board invoked by Duberg; Duberg's contract did not expire until December 31st, 1954. Furthermore, the contract of employment expressly refers to the Staff Regulations and Rules, as well as to any amendments thereto. The expression "terms of appointment" which is used in the English text of the Statute of the Administrative Tribunal and which also appears in the document relating to Duberg's engagement—an expression which seems to be both wider and more appropriate than the expression "*stipulations du contrat d'engagement*"—must be understood in relation to the attitude assumed in the matter by the Director-General. Now the latter, in his Administrative Memorandum of July 6th, 1954, adopted a position with regard to the renewal of fixed-term contracts. He announced and brought to the knowledge of the staff his intention to offer a renewal of these contracts under certain specified conditions. This signified, on his part, a decision to recognize or establish a link between the contracts which were due to expire and their renewal. What was the nature of that link? Did it go so far as to confer upon Duberg a legal right to obtain the renewal of his contract? These questions are sufficiently related to the interpretation of the contract of employment, in terms of its observance or non-observance, to permit a finding that they fell within the competence of the Administrative Tribunal. In saying this, the Court does not pass on the question whether Duberg fulfilled the conditions required in the Administrative Memorandum for the renewal of his contract. That question is not before the Court.

\* \* \*

The Court cannot admit that in order to appreciate the legal situation in the matter it is possible to attach exclusive importance to the letter of the contracts in question and, in particular, to the provision according to which, in case of non-renewal, these contracts expire automatically on the date fixed. The officials claimed to derive a right to renewal from their fixed-term contracts. They complained of the fact that such renewal was denied to them and it was that refusal which they regarded as non-observance of their contracts. It is clear that the mere expiry of the term fixed in the contract could not have the effect of nullifying

elle s'était effectivement produite et à retirer aux fonctionnaires le droit de s'en plaindre devant le Tribunal administratif. En effet, l'article II, paragraphe 6, de son Statut dispose : « Ont accès au Tribunal : a) le fonctionnaire, même si son emploi a cessé... »

La Cour estime que, pour apprécier la compétence du Tribunal administratif, il est nécessaire de considérer le contrat non pas seulement dans sa lettre mais aussi dans ses rapports avec les conditions dans lesquelles il est intervenu et la place qu'il tient dans l'Organisation.

Dans la pratique de l'Unesco — comme d'ailleurs dans celle de l'Organisation des Nations Unies et des Institutions spécialisées — les contrats de durée définie ne sont pas l'équivalent de contrats ordinaires de durée définie entre employeurs et employés privés. A la date considérée, un grand nombre d'employés de l'Unesco avaient des contrats de durée définie. Une situation analogue paraît avoir existé aux Nations Unies et dans les Institutions spécialisées. Il est inutile d'examiner ici les raisons qui ont milité en faveur de l'octroi de tels contrats. Le fait est qu'en cette matière s'est développée une pratique selon laquelle les titulaires de contrats de durée définie, sans être assimilés aux titulaires de contrats permanents ou de contrats de durée indéterminée, ont souvent été traités comme ayant droit à un emploi continué, dans des conditions compatibles avec les besoins et le bien général de l'organisation, cela d'une manière dépassant les termes stricts du contrat. Dans un document intitulé « Normes et méthodes de recrutement du personnel », que le Directeur général a fait soumettre à la Conférence générale, lors de sa huitième Session en 1954, il a été énoncé au paragraphe 26 que « selon le texte actuel de l'article 4.5.1, adopté par la Conférence générale en sa septième Session, le Directeur général est tenu d'accorder des engagements de durée indéterminée à tous les membres du personnel qui, ayant d'abord reçu des engagements de durée définie pour une période d'un à trois ans, ont donné satisfaction pendant ladite période, à moins toutefois qu'il ne juge devoir », en raison des exigences du programme « leur accorder seulement un nouvel engagement de durée définie ». Dans le paragraphe 14 du même document, on peut aussi noter la déclaration suivante : « l'engagement de tout membre du personnel qui s'est bien acquitté de ses fonctions et dont la conduite a donné satisfaction, est la plupart du temps renouvelé ». A la dix-septième séance tenue par la Commission administrative lors de la huitième Session de la Conférence générale le 29 novembre 1954, le Directeur général a déclaré « qu'aux termes de l'alinéa 4.5.1 actuel, il est tenu de renouveler les contrats en question sans limitation de temps (pourvu que l'intéressé remplisse toutes les conditions requises), à moins de pouvoir affirmer que les exigences du programme s'y opposent ». La pratique sur laquelle on vient de jeter les yeux est un élément pertinent pour l'interprétation

this non-observance occurring, if in fact it did occur, before the expiry date and of depriving the officials of their right to complain of it before the Administrative Tribunal. In fact, Article II, paragraph 6, of its Statute provides: "The Tribunal shall be open: (a) to the official, even if his employment has ceased..."

The Court is of the opinion that, in order to decide on the competence of the Administrative Tribunal, it is necessary to consider these contracts not only by reference to their letter but also in relation to the actual conditions in which they were entered into and the place which they occupy in the Organization.

In the practice of Unesco—as well as in the practice of the United Nations and of the Specialized Agencies—fixed-term contracts are not like an ordinary fixed-term contract between a private employer and a private employee. At the crucial period a large number of the employees of Unesco held fixed-term contracts. A similar situation seems to have obtained in the United Nations and in the Specialized Agencies. There is no need here to go into the reasons which have prompted that form of contracts. The fact is that there has developed in this matter a body of practice to the effect that holders of fixed-term contracts, although not assimilated to holders of permanent or indeterminate contracts, have often been treated as entitled to be considered for continued employment, consistently with the requirements and the general good of the organization, in a manner transcending the strict wording of the contract. In a document entitled "Personnel Recruitment Standards and Methods", which was submitted, under the authority of the Director-General, to the General Conference at its Eighth Session in 1954, it was stated in paragraph 26 that "the existing Regulation 4.5.1, adopted by the Seventh Session of the General Conference, obliges the Director-General to give indeterminate appointments to all staff members after they have satisfactorily completed a fixed-term appointment of one to three years, unless he considers that" in the light of programme requirements, "he should only give a further fixed-term appointment". In paragraph 14 of the same document may also be noted the statement that "if a staff member has fulfilled his duties efficiently and his conduct is satisfactory, his appointment is, in most cases, renewed". At the Seventeenth Meeting of the Administrative Commission during the Eighth Session of the General Conference the Director-General stated on November 29th, 1954, "that, under the existing paragraph 4.5.1 of the Staff Regulations, he was under an obligation to renew a contract for an indeterminate period (provided the person satisfied all the requirements), unless he could invoke programme needs as a reason for not doing so". The practice as here surveyed is a relevant factor in the interpretation of the contracts in question. It lends force to the view that there may be circumstances in which the non-renewal of a fixed-term contract provides a legitimate ground for complaint.

des contrats en question. Elle vient à l'appui de l'opinion selon laquelle il peut y avoir des circonstances dans lesquelles le non-renouvellement d'un contrat de durée définie constitue un motif valable de réclamation.

\* \* \*

La pratique qui vient d'être analysée doit mettre en garde contre une interprétation du contrat d'engagement qui, s'attachant littéralement et exclusivement à la clause de durée qu'il contient, en déduirait que, le terme fixé étant échu, il est impossible de se prévaloir du contrat de durée définie pour critiquer le refus de renouvellement de ce contrat. Au surplus, une telle interprétation ne tiendrait pas compte de ce qu'est le renouvellement d'un contrat de durée définie tel qu'il est compris par le Statut du personnel auquel le contrat fait expressément renvoi. C'est un aspect de la question qu'il faut considérer pour déterminer si, comme on l'a prétendu, le titulaire d'un contrat de durée définie serait, quant au renouvellement de celui-ci, dans la même situation juridique que le postulant à un emploi qui souhaite entrer au service de l'Unesco.

Il est évident que le candidat à un poste qui ne l'obtient pas n'est pas fondé à invoquer la compétence du Tribunal administratif. En va-t-il de même pour un fonctionnaire qui n'obtient pas le renouvellement de son contrat de durée définie ? La question du renouvellement d'un contrat de durée définie se pose pour celui qui, à ce moment, fait partie du personnel de l'Unesco. Les quatre requérants se sont trouvés dans cette situation. L'article 4.5.1 du Statut du personnel, qui régissait leurs contrats, disposait :

« Les autres membres du personnel sont nommés par contrat de durée définie, pour une période initiale d'un an au moins et de trois ans au plus, et renouvelables : a) soit sans limitation de temps, b) soit en raison des exigences du programme, pour des périodes déterminées d'un an au moins et de cinq ans au plus, à la discrétion du Directeur général. Les membres du personnel nommés antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 1952 sont censés, pour l'application du présent alinéa, avoir été nommés à cette date sans préjudice des droits qu'ils ont pu acquérir par ailleurs. »

Les mots « contrat de durée définie ... renouvelables » impliquent que le renouvellement constitue un stade ultérieur, un prolongement du contrat antérieur. Il ne s'agit pas ici d'un nouveau contrat sans rapport avec celui qui l'a précédé. Ce caractère du renouvellement est confirmé par la distinction entre les contrats de durée définie, qui peuvent être renouvelés, et les contrats temporaires dont le renouvellement n'est pas prévu. L'article 52 d) du Règlement du personnel disposait :

« Un engagement de durée définie prend fin à l'échéance fixée, à moins qu'un nouvel engagement n'ait été offert à l'intéressé et accepté par lui trois mois avant l'échéance si l'intéressé est en

\* \* \*

The practice referred to above should serve as a warning against an interpretation of the contract of employment which, by considering exclusively the literal meaning of its provision relating to duration, would mean that on the expiry of the fixed period a fixed-term contract cannot be relied upon for the purpose of impugning a refusal to renew it. Such an interpretation, moreover, would fail to take into account the nature of renewal as understood in the Staff Regulations to which the contract expressly refers. This is an aspect of the matter which has to be considered in order to determine whether, as has been argued, the holder of a fixed-term contract is, so far as its renewal is concerned, in the same legal position as an applicant for employment seeking to enter the service of Unesco.

Clearly, an applicant for a new appointment who fails to obtain it cannot properly invoke the jurisdiction of the Administrative Tribunal. Can the same be said of an official who fails to obtain a renewal of his fixed-term contract? The question of the renewal of a fixed-term contract arises for one who is at the time a staff member of Unesco. That was the position of the four complainants. The text governing their appointments was Staff Regulation 4.5.1, which provided as follows:

“Other staff members shall be appointed on fixed-term contracts for an initial period of not less than one nor more than three years, renewable either (a) without limit of time, or (b) in the light of programme requirements, for further fixed periods of not less than one year up to a maximum period of service of five years, at the discretion of the Director-General. Staff members appointed before 1 January 1952 shall be deemed, for the purpose of this regulation, to have been appointed on that date, without prejudice to their acquired rights in other respects.”

The words “fixed-term contracts ... renewable” imply that renewal constitutes a further stage, a continuing period, of the former contract. There is no question here of a new contract wholly unrelated to its predecessor. That character of renewal is confirmed by a distinction between fixed-term contracts, which may be renewed, and temporary contracts in respect of which there is no provision for renewal. Staff Rule 52 (d) provided as follows:

“A fixed-term appointment shall expire upon completion of the fixed-term unless a new appointment is offered and accepted three months before the expiry date, if the staff member has served for

fonctions depuis moins d'un an ou six mois avant cette date s'il est en fonctions depuis plus d'un an. »

D'autre part, l'article 53 *d*) disait simplement : « Un engagement à titre temporaire prend fin à la date stipulée au contrat, sans préavis ni indemnité. »

L'emploi de l'expression « nouvel engagement » dans l'article 52 *d*) qui vient d'être cité ne permet pas de conclure que ce qu'on appelle couramment « renouvellement » soit un engagement sans aucun lien avec ce qui l'a précédé et que le fonctionnaire à qui pareil renouvellement a été offert ou refusé soit dans la même situation qu'un candidat étranger au personnel de l'Unesco qui désire y entrer pour la première fois. Le sens propre de l'expression « nouvel engagement » ne se prête pas à une telle interprétation et ce n'est pas en ce sens que l'administration l'a comprise. En fait le Directeur général a introduit à l'article 52 *d*) du Règlement du personnel qui est devenu la disposition 104.6 une modification qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1954 et qui consiste à substituer l'expression « renouvellement » à l'expression « nouvel engagement ». C'est le texte ainsi amendé que le Tribunal administratif a cité dans les motifs de sa décision visant sa compétence.

L'opinion qui voit un lien entre le renouvellement et le contrat primitif et d'après laquelle la situation qu'on envisage ici est différente de celle qui résulte de l'octroi d'un premier contrat à un postulant correspond au sens exact du terme « renouvellement ». Elle est également conforme au fait qu'à l'époque où la question du renouvellement se pose, l'intéressé est un fonctionnaire de l'Organisation et non pas étranger à celle-ci. C'est la raison pour laquelle l'article 52 *d*), tant en son texte original qu'en son texte amendé (devenu disposition 104.6 *d*) puis disposition 104.6 *e*)), après avoir énoncé que le contrat expire à la date prévue, ajoute à titre d'exception : « à moins qu'un nouvel engagement [ou le renouvellement] n'ait été offert ... et accepté » et ce « avant l'échéance » du contrat primitif. Cela confirme l'opinion que dans les hypothèses de renouvellement c'est l'engagement initial qui continue d'exister et non pas un engagement indépendant qui est conclu.

De même l'article 61 du Règlement du personnel (devenu disposition 104.14), qui a trait au réengagement, montre que celui-ci est autre chose que le renouvellement d'un engagement. Le renouvellement d'un engagement s'opère autrement que l'octroi d'un engagement initial. Une comparaison des paragraphes 13 et 14 des Normes et Méthodes de recrutement du personnel ne laisse aucun doute à ce sujet. Au paragraphe 14, on peut lire ce qui suit : « L'engagement de tout membre du personnel qui s'est bien acquitté de ses fonctions et dont la conduite a donné satisfaction, est la plupart du temps renouvelé. » Cette phrase montre que le renouvellement est foncièrement différent de l'octroi d'un nouvel engagement ; elle indique également qu'un fonctionnaire consciencieux peut normalement espérer le renouvellement de son engagement. L'emploi du mot

less than one year or six months before the expiry date, if he has served for more than one year."

On the other hand, Staff Rule 53 (*d*) said merely: "A temporary appointment shall expire on the expiry date specified in the contract without notice or indemnity."

From the use of the expression "new appointment" in Rule 52 (*d*), cited above, it cannot be concluded that what is currently called "renewal" is an appointment without any link with what precedes it and that the official to whom such renewal has been offered or refused is in the same situation as an applicant who is new to the staff of Unesco and wishes to enter it for the first time. The proper meaning of the expression "new appointment" does not lend itself to any such interpretation, and the Administration has not understood it in that sense. In fact, the Director-General introduced in Rule 52 (*d*), which has become Rule 104.6, a modification which entered into force on November 1st, 1954, and which consists in the substitution of the expression "renewal" for the expression "new appointment". It is the text thus amended which the Administrative Tribunal has cited in the reasons for its decision on competence.

The view that there is a link between renewal and the original contract and that the situation here envisaged is different from that arising in the case of granting a new contract to an applicant corresponds to the accurate meaning of the term "renewal". That view is also in accordance with the fact that at the time when the question of renewal arises the interested person is an official of the Organization and not a stranger to it. This is the reason why Rule 52 (*d*), both in its original version and in the amended text (which became Rule 104.6 (*d*), then Rule 104.6 (*e*)), after having stated that the original appointment expires on the fixed date, adds, by way of exception, the following words: "unless a new appointment [or renewal] is offered and accepted" and this "before the expiry date" of the original appointment. This confirms the view that in cases of renewal it is the initial appointment which remains in existence and not a new appointment independent of its predecessor.

Similarly, Staff Rule 61 (which has become Rule 104.14) which is concerned with re-employment, shows that the latter is something different from the renewal of an appointment. The renewal of an appointment is effected differently from the grant of an original appointment. A comparison between paragraphs 13 and 14 of the Personnel Recruitment Standards and Methods makes the position clear. In paragraph 14, the following sentence occurs: "If a staff member has fulfilled his duties efficiently and his conduct is satisfactory, his appointment is, in most cases, renewed." The passage quoted suggests that the renewal is something fundamentally different from the granting of a new appointment; at the same time it indicates that a diligent staff member may normally expect renewal. The use of the word "review" in the heading of the English text

« *review* » en tête du texte anglais du paragraphe 14 confirme l'impression que le renouvellement est fondé sur un examen du dossier du fonctionnaire.

La disposition de l'article 4.5.1 du Statut du personnel précédemment citée et en vertu de laquelle un membre du personnel nommé par contrat de durée définie ne saurait être maintenu dans cette situation pendant plus de cinq ans, implique également que c'est le contrat initial qui demeure en vigueur jusqu'à l'expiration de ce maximum.

Référence peut aussi être faite à la rédaction donnée par la Conférence générale, lors de sa huitième session, en 1954, à l'article 4.2 du Statut du personnel qui a maintenant la teneur suivante :

« Les nominations, mutations et promotions de membres du personnel décidées par le Directeur général, *ainsi que les renouvellements d'engagements auxquels il procède*, visent à assurer à l'Organisation les services de personnes qui possèdent les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. »

Les mots en italiques ont été ajoutés en 1954. Le fait qu'on ait jugé souhaitable de les ajouter montre que l'on considérait le renouvellement d'un engagement comme une opération différente de la « nomination », dont il était question dans le texte antérieur. Enfin — et ce n'est pas là un simple détail technique — il est intéressant de noter que la pièce intitulée « *Notice of Personnel Action* », qui est annexée à la lettre d'engagement initiale, définit la mesure prise par le terme « *appointment* », alors que celle qui accompagne la deuxième lettre d'engagement définit la mesure prise par le terme « *extension of contract* », ce qui évoque l'idée d'un contrat initial dont la durée est simplement prolongée.

Tout cela montre qu'il existe un lien, un lien juridique, entre le renouvellement et l'engagement initial, et en conséquence entre le renouvellement et la situation juridique d'un fonctionnaire au moment où il se voit accorder ou refuser le renouvellement de son engagement. Ce lien va-t-il jusqu'à créer, comme on l'a prétendu, un droit au renouvellement ? C'est là une question de fond à laquelle la Cour n'a pas à répondre. Il suffit de noter que le requérant s'est référé au lien créé entre le contrat initial et son renouvellement, lien qui est nettement établi par le Statut et le Règlement du personnel auxquels le contrat fait expressément renvoi et qui constituent la base juridique sur laquelle doit s'appuyer l'interprétation du contrat. Ainsi le requérant, en prétendant avoir un droit au renouvellement de son contrat et en prétendant que ce droit avait été méconnu, s'est placé sur le terrain de l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement.

of paragraph 14 confirms the impression that the renewal is based on an examination of the record of service of the official concerned.

The provision, quoted above, of Staff Regulation 4.5.1, under which a staff member appointed on a fixed-term contract cannot be kept in that status for a period of service of more than five years, similarly implies that it is the original contract which continues in existence up to that maximum period.

Reference may also be made to the form given by the General Conference at its Eighth Session in 1954 to Staff Regulation 4.2, which thereafter provided as follows :

“In appointing, transferring or promoting staff members, *and in renewing appointments*, the Director-General shall aim at securing the highest standards of efficiency, competence and integrity.”

The words in italics were added in 1954. The fact that it was considered desirable to make this addition indicates that the renewal of an appointment was considered as being somewhat different from the act of “appointing” referred to in the earlier text. Finally—and this is more than a matter of technical detail—it is of interest to note that the document entitled “Notice of Personnel Action”, which is attached to the original Letter of Appointment, defines the type of action as “appointment” whereas that attached to the second Letter of Appointment defines the type of action as “extension of contract”—a wording which recalls the notion of an original contract whose duration is simply prolonged.

All this shows that there is a relationship, a legal relationship, between the renewal and the original appointment and, consequently, between the renewal and the legal position of an official at the moment when his claim to renewal is granted or denied. Does that relationship go so far as to create in his favour, as has been claimed, a definite right to renewal? That is a question which pertains to the merits and which it is not necessary for the Court to answer. It is sufficient to note that the complaint of the appellant was related to the link created between the original contract and its renewal—a link clearly established by the Staff Regulations and Rules to which the contract expressly makes reference and which constitute the legal basis on which the interpretation of the contract must rest. Thus the complainant, in claiming to possess a right to renewal of his contract and in claiming that that right had been infringed, was placing himself on the ground of non-observance of the terms of appointment.

\* \* \*

Le lien juridique ainsi constaté entre le contrat de durée définie et son renouvellement, lien qui constitue la base juridique de la réclamation du fonctionnaire, apparaît encore dans la décision prise par le Directeur général dans la Note administrative du 6 juillet 1954.

Par cette Note, le Directeur général annonçait qu'il avait « décidé d'offrir à tous les fonctionnaires de [la] catégorie [des services organiques] » remplissant certaines conditions et dont les services étaient nécessaires « le renouvellement de leur engagement pour une durée d'un an ». Il était possible de soutenir que cette Note avait pour effet de créer un droit au renouvellement du contrat. La Cour estime qu'on pouvait raisonnablement soutenir qu'un avis administratif libellé dans des termes aussi généraux peut être considéré comme liant l'Organisation et que la nécessité alléguée par l'Unesco d'une offre individuelle et d'une acceptation individuelle de l'offre était en l'occurrence un point de forme plutôt que de fond. Il n'est pas nécessaire pour la Cour de décider si les conséquences juridiques ainsi envisagées découlaient effectivement de la Note administrative. En tout cas, la Cour estime que si le Directeur général jugeait à propos de refuser à un fonctionnaire le bénéfice de cette offre générale, la contestation qui pouvait être élevée sur ce point tombait dans la compétence du Tribunal administratif.

\* \* \*

Il résulte des considérations qui précèdent que le Tribunal administratif était fondé à admettre que les requêtes l'appelaient à statuer sur une inobservation prétendue des stipulations du contrat d'engagement et, par suite, à se déclarer compétent pour en connaître. En présentant ces considérations, la Cour s'est référée aux dispositions du Statut du personnel et du Règlement du personnel. Sur ce terrain qui constitue un second chef de compétence du Tribunal administratif, la Cour estime devoir ajouter quelques observations qui viendront confirmer les constatations déjà faites.

Devant le Tribunal administratif, l'Unesco a invoqué que les requêtes des fonctionnaires reposaient « sur une méconnaissance profonde ... de la portée des engagements temporaires » ; qu'elles impliquaient un « bouleversement de l'économie des contrats temporaires » ; et que l'Unesco était ainsi amenée « à définir ... les notions de contrat permanent et d'engagement temporaire [... et ...] les circonstances différentes auxquelles ils répondent et les effets juridiques respectifs qui s'y attachent ». C'était se placer sur le terrain des dispositions du Statut du personnel, c'est-à-dire

\* \* \*

The legal relationship thus found to exist between a fixed-term contract and its renewal—a relationship which constitutes the legal basis of the complaints of the officials—shows itself once more in the decision taken by the Director-General in the Administrative Memorandum of July 6th, 1954.

In this Memorandum the Director-General announced that he had “decided that all professional staff members” who satisfied certain conditions and whose services were needed would “be offered one-year renewals of their appointments”. It was possible to maintain that the effect of the Memorandum was to create a right to the renewal of the contracts. The Court considers that it could reasonably be maintained that an administrative notice framed in such general terms might be regarded as binding on the Organization ; and that the necessity, asserted by Unesco, of an individual offer and an individual acceptance of the offer was, in the circumstances, a matter of form rather than of substance. It is not necessary for the Court to decide whether the legal consequences thus envisaged actually followed from the Administrative Memorandum. In any case, the Court considers that if the Director-General thought fit to refuse to an official the benefit of the general offer thus extended, any dispute which might arise with regard to the matter fell within the jurisdiction of the Administrative Tribunal.

\* \* \*

It follows from the preceding considerations that the Administrative Tribunal was entitled to assume that the complaints required it to adjudicate on an alleged non-observance of the terms of appointment, and, consequently, to declare itself competent to hear them. In the course of those considerations, the Court referred to the provisions of the Staff Regulations and of the Staff Rules. On this ground, which constitutes a second basis for the jurisdiction of the Administrative Tribunal, the Court feels it necessary to add certain observations which serve to confirm the conclusions already reached.

Before the Administrative Tribunal, Unesco contended that the complaints of the officials were based “on a profound ... misinterpretation of implications of temporary appointments” ; that they involved a “revolution in the system of temporary contracts” ; and that Unesco sought “to define ... the terms ‘permanent contract’ and ‘temporary appointment’ [... and ...] the different situations to which they correspond and their respective legal consequences”. It was thus putting itself on the ground of the provisions of the Staff Regulations, that is, on the ground covered by the jurisdiction

sur le terrain de la compétence du Tribunal administratif telle qu'elle est définie par l'article II, paragraphe 5, de son Statut. Corrélativement, dans l'affaire Duberg, le requérant analysait en trois points les arguments du Directeur général : 1) le requérant n'avait pas un droit acquis au renouvellement de son contrat ; 2) le Directeur général n'était pas tenu de donner ses raisons pour le non-renouvellement ; 3) sa décision en la matière n'était pas soumise à un contrôle juridictionnel. Le requérant contestait ces trois propositions. Pour ce faire, il se basait non seulement sur les stipulations du contrat mais aussi sur le Statut du personnel.

Aux termes de l'article 4.5.1 du Statut du personnel, le renouvellement d'engagements de durée définie était subordonné aux « exigences du programme ». Le Directeur général a estimé qu'il ne pouvait préjuger ce que déciderait sur ce point la Conférence générale qui devait se réunir vers la fin de 1954. Cela explique qu'il n'ait pas pris parti sur le renouvellement du contrat de Duberg expirant le 31 décembre 1954 avant la date fixée à cet effet par l'article 52 *d*), devenu disposition 104.6 *d*), du Règlement du personnel. Dans cette situation, le Directeur général, estimant « que, de l'avis général, les principes de l'Organisation en matière d'administration du personnel devraient répondre à la notion de fonction publique internationale, et viser à donner un caractère permanent à l'emploi des membres du personnel qui possèdent les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité et dont les services sont nécessaires », publia, le 6 juillet 1954, une Note administrative au sujet du « renouvellement des contrats d'engagement venant à expiration en 1954 ou au début de 1955 ». Dans cette Note, le Directeur général annonce qu'il a « décidé d'offrir à tous les fonctionnaires de [la] catégorie [des services organiques] », dont les contrats vont venir prochainement à expiration et « 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 ». Quel était le caractère de cette Note ? De l'avis de la Cour, elle constituait une modification du Règlement du personnel alors en vigueur — modification que le Directeur général avait pouvoir de faire en vertu de l'article 12.2 du Statut du personnel. En vertu de cette modification, l'article 52 *d*) du Règlement du personnel était provisoirement modifié : tous les fonctionnaires dont les contrats venaient à échéance entre le 6 juillet 1954 et le 30 juin 1955 et qui possédaient les qualifications requises, ont été informés qu'ils se verraient offrir un renouvellement d'un an. Le délai prescrit de 3 ou 6 mois n'était plus pertinent. La situation qui en découlait fait apparaître que la Note administrative était en rapport avec l'application du Statut du personnel.

Enfin, sous deux autres aspects, il apparaît que la Note administrative du 6 juillet 1954 rentre dans le cadre des dispositions de l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal administratif. Tout d'abord, elle se référait aux mots : « en raison des exigences

of the Administrative Tribunal as defined in Article II, paragraph 5, of its Statute. Conversely, in the Duberg case the complainant analysed under three points the arguments of the Director-General: (1) the appellant had no acquired right to the renewal of his contract; (2) the Director-General was not bound to state his reasons for non-renewal; and (3) his decision in the matter was not subject to the control of a jurisdictional body. The complainant contested these propositions. He did so in reliance not only on the terms of the contract, but also of the Staff Regulations.

Under Staff Regulations 4.5.1, the renewal of fixed-term contracts was made subject to "programme requirements". The Director-General took the view that he could not anticipate what might be decided with regard to this point by the General Conference, which was to meet at the end of 1954. This fact explains why he took no action with regard to the renewal of Duberg's contract, which was due to expire on December 31st, 1954, before the date fixed for this purpose by Staff Rule 52 (*d*), which subsequently became Rule 104.6 (*d*). In these circumstances, the Director-General, believing "that there is general agreement that the personnel policy of the Organization should be based on the concept of an international civil service and should be aimed at retaining on a permanent basis those staff members who achieve the highest standards of efficiency, competence and integrity and whose services are needed", issued, on July 6th, 1954, an Administrative Memorandum on the subject of "Renewal of appointments expiring end 1954 and early 1955". In this Memorandum, the Director-General announced that he had "decided that all professional staff members" whose contracts would shortly expire and "who have achieved the required standards of efficiency, competence and integrity and whose services are needed, will be offered one-year renewals of their appointments". What was the character of that Memorandum? In the view of the Court it constituted a modification of the Staff Rules then in force—a modification which the Director-General was authorized to make under Staff Regulation 12.2. By virtue of that modification, Article 52 (*d*) of the Staff Rules was provisionally altered. All officials whose contracts would expire between July 6th, 1954, and June 30th, 1955, and who possessed the required qualifications, were now informed that they would be offered a renewal of one year. The prescribed period of three months or six months had ceased to be relevant. The resulting situation shows that the Administrative Memorandum was related to the application of the Staff Regulations.

Finally, there are two other factors which bring the Administrative Memorandum of July 6th, 1954, within the terms of Article II, paragraph 5, of the Statute of the Administrative Tribunal. In the first place it referred to the phrase "in the

du programme », tels qu'ils figuraient à l'article 4.5.1 du Statut du personnel. D'autre part, la Note se référait implicitement à l'article 4.2 du Statut, qui déclare que les nominations, mutations et promotions de membres du personnel auxquelles procédera le Directeur général viseront à assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. C'est au sujet de cette notion d'intégrité, visée tout à la fois dans la Note et dans l'article 4.2 du Statut du personnel, qu'a surgi la controverse qui a été soumise au Tribunal administratif. Là s'est même trouvé le point crucial sur lequel la requête a cru pouvoir attaquer la décision du Directeur général. A ce point de vue, l'allégation d'inobservation du Statut du personnel paraît clairement rentrer dans la compétence du Tribunal.

Il résulte des considérations précédentes que, soit si l'on se place sur le terrain de l'inobservation des stipulations du contrat, soit sur celui de l'inobservation du Statut du personnel, il s'agissait, comme l'a dit le Tribunal administratif dans les motifs de sa décision sur la compétence, d'un « litige portant sur l'interprétation et l'application du Statut et du Règlement du Personnel de l'Organisation défenderesse » et qu'en conséquence le Tribunal administratif était fondé à affirmer sa compétence.

\* \* \*

La Cour n'a pas perdu de vue que tant devant le Tribunal administratif que dans les observations qui lui ont été soumises il a été invoqué, d'une part, que le Tribunal administratif était un tribunal international et, d'autre part, qu'il n'était pas une « juridiction de droit commun » mais « une juridiction d'attribution » : cela a été invoqué en vue d'aboutir à une interprétation restrictive des dispositions gouvernant la compétence de ce Tribunal. La Cour ne conteste pas que le Tribunal administratif soit un tribunal international. Mais ce qui était soumis à ce Tribunal n'était pas un différend entre États. C'était un différend entre un fonctionnaire et l'Unesco. Les considérations qui ont pu être invoquées en faveur d'une interprétation restrictive des dispositions gouvernant la compétence d'un tribunal appelé à statuer entre États, et déduites de la souveraineté de ceux-ci, ne se retrouvent pas quand il s'agit d'un tribunal appelé à statuer sur la requête d'un fonctionnaire contre une organisation internationale.

La Cour reconnaît que le Tribunal administratif est une juridiction d'attribution. Elle s'est attachée en conséquence à la disposition qui attribue compétence à ce Tribunal pour connaître des « requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant

light of programme requirements" embodied in Staff Regulation 4.5.1. In the second place, the Memorandum relied by implication on Staff Regulation 4.2, which lays down that in appointing, transferring or promoting staff members, the Director-General shall aim at securing the highest standards of efficiency, competence and integrity. The controversy submitted to the Administrative Tribunal centred around the notion of integrity referred to both in the Memorandum and in Staff Regulation 4.2. Indeed that was the crucial point in reliance on which the complaint challenged the decision of the Director-General as open to attack. From this point of view, the allegation of non-observance of Staff Regulations seems clearly to fall within the jurisdiction of the Tribunal.

It follows from the preceding considerations that whether looked at from the point of view of non-observance of the terms of appointment or of that of non-observance of Staff Regulations, the question was, as stated by the Administrative Tribunal in the reasons which it gave for its decision in the matter of competence, one of a "dispute concerning the interpretation and application of the Staff Regulations and Rules of the defendant Organisation" and that, in consequence, the Tribunal was justified in confirming its jurisdiction.

\* \* \*

The Court has not lost sight of the fact that both before the Administrative Tribunal and in the statements submitted to the Court it has been contended, on the one hand, that the Administrative Tribunal was an international tribunal and, on the other hand, that it was a Tribunal of limited jurisdiction ("*jurisdiction d'attribution*") and not of general jurisdiction ("*jurisdiction de droit commun*"). That contention has been put forward with a view to achieving a restrictive interpretation of the provisions governing the jurisdiction of the Tribunal. The Court does not deny that the Administrative Tribunal is an international tribunal. However, the question submitted to the Tribunal was not a dispute between States. It was a controversy between Unesco and one of its officials. The arguments, deduced from the sovereignty of States, which might have been invoked in favour of a restrictive interpretation of provisions governing the jurisdiction of a tribunal adjudicating between States are not relevant to a situation in which a tribunal is called upon to adjudicate upon a complaint of an official against an international organization.

The Court recognizes that the Administrative Tribunal is a Tribunal of limited jurisdiction. Accordingly, the Court has proceeded on the basis of the provision which confers upon the Tribunal jurisdiction in the matter of "complaints alleging non-observ-

à la forme des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel ». Elle a retenu cette disposition et les dispositions pertinentes du Statut du personnel. La Cour s'est attachée à la teneur des textes pertinents et s'est inspirée de leur esprit, du but en vue duquel ils ont été adoptés, à savoir l'intention d'assurer à l'Organisation les services d'un personnel compétent et intègre en dotant celui-ci de garanties appropriées pour tout ce qui concerne l'observation des contrats d'engagement et des dispositions du Statut du personnel. C'est par cette voie qu'elle est arrivée à déterminer ce qui lui paraît être l'exacte interprétation de l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal administratif et la juste application de cette disposition à l'espèce qui lui était soumise. Elle n'a pas eu besoin pour cela de faire appel à des principes d'interprétation soit restrictive soit extensive.

\* \* \*

La Cour ayant décidé de donner une réponse affirmative à la question I se trouve placée par la demande d'avis en face d'une seconde question ainsi énoncée :

- « II. — Dans le cas d'une réponse affirmative à la question I :
- a) Le Tribunal administratif était-il compétent pour vérifier si le pouvoir conféré au Directeur général de ne pas renouveler des engagements de durée définie a été exercé pour le bien du service et l'intérêt de l'Organisation ?
  - b) Le Tribunal administratif était-il compétent pour se prononcer sur l'attitude qu'aux termes de l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le Directeur général doit observer dans ses relations avec un État Membre, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre de la politique gouvernementale de cet État Membre ? »

L'article XII du Statut du Tribunal administratif prévoit une demande d'avis consultatif à la Cour dans deux cas clairement définis. Le premier se présente quand le Conseil exécutif conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence ; le second quand le Conseil exécutif considère qu'une décision du Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie. La demande d'avis consultatif présentée conformément à l'article XII, n'est pas un appel quant au fond du jugement. Elle se limite à une contestation de la décision du Tribunal affirmant sa compétence ou à des cas de faute essentielle dans la procédure. En dehors de cela, il n'y a aucun recours contre les décisions du Tribunal administratif. Une contestation de l'affirmation de compétence ne peut être transformée en

ance, in substance or in form, of the terms of appointment of officials and of provisions of the Staff Regulations'. The Court has acted upon that provision and upon the other relevant provisions of the Staff Regulations. In doing so the Court has relied on the wording of the texts in question as well as on their spirit, namely, the purpose for which they were adopted. That purpose was to ensure to the Organization the services of a personnel possessing the necessary qualifications of competence and integrity and effectively protected by appropriate guarantees in the matter of observance of the terms of employment and of the provisions of the Staff Regulations. It is in that way that the Court arrived at what it considers to be the correct interpretation of Article II (5) of the Statute of the Administrative Tribunal and the proper application of that provision to the case submitted to it. It was not necessary for it, for that purpose, to have recourse to any principles of either restrictive or extensive interpretation.

\* \* \*

The Court, having decided to give an affirmative answer to Question I, will now examine Question II as put to it in the Request for an Advisory Opinion. That question is as follows:

"II.—In the case of an affirmative answer to question I :

- (a) Was the Administrative Tribunal competent to determine whether the power of the Director-General not to renew fixed-term appointments has been exercised for the good of the service and in the interest of the Organization ?
- (b) Was the Administrative Tribunal competent to pronounce on the attitude which the Director-General, under the terms of the Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, ought to maintain in his relations with a Member State, particularly as regards the execution of the policy of the Government authorities of that Member State ?"

Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal provides for a Request for an Advisory Opinion of the Court in two clearly defined cases. The first is where the Executive Board challenges a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction ; the second is when the Executive Board considers that a decision of the Tribunal is vitiated by a fundamental fault in the procedure followed. The Request for an Advisory Opinion under Article XII is not in the nature of an appeal on the merits of the judgment. It is limited to a challenge of the decision of the Tribunal confirming its jurisdiction or to cases of fundamental fault of procedure. Apart from this, there is no remedy against the decisions of the Administrative Tribunal. A challenge of a decision confirming

une procédure contre la façon dont la compétence a été exercée ou contre le fond de la décision.

La question II ne se réfère ni à une faute essentielle dans la procédure suivie ni à une décision du Tribunal affirmant sa compétence. Il en est ainsi, quoique les deux parties de cette question emploient le terme « compétence ». Les questions qui y sont énoncées se réfèrent en effet aux motifs donnés par le Tribunal pour aboutir à sa décision quant au fond de l'affaire. Les motifs donnés par le Tribunal pour arriver à sa décision au fond ne peuvent légitimement servir de base à une contestation de la compétence de ce Tribunal. La question I énoncée dans la présente demande d'avis concerne seulement une contestation de la décision affirmant la compétence. Elle ne se réfère pas à l'autre chef de contestation prévu à l'article XII, à savoir la faute essentielle dans la procédure suivie. Le Statut du Tribunal administratif aurait pu prévoir d'autres raisons de contester la décision du Tribunal que celles énoncées dans l'article XII. Il ne l'a pas fait. C'est la raison pour laquelle, en conséquence, la Cour, dans le cadre de cet article — le seul article auquel il est fait référence dans la demande d'avis consultatif —, ne peut répondre à la question II.

Assurément, l'Unesco a le pouvoir général de demander à la Cour des avis consultatifs sur les questions qui se posent dans le cadre de son activité. Mais la question soumise à la Cour n'a pas été posée en invoquant le pouvoir général de l'Unesco de demander un avis consultatif. Elle a été expressément rattachée à l'article XII. La question II, telle qu'elle est posée à la Cour, se réfère, par ses termes et par la place qu'elle occupe dans la résolution portant demande d'avis, aux jugements contestés par le Conseil exécutif quant à la compétence du Tribunal qui les a rendus. C'est sur ce terrain qu'elle doit être considérée par la Cour. Or la Cour vient de constater que l'objet de cette question est en dehors de ce qui, dans les jugements attaqués, concerne la compétence du Tribunal. La demande d'avis a placé la question II dans le cadre défini par l'article XII. En réalité, cette question est en dehors de ce cadre. En conséquence, elle n'a pas à être retenue par la Cour en vue d'une réponse à la présente demande d'avis.

\* \* \*

La Cour n'étant pas en mesure, pour les raisons indiquées, de répondre à la question II, elle n'a pas à s'occuper de quelques-unes des questions plus larges longuement discutées devant le Tribunal et dans les exposés écrits présentés à la Cour. Parmi ces questions figurent celles du droit applicable dans divers systèmes de droit interne à la situation des fonctionnaires de l'État, de la nature

jurisdiction cannot properly be transformed into a procedure against the manner in which jurisdiction has been exercised or against the substance of the decision.

There is no reference in Question II either to a fundamental fault of procedure or to the decision of the Tribunal confirming its jurisdiction. This is so although the two parts of that question are formulated in terms of "competence". For these are questions relating to the reasons given by the Tribunal for its decision on the merits of the question submitted to it. The reasons given by the Tribunal for its decision on the merits, after it confirmed its jurisdiction, cannot properly form the basis of a challenge to the jurisdiction of the Tribunal. Question I of the present Request for an Opinion is concerned only with a challenge of the decision confirming jurisdiction. It does not refer to the other ground of challenge provided for in Article XII, namely a fundamental fault in the procedure followed. The Statute of the Administrative Tribunal could have provided for other reasons for challenging the decision of the Tribunal than those referred to in Article XII. It has not done so. In view of this, the Court cannot answer Question II within the framework of Article XII of the Statute of the Tribunal—the only Article by reference to which the Opinion of the Court is invoked.

Undoubtedly, Unesco has the general power to ask for an Advisory Opinion of the Court on questions within the scope of its activity. But the question put to the Court has not been put in reliance upon the general power of Unesco to ask for an Advisory Opinion. It has been expressly linked with Article XII. In its terms and by virtue of the place which it occupies in the Resolution requesting the Advisory Opinion, Question II as put to the Court refers to the judgments which the Executive Board has challenged in relation to the jurisdiction of the Tribunal which rendered these judgments. It is on that basis that the question must be considered by the Court. The Court has found that the object of that Question is outside the matter which, in the judgments which have been challenged, is germane to the jurisdiction of the Tribunal. In the Request for an Advisory Opinion, Question II has been placed within the orbit of Article XII. Actually, it is outside that Article. Accordingly, it cannot be considered by the Court for the purpose of acting upon the request made to it.

\* \* \*

As, for the reasons stated, the Court is not in the position to answer Question II, it need not be concerned with some of the wider issues argued at length before the Tribunal and in the written statements submitted to the Court. These issues include that of the law obtaining in various municipal systems as to the position of the employees of the State, the nature of their employment and the

de leur engagement et des principes qui régissent le contrôle judiciaire de leur statut et des conditions de leur service. Ces questions ne se posent pas dans le cas actuel.

De même la Cour n'a pas à retenir l'allégation suivant laquelle le Tribunal compétent pour connaître de la requête aurait, dans sa décision rendue sur elle, commis un dépassement de compétence (*excess of jurisdiction*) ou excès de pouvoir. L'article XII du Statut du Tribunal ne vise que la contestation d'« une décision du Tribunal affirmant sa compétence ». La demande d'avis fondée sur cet article ne peut, contrairement à ce qu'a soutenu l'Unesco, s'étendre au grief selon lequel le Tribunal aurait « dépassé les limites de sa compétence ... dans l'examen des litiges ». Ce grief, à le supposer admis, ne saurait conduire à dire que le Tribunal n'était pas compétent pour connaître de la requête.

Dans ces conditions, la Cour n'a pas à examiner la prétention selon laquelle la validité des jugements du Tribunal serait viciée par un dépassement de compétence du fait qu'il a été accordé des indemnités *ex aequo et bono*. Elle se bornera à dire que si le Tribunal, dans les motifs de sa décision sur le fond, a dit « que la réparation sera assurée *ex aequo et bono* par l'allocation au requérant du montant ci-après », le contexte ne fait nullement apparaître que le Tribunal ait entendu par là se départir des principes du droit. Il a voulu seulement énoncer que, le calcul du montant de l'indemnité ne pouvant pas être déduit de règles de droit posées à cet effet, il entendait fixer ce que la Cour a, en d'autres circonstances, appelé la juste mesure de la réparation, le chiffre raisonnable de celle-ci (*Affaire du Détroit de Corfou*, arrêt du 15 décembre 1949, C. I. J. *Recueil* 1949, p. 249).

\* \* \*

La question III présentée à la Cour est ainsi énoncée :

« III. — En tout état de cause, quelle est la validité des décisions rendues par le Tribunal administratif dans ses jugements nos 17, 18, 19 et 21 ? »

Aux termes de l'article VI du Statut du Tribunal administratif, les jugements rendus par celui-ci « sont définitifs et sans appel ». Toutefois l'article XII autorise le Conseil exécutif à les contester mais seulement pour incompétence ou pour faute essentielle dans la procédure suivie. Au cas où une telle contestation est élevée, il appartient à la Cour de prononcer par un avis ayant force obligatoire sur cette contestation et, par voie de conséquences, sur la validité du jugement contesté. Les quatre jugements n'ont été contestés que sur le terrain de la compétence du Tribunal administratif qui les a rendus. Si la Cour avait reconnu fondée cette contestation, elle aurait été amenée à prononcer l'invalidité des jugements. La Cour ayant écarté le grief d'incompétence seul

principles of judicial review governing the tenure and the conditions of their service. These questions do not arise in the present case.

Similarly, the Court need not consider the allegation that the Tribunal, which was competent to hear the complaint, committed an excess of jurisdiction and acted *ultra vires* in the decision which it gave. Article XII of the Statute of the Tribunal only refers to a challenge of "a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction". A Request for an Advisory Opinion based on that Article cannot, contrary to the contention of Unesco, extend to an allegation that the Tribunal "went beyond the bounds of its competence in its consideration of the disputes". Any such allegation, even if it were well-founded, could not lead to the conclusion that the Tribunal was not competent to hear the complaint.

In view of this the Court need not examine the allegation that the validity of the judgments of the Tribunal is vitiated by excess of jurisdiction on the ground that it awarded compensation *ex aequo et bono*. It will confine itself to stating that, in the reasons given by the Tribunal in support of its decision on the merits, the Tribunal said: "That redress will be ensured *ex aequo et bono* by the granting to the complainant of the sum set forth below." It does not appear from the context of the judgment that the Tribunal thereby intended to depart from principles of law. The apparent intention was to say that, as the precise determination of the actual amount to be awarded could not be based on any specific rule of law, the Tribunal fixed what the Court, in other circumstances, has described as the true measure of compensation and the reasonable figure of such compensation (*Corfu Channel case*, Judgment of December 15th, 1949, I.C.J. Reports 1949, p. 249).

\* \* \*

Question III submitted to the Court is as follows :

"III.—In any case, what is the validity of the decisions given by the Administrative Tribunal in its Judgments Nos. 17, 18, 19 and 21?"

Under Article VI of the Statute of the Administrative Tribunal, its judgments "shall be final and without appeal". However, Article XII authorizes the Executive Board to challenge those judgments, but only on the ground of lack of jurisdiction or of fundamental fault in the procedure followed. In case of such a challenge, it is for the Court to pass, by means of an Opinion having binding force, upon the challenge thus raised and, consequently, upon the validity of the judgment challenged. The four judgments have been challenged only in respect of the competence of the Administrative Tribunal which rendered them. If the Court had upheld this challenge it would have had to declare the judgments invalid. The Court, having rejected the contention relating to jurisdiction, the only contention

relevé par le Conseil exécutif répondra en conséquence à la question III en reconnaissant la validité des quatre jugements.

Par ces motifs,

LA COUR DÉCIDE,

par neuf voix contre quatre,  
de donner suite à la demande d'avis ;

LA COUR EST D'AVIS,

*Sur la question I :*

par dix voix contre trois,

que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail était compétent, aux termes de l'article II de son Statut, pour connaître des requêtes introduites contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, le 5 février 1955, par MM. Duberg et Leff et la Dame Wilcox, et, le 28 juin 1955, par la Dame Bernstein ;

*Sur la question II :*

par neuf voix contre quatre,  
que la question n'appelle aucune réponse de sa part ;

*Sur la question III :*

par dix voix contre trois,

que la validité des décisions rendues par le Tribunal administratif dans ses jugements nos 17, 18, 19 et 21 n'est plus sujette à contestation.

raised by the Executive Board, will consequently answer Question III by a finding in favour of the validity of the four judgments.

For these reasons,

THE COURT DECIDES,

by nine votes to four,

to comply with the Request for an Advisory Opinion ;

THE COURT IS OF OPINION,

*With regard to Question I :*

by ten votes to three,

that the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation was competent, under Article II of its Statute, to hear the complaints introduced against the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization on February 5th, 1955, by Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox, and on June 28th, 1955, by Mrs. Bernstein ;

*With regard to Question II :*

by nine votes to four,

that this question does not call for an answer by the Court ;

*With regard to Question III :*

by ten votes to three,

that the validity of the decisions given by the Administrative Tribunal in its Judgments Nos. 17, 18, 19 and 21 is no longer open to challenge.

Fait en français et en anglais, le texte français faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le vingt-trois octobre mil neuf cent cinquante-six, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.

Le Président,

(*Signé*) GREEN H. HACKWORTH.

Le Greffier,

(*Signé*) J. LÓPEZ OLIVÁN.

M. KOJEVNIKOV, juge, fait la déclaration suivante :

En votant en faveur de la décision de la Cour de donner suite à la demande d'avis consultatif adressée par l'Unesco, ainsi qu'en faveur de la partie finale de l'avis même sur les questions I et III, posées par l'Unesco le 25 novembre 1955 — bien que je ne sois pas d'accord avec certains aspects et données des motifs de cette décision et de cet avis —, je ne puis cependant me rallier à l'avis de la Cour sur la deuxième question.

Selon mon opinion, la Cour, ayant reconnu la compétence du Tribunal administratif, la validité et par conséquent la force obligatoire des jugements qu'il a rendus, devait entreprendre également l'examen de la deuxième question, et y donner une réponse affirmative.

En effet, le Tribunal administratif devait décider si l'action du Directeur général était dictée par les intérêts de l'Unesco et si son attitude correspondait aux dispositions du statut de cette Organisation.

Sans la solution desdites questions, le Tribunal administratif n'était pas à même de prendre une décision sur le fond de l'affaire et de constater que le licenciement des intéressés était dû uniquement à leur refus de se présenter devant le Comité d'enquête du loyalisme des États-Unis.

Ainsi le Tribunal administratif était compétent de connaître des requêtes introduites contre l'Unesco par les intéressés, et les

Done in French and English, the French text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-third day of October, one thousand nine hundred and fifty-six, in two copies, one of which will be placed in the Archives of the Court and the other transmitted to the Director-General of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

*(Signed)* GREEN H. HACKWORTH,  
President.

*(Signed)* J. LÓPEZ OLIVÁN,  
Registrar.

Judge KOJEVNIKOV makes the following declaration :

Whilst voting in favour of the decision of the Court to comply with the Request for an Advisory Opinion submitted by Unesco, and of the final part of the Opinion itself with regard to Questions I and III, put by Unesco on November 25th, 1955—although I do not agree with certain aspects and data relating to the reasoning of that decision and of that Opinion—I am nevertheless unable to concur in the view of the Court on Question II.

In my opinion, the Court, having recognized the competence of the Administrative Tribunal, the validity and consequently the binding force of the Judgments given by it, it ought also to have dealt with Question II and given it an affirmative answer.

Indeed, the Administrative Tribunal had to decide whether the action of the Director-General was dictated by the interests of Unesco and whether his attitude corresponded to the provisions of the statute of that Organization.

Without a solution to those questions, the Administrative Tribunal was not in a position to give a decision on the merits of the case and to find that the dismissal of the officials concerned was due solely to their refusal to appear before the Loyalty Board of the United States.

Accordingly, the Administrative Tribunal was competent to hear the complaints introduced against Unesco by the officials

décisions rendues par le Tribunal administratif dans ses jugements n<sup>os</sup> 17, 18, 19 et 21 sont parfaitement fondées, valables et obligatoires pour l'Unesco et doivent être exécutées par elle.

MM. WINIARSKI, KLAESTAD et Sir Muhammad ZAFRULLA KHAN, juges, se prévalant du droit que leur confèrent les articles 57 et 68 du Statut, joignent à l'avis les exposés de leur opinion individuelle.

MM. HACKWORTH, Président, BADAWI, Vice-Président, READ et CORDOVA, juges, se prévalant du droit que leur confèrent les articles 57 et 68 du Statut, joignent à l'avis les exposés de leur opinion dissidente.

*(Paraphé)* G. H. H.

*(Paraphé)* J. L. O.

concerned and the decisions given by the Administrative Tribunal in its Judgments Nos. 17, 18, 19 and 21 are perfectly well-founded, valid and binding upon Unesco and effect must be given to them by the Organization.

Judges WINIARSKI, KLAESTAD and Sir Muhammad ZAFRULLA KHAN, availing themselves of the right conferred on them by Articles 57 and 68 of the Statute, append to the Opinion of the Court statements of their separate Opinions.

President HACKWORTH, Vice-President BADAWI and Judges READ and CORDOVA, availing themselves of the right conferred on them by Articles 57 and 68 of the Statute, append to the Opinion of the Court statements of their dissenting Opinions.

*(Initialed)* G. H. H.

*(Initialed)* J. L. O.