

## DISSENTING OPINION OF PRESIDENT HACKWORTH

I concur in the conclusion of the Court that it is competent to give an Advisory Opinion in response to the request from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, and that it should do so.

I regret that I am unable to concur in the Opinion which has been given in response to the questions presented by the Organization. On these questions I am in agreement with the conclusions reached by the Vice-President, Judge Badawi, and Judge Read. My reasons, in summary form, are as follows:

The request for an Opinion relates to judgments given by the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation against the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization in favour of four of its former officials—Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox and Mrs. Bernstein—who had been serving under fixed-term appointments which had expired, and which the Director-General of the Organization had declined to renew.

The request for an Opinion is presented in the form of three questions:

The first of these questions is whether the Tribunal was competent, under Article II of its Statute, to hear the complaints of these former officials.

The second question, which is divided into two parts, and which is to be answered only in the event of an affirmative answer to the first question, inquires (*a*) whether the Tribunal was competent to determine whether the power of the Director-General not to renew fixed-term appointments had been exercised for the good of the service and in the interest of the Organization, and (*b*) whether the Tribunal was competent to pronounce on the attitude which the Director-General, under the terms of the Constitution of the 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.

The third question inquires concerning the validity of the decisions given by the Tribunal in its judgments in behalf of these four officials.

\* \* \*

In considering the first of these questions, namely, that relating to the competence of the Tribunal to hear the complaints, it is necessary to look to the Statute of the Tribunal by which its jurisdiction is defined.

From Article II, paragraph 5, of the Statute, we find that the Tribunal is competent to hear complaints in two classes of cases. One of these relates to "non-observance, in substance or in form, of

## OPINION DISSIDENTE DE M. LE PRÉSIDENT HACKWORTH

[Traduction]

Je me rallie à la conclusion de la Cour qu'elle est compétente pour donner un avis consultatif en réponse à la demande de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, et que la Cour a le devoir de ce faire.

Je regrette qu'il me soit impossible de me rallier à l'avis qui a été donné en réponse aux questions présentées par l'Organisation. Au sujet de ces questions, je marque mon accord avec les conclusions auxquelles sont arrivés le Vice-Président, M. Badawi, et M. Read. Mes raisons, exprimées brièvement, sont les suivantes :

La requête demandant un avis consultatif se rapporte à des jugements rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail contre l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et en faveur de quatre de ses anciens fonctionnaires — MM. Duberg et Leff et M<sup>mes</sup> Wilcox et Bernstein — qui étaient au service de l'Organisation en vertu de contrats à durée définie qui étaient venus à échéance, et que le Directeur général de l'Organisation avait refusé de renouveler.

La demande d'avis consultatif se présente sous forme de trois questions :

La première de ces questions est celle de savoir si le Tribunal était compétent, aux termes de l'article II de son Statut, pour connaître des requêtes de ces anciens fonctionnaires.

La deuxième question, à laquelle une réponse ne doit être donnée que dans le cas d'une réponse affirmative à la première question, est divisée en deux parties et demande *a*) si le Tribunal était compétent pour vérifier si le pouvoir conféré au Directeur général de ne pas renouveler les engagements de durée définie avait été exercé pour le bien du service et l'intérêt de l'Organisation, et *b*) si le Tribunal était compétent pour se prononcer sur l'attitude qu'aux termes de l'Acte constitutif de l'Organisation, 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.

La troisième question demande quelle est la validité des décisions rendues par le Tribunal dans ses jugements en faveur de ces quatre fonctionnaires.

\* \* \*

En examinant la première de ces questions, c'est-à-dire celle qui traite de la compétence du Tribunal de connaître des requêtes, il est nécessaire d'examiner le Statut du Tribunal qui définit sa compétence.

Par application de l'article II, paragraphe 5, du Statut, nous établissons que le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes dans deux catégories de cas. L'un d'eux se réfère à

the terms of appointment of officials", and the other relates to the "non-observance of provisions of the Staff Regulations".

The Tribunal is not clothed with plenary jurisdiction. Its jurisdiction is wholly statutory and of a limited character. It is not authorized to hear and to pass upon any and every kind of controversy that may arise in connection with the administration of the Organization. On the contrary, its competence, as just stated, is limited by paragraph 5 of Article II of its Statute to the two categories of complaints there mentioned. Being a Tribunal of specifically delegated and limited jurisdiction it follows that it must keep within the orbit of that jurisdiction. Our first task, therefore, is to determine whether the complaints here in question fall within the compass of either of the two categories of complaints to which the competence of the Tribunal extends.

It is not necessary here to consider the various forms of contracts in use by Unesco for engaging members of its staff, such as those relating to temporary appointments, indeterminate appointments, etc., all of which are governed by special rules. It is sufficient for our purposes to examine only those contracts under which the four officials here in question were serving. These contracts are described in the Staff Regulations of Unesco as fixed-term contracts. Appointments under such contracts are to run for a definite period of time at the end of which period, unless renewed, they automatically terminate.

This is very clearly stated by Staff Rule 104.6 (*d*) which reads :

"A fixed-term appointment shall expire, without notice or indemnity, upon completion of the fixed term unless a renewal is offered and accepted three months before the expiry date in the case of an initial fixed-term appointment of one year, and six months before the expiry date in other cases."

It will be noted that such fixed-term appointments expire, "without notice or indemnity"<sup>1</sup>, upon completion of the fixed term unless a renewal is offered and accepted six months (in these cases) before the expiry date. The appointments of these four officials were not renewed. The gravamen of the complaints is that they should have been renewed and that by reason of this failure to renew the complainants became the victims of unwarranted discrimination.

<sup>1</sup> These words were added to the old text, and that text as thus amended entered into force November 1, 1954. The text as amended was quoted by the Tribunal in its decision on competence.

« l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires », et l'autre se réfère à « l'inobservation des dispositions du Statut du personnel ».

Le Tribunal ne dispose pas d'une compétence illimitée. Sa compétence est uniquement statutaire et d'un caractère limité. Le Tribunal n'est pas autorisé à connaître et à juger toutes les contestations quelles qu'elles soient qui peuvent exister par rapport à l'administration de l'Organisation. Bien au contraire, sa compétence, comme il vient d'être dit, est limitée, par le paragraphe 5 de l'article II de son Statut, aux deux catégories de requêtes qui y sont mentionnées. Étant un Tribunal de compétence expressément circonscrite et limitée, il s'ensuit qu'il doit se maintenir dans le cadre de cette compétence. Notre premier rôle consiste donc à déterminer si les requêtes dont il est question entrent dans le cadre de l'une des deux catégories de requêtes pour lesquelles le Tribunal est compétent.

Il n'est pas nécessaire d'examiner les différents genres de contrats employés à l'Unesco pour engager les membres de son personnel, tels ceux qui se réfèrent à des engagements à titre temporaire, à des engagements de durée indéterminée, etc. : ils sont tous régis par des règles spéciales. Il suffit, dans le cas de l'espèce, d'examiner uniquement la forme des contrats sous l'empire desquels les quatre fonctionnaires en question étaient engagés. Ces contrats sont décrits dans le Règlement du personnel de l'Unesco, comme des contrats de durée définie. Les engagements sous l'empire de tels contrats sont valables pour une durée définie, à la fin de laquelle ces contrats se terminent automatiquement, à moins qu'ils ne soient renouvelés.

Ceci est clairement établi par le Règlement du personnel disposition 104.6 d) qui est libellée comme suit :

« Un engagement de durée définie prend fin à l'échéance fixée, sans préavis ni indemnité, à moins que le renouvellement n'en ait été offert à l'intéressé et accepté par lui, trois mois avant l'échéance dans le cas d'un engagement initial d'une durée définie d'un an, et six mois avant l'échéance dans les autres cas. »

Il faut noter que de tels contrats de durée définie prennent fin, « sans préavis ni indemnité »<sup>1</sup>, à l'échéance fixée, à moins qu'un renouvellement n'ait été offert et accepté six mois (dans les cas d'espèce) avant l'échéance. Les contrats de ces quatre fonctionnaires ne furent pas renouvelés. Le grief des requêtes est que ces contrats auraient dû être renouvelés et qu'en raison du défaut de ce faire, les requérants sont devenus les victimes d'une discrimination injustifiable.

<sup>1</sup> Ces mots ont été ajoutés à l'ancien texte et ce texte, ainsi amendé, est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1954. Ce texte amendé a été cité par le Tribunal dans sa décision sur la compétence.

The Staff Rules and Regulations are made an integral part of contracts of employment. Staff Rule 104.3 provides that :

“(a) A candidate selected for appointment shall receive a Letter of Appointment signed by the Director-General or his authorized representative, specifying the terms of the appointment.

(b) There shall be annexed to the Letter of Appointment a copy of the Staff Regulations and Staff Rules, and a copy of the Declaration of Office.

(c) In accepting an appointment, the candidate shall declare in writing that he has taken cognizance of the Staff Regulations and Staff Rules and that he accepts their conditions.

(d) The Letter of Appointment with its annexes and the Letter of Acceptance, with the Declaration of Office, duly signed, shall constitute his contract of employment.”

Had the contracts of appointment in these cases been terminated by the Director-General prior to the expiration of the period for which they were to run, another Rule—Rule 104.6, paragraph (b)—concerning reasons for the action taken, notice, and indemnity, would have been applicable, and there might have been grounds for complaint by the employees of which the Tribunal would have had jurisdiction. But we are not here concerned with a situation of that character. Such questions could not arise in these cases. The contracts of appointment were not terminated before their completion. They ran their full term. They were not terminated by the Director-General. They terminated automatically by virtue of their own terms and the applicable Staff Rule, *supra*. All that the Director-General did was to notify the officials, well in advance of the terminal dates, that on the expiration of the fixed-term appointments he would not be able, for reasons stated by him, to offer them further appointments. Requests by the complainants that the Director-General should reconsider his decision were denied.

\* \* \*

Following certain preliminary measures which need not here be related, the complainants filed petitions with the Administrative Tribunal. They did not allege non-observance of the terms of their appointments. Taking the complaint of Peter Duberg as an example (all the complaints followed the same general pattern), we find that the complainant, after a preliminary recitation of facts and allegations, was content to request the Tribunal to rescind the decision of the Director-General and to enjoin him to renew the contract and to pay the petitioner the sum of one franc in respect of damages and legal costs.

Le Statut et le Règlement du personnel font intégralement partie des contrats d'engagement. La disposition 104.3 du Règlement du personnel prévoit que :

« a) Tout candidat admis à un emploi reçoit une lettre d'engagement signée par le Directeur général ou par son représentant autorisé, où sont précisées les conditions de l'engagement.

b) La lettre d'engagement est accompagnée d'un exemplaire du Statut du personnel et du Règlement du personnel, ainsi que d'un exemplaire de la Déclaration à souscrire.

c) En acceptant un engagement, le candidat certifie par écrit qu'il a pris connaissance du Statut du personnel et du Règlement du personnel, et qu'il en accepte les conditions.

d) La lettre d'engagement, accompagnée des pièces jointes, et la lettre d'acceptation, accompagnée de la Déclaration, dûment signées, constituent son contrat d'engagement. »

Si, dans les cas d'espèce, il avait été mis fin aux contrats d'engagement par le Directeur général avant le terme fixé, une autre disposition — la disposition 104.6, paragraphe b) — traitant des raisons pour lesquelles une telle décision peut être prise, du préavis et de l'indemnité, aurait été applicable ; dans ce cas, les fonctionnaires auraient pu avoir des motifs de se plaindre, au sujet desquels le Tribunal aurait eu compétence. Mais nous n'examinons pas une situation de cette nature. De telles questions ne pouvaient se poser dans les cas d'espèce. Les contrats d'engagement ne furent pas résiliés avant terme. Ils arrivèrent au terme fixé. Ils ne furent pas résiliés par le Directeur général. Ils se terminèrent automatiquement, par application des termes dans lesquels ils étaient libellés et de la disposition du Règlement du personnel citée ci-dessus. Le Directeur général se borna à faire savoir aux fonctionnaires, bien avant les dates d'échéance, qu'à l'expiration des contrats de durée définie, il lui serait impossible, pour des raisons qu'il donnait, de leur offrir d'autres engagements. Les demandes des requérants de voir revenir le Directeur général sur sa décision furent rejetées.

\* \* \*

Après certaines mesures préliminaires qui ne doivent pas être reprises ici, les requérants introduisirent des requêtes devant le Tribunal administratif. Ils ne se basèrent pas sur l'inobservation des stipulations de leurs contrats d'engagement. Si nous examinons la requête de Peter Duberg à titre exemplatif (toutes les requêtes sont libellées sur le même modèle général), nous voyons que le requérant, après une énumération préalable de faits et d'allégations, se contenta de demander au Tribunal d'annuler la décision du Directeur général et de l'inviter à renouveler le contrat et de payer au requérant la somme d'un franc à titre de dommages et intérêts et dépens.

In affirming its competence to hear the case, the Tribunal did not base its action on the "non-observance" of the terms of appointment. It impliedly admitted that there was no subsisting contract of appointment for it ordered the Director-General to rescind his decision not to offer a new appointment, and in the alternative to pay an indemnity.

Conclusions with respect to the second basis of jurisdiction under Article II, paragraph 5, of the Statute, namely, "non-observance of provisions of the Staff Regulations", are equally vague.

The Tribunal did not say that a complaint of this character was before it. What it said was that the question before it was "a dispute concerning the interpretation and application of the Staff Regulations and Rules of the defendant Organization".

It is not clear whether this somewhat imprecise statement as to the nature of the dispute was regarded by the Tribunal as tantamount to a complaint alleging "non-observance of provisions of the Staff Regulations". It is not difficult to imagine that many situations might arise in an Organization such as Unesco in which divergent views would develop regarding the interpretation and application of Regulations and Rules. But it does not follow that such differences may form the basis of a complaint falling within the competence of the Administrative Tribunal.

In order to engage the competence of the Tribunal it must be shown not only that there is a dispute but that the rights of the complainant have been impinged through non-observance of the Regulations or Rules.

Now what rights of the complainant were violated by action of the Director-General in this case?

We find that the so-called dispute, as it developed, revolved around two documents: One was an Administrative Memorandum dated July 6, 1954, from the head of the Bureau of Personnel and Management, acting under the direction of the Director-General, concerning the renewal of appointments of staff officials expiring at the end of 1954 and in early 1955. The other was a letter from the Director-General to Mr. Duberg stating that he would not offer him a further appointment.

✓ The Administrative Memorandum mentioned referred to Staff Regulation 4.5.1 providing that renewals of fixed-term contracts should be, "(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".

The Memorandum reveals that the principles to be applied to the renewal or non-renewal of fixed-term appointments due to expire

En affirmant sa compétence de connaître de l'affaire, le Tribunal ne fonda pas son action sur « l'inobservation » des stipulations du contrat d'engagement. Il admit implicitement qu'il n'existait plus de contrats d'engagement, car il ordonna au Directeur général d'annuler sa décision de ne pas offrir un nouvel engagement et, à défaut de ce faire, de payer au requérant des dommages et intérêts.

Les conclusions par rapport à la deuxième catégorie de compétence en application de l'article II, paragraphe 5, du Statut, notamment « l'inobservation des dispositions du Statut du personnel », sont tout aussi vagues.

Le Tribunal ne déclara pas qu'une requête de cette nature lui était soumise. Ce qu'il dit, c'est que la question qui lui est soumise est « un litige portant sur l'interprétation et l'application du Statut et du Règlement du personnel de l'Organisation défenderesse ».

Il n'est pas clairement établi si cette déclaration, plutôt imprécise quant à la nature du litige, a été considérée par le Tribunal comme équivalant à une requête invoquant « l'inobservation des dispositions du Statut du personnel ». Il n'est pas difficile d'imaginer que bien des situations peuvent venir à exister dans une organisation telle que l'Unesco dans lesquelles des opinions divergentes pourraient se développer concernant l'interprétation et l'application du Statut et du Règlement du personnel. Mais il ne s'ensuit pas que de telles divergences puissent former le fondement d'une requête qui serait de la compétence du Tribunal administratif.

Pour que le Tribunal soit compétent, il doit être prouvé, non seulement qu'il y a un litige, mais que les droits des requérants ont été violés par inobservation du Statut et du Règlement du personnel.

Quels furent les droits du requérant qui furent violés par une action du Directeur général dans le cas d'espèce ?

Nous constatons que le soi-disant litige, tel qu'il se développa, se basait sur deux documents : l'un était une note administrative datée du 6 juillet 1954 et provenant du chef du Bureau du personnel et de l'administration, agissant par ordre du Directeur général, et concernant le renouvellement des contrats d'engagement des fonctionnaires de la catégorie des services organiques, venant à expiration à la fin de 1954 et au début de 1955. L'autre était une lettre adressée par le Directeur général à M. Duberg et déclarant qu'il ne pouvait lui offrir un nouvel engagement.

La Note administrative dont il est question se référait à l'article 4.5.1 du Statut du personnel prévoyant que les renouvellements d'engagements de durée définie devaient être, « a) soit sans limitation de temps, ou b) soit, en raison des exigences du programme, pour des périodes déterminées d'un an au moins et jusqu'à concurrence de 5 années de service, à la discrétion du Directeur général ».

La note révèle que les principes qui devaient être appliqués au renouvellement ou au non-renouvellement des contrats d'engage-



during the then current year and in the first few months of the succeeding year had been a subject of discussion within the Organization ; that views had been expressed by the Advisory Council on Personnel Policies, by the Directors of Departments, and by the Staff Council. The Director-General thought that there was general agreement on personnel policy but he was troubled regarding the interpretation to be given to the phrase, "in the light of programme requirements". He said that the General Conference in approving Regulation 4.5.1 had given no interpretation of it and that various interpretations had been proposed. He decided that the matter was of such importance that he must consult the General Conference at its forthcoming eighth session on the concept of "programme requirements". He added that pending action by the Conference "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". All such appointments, he said, would be reviewed by him before April 30, 1955, in the light of the decisions and instructions of the General Conference.

This Memorandum was no more than the announcement of an interim measure with respect to personnel. It obviously was designed to allay the apprehensions of those members of the Staff whose appointments were due to expire within a short time, and to bridge a gap with which the Director-General felt that he was confronted in giving effect to a regulation which he considered required clarification by the General Conference.

At the time the Memorandum was issued the period within which the fixed-term contracts in three of the cases here in question might have been renewed under Staff Rule 104.6 (*d*), *supra*, had already expired.

The statement in the Memorandum that one-year renewals would be offered was a qualified one. It was subject to the required standards of efficiency, competence, integrity, and the needs of the service. It did not constitute an offer of renewals. It merely announced a purpose to extend offers. Such offers were to be left to the future and were not to be extended *ipso facto* and in any and all events. They depended upon the satisfying by the employee of the four considerations mentioned in the Memorandum. There was no change in the procedure required by the Staff Rules and Regulations for

ment de durée définie qui devaient arriver à expiration pendant l'année en cours, ou les premiers mois de l'année suivante, avaient fait l'objet de discussions au sein de l'Organisation ; que des opinions avaient été exprimées à ce sujet, par la Commission consultative pour les questions générales de personnel, par les directeurs des divers Départements, et par le Conseil de l'Association du personnel. Le Directeur général estimait qu'il y avait un accord unanime en matière d'administration du personnel, mais il avait des doutes concernant l'interprétation qui devait être donnée à la phrase « en raison des exigences du programme ». Il dit que la Conférence générale, lorsqu'elle a approuvé le texte de cet article 4.5.1, n'avait pas précisé ce qu'il convenait d'entendre par cette phrase, et que cette expression avait fait l'objet d'interprétations diverses. Il décida que la question était d'une telle importance qu'il devait consulter la Conférence générale lors de sa prochaine huitième session sur l'interprétation de la notion d'« exigences du programme ». Il ajouta qu'en attendant les décisions de la Conférence générale il avait 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 ». Il déclara qu'il procéderait à un nouvel examen de ces engagements avant le 30 avril 1955, en fonction des décisions et des instructions de la Conférence générale.

Cette note administrative n'était rien de plus qu'une déclaration concernant une mesure provisoire pour le personnel. Cette note avait évidemment pour but de tranquilliser les membres du personnel dont les engagements venaient à échéance dans un bref délai et de combler le vide devant lequel le Directeur général se trouvait avant de pouvoir donner effet à un règlement au sujet duquel il estimait devoir demander des éclaircissements à la Conférence générale.

A l'époque à laquelle la note administrative fut publiée, la période pendant laquelle les engagements de durée définie de trois des fonctionnaires en cause auraient pu être renouvelés par application de la disposition 104.6 d) du Règlement du personnel, citée plus haut, était déjà expirée.

La déclaration faite dans la note administrative concernant les offres de renouvellement pour une durée d'un an était une déclaration accompagnée de réserves. Elle était conditionnée par les qualités requises de travail, de compétence, d'intégrité et les nécessités du service. Elle ne constituait pas une offre de renouvellement. Elle annonçait tout simplement l'intention de faire de telles offres. De telles offres seraient faites à l'avenir et ne devaient pas être faites *ipso facto* dans tous les cas quels qu'ils fussent. Elles étaient conditionnées par le fait que le fonctionnaire devait répondre aux

entering into new contracts of employment, namely, an offer and acceptance. Nor could the statement be deemed to constitute a new Staff Rule. It was nothing more than an *ex parte* statement of policy of a temporary character which the Director-General intended to pursue pending further enlightenment on the course which he should follow. But even if it be denominated a new Rule, the legal situation would not be changed. It was yet a qualified statement. It may well have created in the minds of members of the staff, as stated by the Tribunal, a legitimate expectancy that they would be continued in the service, but there was no resulting vested right. Expectations and rights are not synonymous terms. The statement placed the Director-General under no legal obligation *vis-à-vis* members of the staff to offer new appointments, nor did it give the officials a legal right to demand such appointments.

When, therefore, the Director-General informed the four officials by letters that it was "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", he was acting within the compass of the Administrative Memorandum and of his prerogatives, as the Chief Administrative Officer of the Organization. Both the Constitution and the Regulations of Unesco feature throughout the importance of a high degree of integrity in the selection and maintenance of the staff. The Director-General was charged with the duty of effectuating this purpose. In declining to renew the appointments, he was exercising a discretionary power given him by the Constitution and by the Staff Regulations. It was for him to determine whether the action of the individuals was incompatible with the high standards required of them, and it was for him to determine whether their actions were capable of harming the interests of the Organization.

In the absence of evidence that the Director-General had acted in bad faith, i.e. that his action was arbitrary or capricious, it was not for the Tribunal to say that the reasons assigned by him were not justified. It was not for the Tribunal to substitute its judgment in this administrative field for that of the Director-General. He, acting under the authority of the Executive Board and of the General Conference, and not the Tribunal, was charged with responsibility. There was no obligation to renew the appointments. He could have allowed the contracts to lapse without assigning reasons or he could have told these officials that their

quatre conditions mentionnées dans la note. Il n'y avait aucun changement prévu dans la procédure établie par le Statut et le Règlement du personnel pour commencer un nouveau contrat d'engagement, à savoir une offre et une acceptation. Cette déclaration ne pouvait être considérée comme constituant un nouveau règlement du personnel. Ce n'était rien de plus qu'une déclaration *ex parte* d'une pratique d'un caractère provisoire, que le Directeur général avait l'intention de suivre en attendant de recevoir des éclaircissements quant à la voie qu'il devait suivre. Mais même si cette déclaration devait être identifiée à une nouvelle disposition du Règlement, la situation juridique ne serait en rien changée. Il s'agit encore toujours d'une déclaration accompagnée de réserves. Il est possible qu'elle ait fait naître dans l'esprit des membres du personnel, ainsi qu'il est dit par le Tribunal, un espoir légitime de se voir maintenir en fonctions, mais il n'en est pas résulté un droit acquis. Des espoirs et des droits ne sont pas synonymes. La déclaration n'imposait pas au Directeur général une obligation juridique à l'égard des membres du personnel de leur offrir de nouveaux engagements, et elle ne donnait pas aux fonctionnaires un droit juridique de réclamer de tels engagements.

Quand, par conséquent, le Directeur général informa par lettre les quatre fonctionnaires que c'était « 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 », il agissait dans le cadre de la note administrative et de ses prérogatives en tant que Chef de l'administration de l'Organisation. Tant l'Acte constitutif que les Règlements de l'Unesco soulignent tout au long l'importance de la plus haute conception de l'intégrité requise dans le choix et le maintien du personnel. Le Directeur général avait le devoir de veiller à l'application de ce principe. En refusant de renouveler les contrats, il exerçait le pouvoir discrétionnaire qui lui était donné par l'Acte constitutif et le Règlement du personnel. C'était à lui de déterminer si les agissements des individus étaient incompatibles avec les hautes qualifications qui étaient requises et c'était à lui de déterminer si leurs agissements pouvaient nuire aux intérêts de l'Organisation.

En l'absence de preuve que le Directeur général avait agi de mauvaise foi, c'est-à-dire que son action était arbitraire ou non fondée, ce n'était pas au Tribunal de dire que les raisons données par lui manquaient de justification. Ce n'était pas au Tribunal de substituer son jugement dans ce domaine administratif à celui du Directeur général. C'était lui, agissant sous l'autorité du Conseil exécutif et de la Conférence générale, et non pas le Tribunal, qui assumait la responsabilité. Il n'y avait aucune obligation de renouveler les contrats. Il aurait pu laisser les contrats venir à échéance sans donner de raison, ou il aurait pu

terms of employment would not be renewed without stating reasons. He stated reasons because he was asked to do so. The fact that he did state them did not invest the officials with a right which they previously did not have. By the same token his statement of reasons did not invest the Tribunal with jurisdiction which it previously lacked. That jurisdiction, as already stated, was confined to two classes of cases, i.e. (1) non-observance of terms of appointment and (2) non-observance of provisions of the Staff Regulations.

The terms of appointment were not interfered with by the Director-General. They expired automatically, hence jurisdiction could not attach on the first named ground.

The Regulations did not require renewal of the appointments and the Director-General violated no regulation in declining to offer new appointments. In consequence jurisdiction did not arise on the second ground. The fact that appointments of other officials holding fixed-term contracts were renewed, and that under the general practice of Unesco renewals were ordinarily to be expected by worthy officials, did not alter the legal situation—there was no resulting legal right to renewals.

\* \* \*

My conclusion is that the first question presented by Unesco on which the opinion of the Court is requested—"Was the Tribunal competent, under Article II of its Statute, to hear the complaints..."—must be answered in the negative.

Having thus answered the first question it becomes unnecessary to consider the second question.

The third question presented by the Organization relates to the validity of the decisions given by the Tribunal in its judgments awarding damages to each of the four officials.

It must be obvious that judgments given by a Tribunal which is without jurisdiction over the subject-matter can have no validity.

(Signed) GREEN H. HACKWORTH.

dire à ces fonctionnaires que leurs contrats d'engagement ne seraient pas renouvelés sans énoncer ses raisons. Il donna des raisons, parce qu'on lui demanda de le faire. Le fait qu'il les donna ne confère pas aux fonctionnaires un droit qu'ils n'avaient pas précédemment. De la même façon, le fait qu'il énuméra ses raisons ne conférait pas au Tribunal une compétence qu'il n'avait pas précédemment. Cette compétence, comme il a déjà été exposé, n'existe que dans deux catégories de cas, c'est-à-dire, 1) inobservation des stipulations du contrat d'engagement, et 2) inobservation des dispositions du Statut du personnel.

Les stipulations du contrat d'engagement n'ont pas été modifiées par le Directeur général. Ces contrats expiraient automatiquement, d'où il s'ensuit que la compétence ne pouvait se justifier pour la première raison énumérée.

Le Règlement n'imposait pas le renouvellement des contrats, et le Directeur général ne viola aucune clause du Règlement en refusant d'offrir de nouveaux contrats. Il s'ensuit que la compétence ne pouvait se justifier pour la seconde raison énumérée. Le fait que les contrats de durée déterminée d'autres fonctionnaires furent renouvelés et que, d'après la pratique générale de l'Unesco, de tels renouvellements étaient normalement espérés par des fonctionnaires capables, ne change rien à la situation juridique — il n'existait pas de droit juridique au renouvellement.

\* \* \*

Ma conclusion est qu'à la première question posée par l'Unesco au sujet de laquelle l'avis de la Cour est demandé — « Le Tribunal administratif était-il compétent, aux termes de l'article II de son Statut, pour connaître des requêtes... » — la réponse donnée doit être négative.

Ayant ainsi répondu à la première question, il devient inutile d'examiner la deuxième question.

La troisième question posée par l'Organisation se réfère à la validité des décisions rendues par le Tribunal dans ses jugements accordant des dommages-intérêts à chacun des quatre fonctionnaires.

Il est évident que des jugements, rendus par un tribunal qui est incompétent pour traiter de la matière, ne peuvent avoir de validité.

(Signé) GREEN H. HACKWORTH.