

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.*

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,

*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

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

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-

*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 ;



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

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

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

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.

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

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 ».

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.

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



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

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

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

« *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.

\* \* \*

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

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 réfère aux mots : « en raison des exigences

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

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



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

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

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.

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

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.