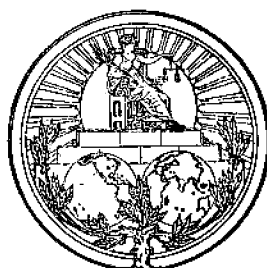


COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

MÉMOIRES, PLAIDOIRIES ET DOCUMENTS

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)



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

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

TABLE DES MATIÈRES — CONTENTS

PREMIÈRE PARTIE. — REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF ET EXPOSÉS ÉCRITS

PART I.—REQUEST FOR ADVISORY OPINION AND WRITTEN STATEMENTS

SECTION A. — REQUÊTE POUR AVIS CONSULTATIF

SECTION A.—REQUEST FOR ADVISORY OPINION

	Page
I. — Lettre du Directeur général de l'Unesco au Président de la Cour internationale de Justice (30 XI 55). — <i>Letter from the Director-General of Unesco to the President of the International Court of Justice (30 XI 55)</i>	8
II. — Résolution adoptée par le Conseil exécutif de l'Unesco à sa 42 ^{me} session, le 25 novembre 1955. — <i>Resolution adopted by the Executive Board of Unesco at its 42nd Session, on 25 November 1955</i>	9

SECTION B. — DOSSIER TRANSMIS PAR L'UNESCO (ART. 65, PAR. 2, DU STATUT)

SECTION B. — FILE TRANSMITTED BY UNESCO (ART. 65, PAR. 2, OF THE STATUTE)

Introduction	12
Documents relatifs aux questions sur lesquelles le Conseil exécutif a demandé un avis consultatif (<i>liste</i>). — Documents relating to questions on which an Advisory Opinion is requested by the Executive Board (<i>list</i>)	17

SECTION C. — EXPOSÉS ÉCRITS

SECTION C.—WRITTEN STATEMENTS

I. Exposé de l'Unesco (avril 1956)	27
[Voir sommaire détaillé, pp. 27-30]	
<i>Appendice</i> : Observations et informations au nom des bénéficiaires des jugements 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif de l'O. I. T.	170
2. Written Statement of the United States of America	184
3. Exposé du Gouvernement de la République française (25 avril 1956)	206
4. Written Statement of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	212

	Pages
5. Statement of the Government of the Republic of China (April 28, 1956)	216
6. Lettre du conseiller juridique de l'Unesco (20 juin 1956)	217
Observations complémentaires formulées au nom des bénéficiaires	219

DEUXIÈME PARTIE. — EXPOSÉS ORAUX

PART II. — ORAL STATEMENTS

[Aucun État n'ayant demandé à être entendu, la Cour n'a pas tenu d'audience publique]

[No State having requested to be heard, the Court did not hold a public hearing]

Procès-verbal du 23 octobre 1956. — Minutes of October 23rd, 1956 226

TROISIÈME PARTIE. — DOCUMENTS PRÉSENTÉS A LA COUR APRÈS LA FIN DES EXPOSÉS ÉCRITS

[Aucun document n'a été présenté]

PART III. — DOCUMENTS SUBMITTED TO THE COURT AFTER THE CLOSURE OF THE WRITTEN STATEMENTS

[No documents were submitted]

QUATRIÈME PARTIE. — CORRESPONDANCE

PART IV. — CORRESPONDENCE

1. Le Directeur général de l'Unesco au Président de la Cour (30 XI 55). (<i>Voir pp. 8-9</i>)	
2. <i>Idem</i> (30 XI 55)	232
3. The Registrar to the Secretary-General of the United Nations (<i>tel.</i>) (3 XII 55)	232
4. Le conseiller juridique de l'Unesco au Greffier (5 XII 55)	232
5. Le Greffier au ministre des Affaires étrangères d'Afghanistan (8 XII 55)	233
6. Le Greffier au Secrétaire général des Nations Unies (19 XII 55)	233
7. Le Greffier au conseiller juridique de l'Unesco (19 XII 55)	234
8. Le Greffier au ministre des Affaires étrangères d'Afghanistan (19 XII 55)	234
9. Maître J. Mercier au Greffier (22 XII 55)	235
10. The Director-General of the I.L.O. to the Registrar (27 XII 55)	236
11. Le ministère des Affaires étrangères du Luxembourg au Greffier (29 XII 55)	236
12. Le Greffier à Maître Mercier (7 I 56)	237

SECTION C. — EXPOSÉS ÉCRITS

SECTION C.—WRITTEN STATEMENTS

1. EXPOSÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

SOMMAIRE

	Paragraphes	Pages
Introduction	1-5	30
<i>Première partie : Historique du Tribunal administratif de la Société des Nations et du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail</i>		33
I. Le Tribunal administratif de la Société des Nations	6-22	33
A. Antécédents : Droit d'appel devant le Conseil de la Société des Nations et le Conseil d'administration du Bureau international du Travail	6-7	33
B. Élaboration et adoption du Statut du Tribunal administratif de la Société des Nations	8-13	35
C. Fonctionnement et jurisprudence du Tribunal administratif de la Société des Nations	14-20	37
D. Résolution adoptée par l'Assemblée de la Société des Nations, le 18 avril 1946	21-22	39
II. Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail	23-39	40
A. Examen par l'Organisation internationale du Travail des jugements du 26 février 1946	23	40
B. Modification du Statut du Tribunal administratif par l'Organisation internationale du Travail	24-26	41
C. Fonctionnement et jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail	27-29	43
III. Reconnaissance de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail par l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture	30-39	44
<i>Deuxième partie : Demande d'avis consultatif formulée par le Conseil exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, à sa 42^{ème} session</i>		49
I. Historique des faits ayant abouti aux jugements nos 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, en date du 26 avril et du 29 octobre 1955	40-56	49

	Paragraphes	Pages
A. Mesures administratives ayant fait l'objet des requêtes introduites auprès du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail dans les affaires Duberg, Leff, Wilcox et Bernstein	40-42	49
B. Recours devant le Conseil d'appel de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture	43-48	50
C. Recours devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail	49-54	53
D. Jugements nos 17, 18, 19 et 21 rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail	55-56	57
II. Examen des jugements par le Conseil exécutif et adoption de la résolution du 25 novembre 1955	57-84	57
A. Documents soumis au Conseil exécutif	57-59	57
B. Considération par le Conseil exécutif d'une décision de principe	60-76	59
C. Adoption du libellé des questions à soumettre à la Cour internationale de Justice	77-81	68
D. Procédure à suivre pour permettre aux bénéficiaires des jugements de faire connaître leurs points de vue	82-83	69
E. Paiement d'un tiers du montant des indemnités ordonnées par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail dans ses jugements nos 17, 18, 19 et 21	84	71
III. Exposé des points de vue de l'Organisation sur les questions soumises à la Cour internationale de Justice	85-269	71
A. Observations générales	85-93	71
B. Sur la question 1 : « 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 ? »	94-215	74
a) Caractère statutaire de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail	94-107	74
b) Définition de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail	108-139	82
i) Limites de la compétence reconnue par l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture	108-111	82

	Paragraphes	Pages
ii) Étendue et limites de la compétence conférée au Tribunal administratif par le paragraphe 1 de l'article II de son Statut. — Les travaux préparatoires	112-125	84
iii) Étendue et limites de la compétence conférée au Tribunal administratif par le paragraphe 1 de l'article II de son Statut. — La jurisprudence du Tribunal.	126-139	94
c) « Les stipulations des contrats d'engagement et du Statut du personnel applicables à l'espèce »	140-160	103
d) Conditions que doivent remplir les requêtes pour que le Tribunal puisse statuer conformément à l'article VIII de son Statut	161-167	112
e) Conditions de l'attribution d'une indemnité conformément à l'article VIII du Statut du Tribunal	168-174	114
f) Examen des requêtes ayant fait l'objet des jugements nos 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail	175-188	117
i) Les conclusions des requérants	175-181	117
ii) Le premier chef des requêtes : Annuler la décision contestée	182-183	121
iii) Le second chef des requêtes : Inviter le Directeur général à renouveler les contrats d'engagement des requérants	184-186	122
iv) Les deux chefs des requêtes	187-188	125
g) Décision du Tribunal administratif affirmant sa compétence.	189-204	126
i) Engagement à durée définie et engagement en stage	190-191	127
ii) La disposition 104.6 (d) du Règlement du personnel	192	128
iii) La note administrative du 6 juillet 1954	193-204	129
h) Résumé du point de vue de l'Organisation sur la question 1	205-206	136
i) Conséquences de l'incompétence du Tribunal administratif à connaître de requêtes portant sur la cessation de l'emploi par échéance des contrats de durée définie	207-215	138

C. Sur la question II : Dans le cas d'une réponse affirmative à la question 1 : a) le Tribunal administratif était-il compétent pour vérifier si le pouvoir conféré au Directeur général de ne pas renouveler des engagements de durée

	Paragraphes	Pages
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 ? »	216-268	143
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 ?	225-247	148
b) Le Tribunal 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 ?	248-257	158
c) Droits administratifs nationaux	258-268	164
D. Sur la question 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 ?	269	169

INTRODUCTION

1. Le 25 novembre 1955, le Conseil exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, siégeant en sa 42^{me} session, a, par 12 voix contre 5 et 4 abstentions, adopté une résolution par laquelle il décidait de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur certaines questions juridiques ayant trait à la validité de quatre décisions rendues par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, sur requêtes dirigées contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture. En recourant ainsi à la Cour internationale de Justice pour l'examen de questions juridiques qui se sont posées dans le cadre de son activité, l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture fait pour la première fois application de la procédure prévue à l'article 96, paragraphe 2, de la

Charte des Nations Unies et à l'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour. L'Organisation a été autorisée, en vertu de l'article XI de l'Accord qu'elle a conclu avec l'Organisation des Nations Unies et qui a été approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies le 14 décembre 1946, « à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture et les Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées ». L'Accord précité précise, dans ce même article, que « la demande peut être adressée à la Cour par la Conférence générale ou par le Conseil exécutif autorisé par la Conférence ». L'article V de l'Acte constitutif de l'Organisation prévoit, par ailleurs, dans son paragraphe 11 tel qu'adopté par la Conférence générale elle-même à sa septième session, que : « Dans l'intervalle des sessions de la Conférence générale, le Conseil exécutif peut demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur les questions juridiques qui se poseraient dans le cadre des activités de l'Organisation. »

2. Dans sa résolution précitée du 25 novembre 1955, le Conseil exécutif s'est expressément référé à l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, en indiquant qu'il entendait se prévaloir de ses dispositions. Dans son texte applicable à l'Organisation, cet article est ainsi conçu :

« 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. »

Cet article, qui fut inséré dans le Statut du Tribunal par décision de la Conférence internationale du Travail en 1946, trouve également ainsi sa première application.

3. La résolution adoptée par le Conseil exécutif le 25 novembre 1955 est rédigée comme suit :

« 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 Messieurs 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 ? »

4. Conformément aux dispositions de l'article 65, paragraphe 2. du Statut de la Cour, l'Organisation a déjà communiqué à la Cour un ensemble de documents pouvant servir à élucider les questions qui lui sont soumises pour avis consultatif. Le présent exposé, qui contient une étude de caractère historique ainsi qu'une relation des faits dont il est question dans la documentation soumise à la Cour, constitue, dans cette mesure, une présentation et une explication des pièces contenues dans la documentation. Il comporte également

le développement des points de vue de l'Organisation sur les questions soumises à la Cour, points de vue qui ont été exposés devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et au sein du Conseil exécutif au cours de sa 42^{me} session. Soucieuse de prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre de présenter à la Cour une documentation complète, qui comprendrait notamment l'exposé du point de vue des bénéficiaires des jugements qui font l'objet de sa demande d'avis consultatif, l'Organisation a, par lettre en date du 1^{er} février 1956, dont copie a été adressée au Greffe, indiqué au mandataire des intéressés qu'elle transmettra directement à la Cour, sans vérifier leur contenu, les observations et informations que ses clients désireraient formuler et qui lui parviendraient avant le 30 avril 1956.

5. Le présent exposé est divisé en deux parties principales. La première partie constitue un historique de la création et du fonctionnement du Tribunal administratif de la Société des Nations et du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, ainsi que de la reconnaissance de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail par l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture ; la seconde partie a trait à la demande d'avis consultatif formulée par le Conseil exécutif à sa 42^{me} session : cette seconde partie comporte à la fois un historique et un exposé des points de vue de l'Organisation sur les questions soumises à la Cour.

PREMIÈRE PARTIE

HISTORIQUE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL¹

I. Le Tribunal administratif de la Société des Nations

A. *Antécédents : Droit d'appel devant le Conseil de la Société des Nations et le Conseil d'administration du Bureau international du Travail*

6. La création par la Société des Nations d'un tribunal administratif remonte à 1927. Elle a été précédée par l'institution d'une procédure de recours devant le Conseil de la Société des Nations ou devant le Conseil d'administration du Bureau international du Travail. Dès sa première session, l'Assemblée s'est en effet préoccupée de la question du personnel et de l'organisation du Secrétariat.

¹ Cette partie du présent exposé est fondée, en substance, sur les informations contenues dans le mémorandum du Bureau international du Travail, soumis à la Cour à l'occasion de la demande d'avis consultatif sur l'*Effet des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnités*. C. I. J. Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies, pp. 46-74.

Elle demanda à sa Quatrième Commission de procéder à son étude tout en lui transmettant un mémorandum établi par le Secrétaire général à cet effet. La Quatrième Commission approuva les mesures proposées dans le mémorandum du Secrétaire général où il était indiqué, notamment, que « le droit de licencier le personnel doit être réservé au Secrétaire général »¹, mais elle estima qu'un droit d'appel, en cas de renvoi, devait être expressément prévu². Les dispositions du rapport de la Quatrième Commission contenant une recommandation à cet effet ne donnèrent lieu à aucune discussion. Le rapporteur déclara simplement que « la raison d'être de cette procédure était évidente »³. Par résolution adoptée le 17 décembre 1920, l'Assemblée établissait le droit d'appel dans les termes suivants :

« Tous les membres du Secrétariat et du Bureau international du Travail nommés par le Secrétaire général ou par le Directeur du Bureau international du Travail pour une durée de cinq années ou davantage auront, en cas de renvoi, le droit de faire appel au Conseil ou au Conseil d'administration du Bureau international du Travail, suivant le cas⁴. »

7. Le droit d'appel reconnu dans la résolution de l'Assemblée de la Société des Nations n'a fait l'objet que d'une seule application, à l'occasion de l'affaire Monod. En janvier 1925, M. Monod, ancien fonctionnaire du Secrétariat titulaire d'un contrat d'engagement d'une durée de cinq ans, se plaignit d'une rupture unilatérale, par l'Administration, de son contrat d'engagement. Le Conseil de la Société, saisi du litige, invita la Commission de contrôle à faire une enquête⁵. Sur la base du rapport de la Commission, le Conseil adopta une résolution par laquelle il renvoyait la question « à un collège de trois personnes ayant une expérience judiciaire », et devant être désignées par le Président en exercice du Conseil, après consultation du Président de la Commission de contrôle. Par cette même résolution, le Conseil déclarait d'avance « qu'il adopterait les conclusions dudit collège comme représentant sa propre décision pour le cas en question »⁶. Le collège se prononça en faveur du requérant et lui accorda une indemnité de £ 750. Ses conclusions unanimes étaient longuement motivées. Il invoquait non pas un manquement du Secrétaire général à ses engagements, mais le fait que les intérêts du requérant avaient été lésés à la suite d'une mesure d'intérêt public

¹ S. D. N., Actes de la première Assemblée, Séance des Commissions, II, p. 87.

² S. D. N., Actes de la première Assemblée, Séance des Commissions, II, pp. 7, 90-91.

³ S. D. N., Actes de la première Assemblée, Séances plénières, pp. 655-656.

⁴ S. D. N., Actes de la première Assemblée, Séances plénières, pp. 663-664.

⁵ Résolution du 9 mars 1925, S. D. N., *Journal officiel*, VI^{me} année, n° 4, Procès-verbaux de la trente-troisième session du Conseil, p. 436.

⁶ Résolution du 8 juin 1925, S. D. N., *Journal officiel*, VI^{me} année, n° 7, Procès-verbal de la trente-quatrième session du Conseil, p. 858.

prise légitimement par le Secrétaire général¹. Par une résolution en date du 5 septembre 1925, le Conseil de la Société des Nations adopta les conclusions contenues dans le rapport du collègue et chargea le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires².

B. Élaboration et adoption du Statut du Tribunal administratif de la Société des Nations

8. La question de l'institution d'un Tribunal administratif a été soulevée incidemment, dès la deuxième session de l'Assemblée. Au cours des débats de la Quatrième Commission, le délégué de la France, M. Réveillaud, se référant au droit d'appel devant le Conseil, demanda si le Conseil était, « malgré sa haute autorité, un organe assez indépendant pour régler ces sortes de différends³ ». M. Albert Thomas, alors Directeur du Bureau international du Travail, indiqua que les commissions paritaires internes existantes constituaient une série de garanties, mais qu'il était néanmoins nécessaire de compléter la procédure existante, « en prévoyant l'institution d'un corps juridique chargé de régler les différends qui dépasseraient la compétence du Comité paritaire. Ce corps juridique remplirait un rôle analogue à celui du Conseil d'État en France⁴. » L'affaire Monod devait amener une réouverture de la question.

9. Dès 1925, la Commission de contrôle chargea son rapporteur, M. Nederbragt, de lui soumettre une étude préparatoire sur la création éventuelle d'un Tribunal administratif. Celui-ci déposa devant la Commission, le 10 août 1925, une « Note contenant quelques observations ... sur la question d'un Tribunal éventuel pour le personnel de la Société des Nations⁵ ». Le rapporteur de la Commission de contrôle y énonçait les principes généraux qui devaient guider l'élaboration d'une instance judiciaire de caractère permanent. Cette note devait servir de base aux travaux de la Commission de contrôle en vue de l'élaboration du Statut du futur Tribunal administratif.

10. De février 1926 à février 1927, plusieurs projets de Statut⁶ furent soumis à la Commission de contrôle et examinés par elle au cours de ses 18^{me}, 20^{me}, 22^{me} et 23^{me} sessions⁷. La Commission était également saisie de notes émanant du Secrétaire général et du Directeur du Bureau international du Travail⁸. Un projet de rapport

¹ S. D. N., *Journal officiel*, VI^{me} année, n° 10, Procès-verbal de la trente-cinquième session du Conseil, pp. 1441-1447.

² S. D. N., *Journal officiel*, VI^{me} année, n° 10, Procès-verbal de la trente-cinquième session du Conseil, p. 1338.

³ S. D. N., Actes de la Deuxième Assemblée, Séance des Commissions, II, p. 71.

⁴ *Ibid.*, pp. 71-72.

⁵ S. D. N., Commission de contrôle, Document C.C. 196. *Pièce (57)*.

⁶ S. D. N., Commission de contrôle, Documents C.C. 200; C.C. 213; C.C. 222. *Pièces (58), (60) et (61)*.

⁷ *Pièces (65) à (68)*.

⁸ S. D. N., Commission de contrôle, Documents C.C. 203; C.C. 243; C.C. 254. *Pièces (59), (63) et (64)*.

contenant un projet de statut provisoirement approuvé par la Commission de contrôle fut présenté par le Secrétaire générale le 5 août 1926¹. Aucune modification de fond ne fut apportée au Statut et le projet de rapport fut finalement adopté par la Commission à ses 22^{me} et 23^{me} sessions tenues en février et avril 1927².

11. Le rapport de la Commission de contrôle ainsi que le projet de Statut qui y était annexé furent communiqués par le Secrétaire général aux Membres de la Société des Nations³.

12. Le rapport de la Commission de contrôle fut examiné par une sous-commission de la Quatrième Commission de l'Assemblée, qui recommanda l'institution provisoire du Tribunal administratif à titre d'essai. Le rapport de la sous-commission fut adopté par la Quatrième Commission de l'Assemblée⁴. Par une résolution en date du 26 septembre 1927, l'Assemblée de la Société des Nations, réunie en sa huitième session, adopta le Statut établissant le Tribunal administratif ; elle abrogea en même temps le droit d'appel devant le Conseil de la Société des Nations ou le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ; la résolution prévoyait toutefois : « l'Assemblée de 1931 examinera sur la base de l'expérience faite, s'il y a lieu d'abroger ou de modifier ledit statut »⁵.

13. En 1929, à la dixième session de l'Assemblée, une commission fut instituée pour procéder à une enquête sur l'organisation du Secrétariat, du Bureau international du Travail et du Greffe de la Cour permanente de Justice internationale⁶. Dans son rapport, la Commission notait avec satisfaction que l'existence, la composition et la compétence du tribunal constituaient une garantie pour les fonctionnaires en vue de l'application correcte des stipulations de leur contrat d'engagement et des règlements auxquels ils étaient soumis. La Commission fit observer que, pour passer du régime ancien au régime nouveau qu'elle proposait, le principe qu'« aucune atteinte ne devrait être portée aux situations acquises devrait être strictement appliqué ». Le rapport ajoutait : « En cas de doute sur la nature et l'étendue des droits acquis, il appartiendra au Tribunal

¹ S. D. N., Commission de contrôle, Document C.C. 221. *Pièce (62)*.

² Procès-verbal provisoire de la 22^{me} session de la Commission de contrôle, 4^{me} séance, pp. 54-56 ; Procès-verbal provisoire de la 23^{me} session de la Commission de contrôle, pp. 2-3 et 32-33. *Pièces (67) et (68)*.

³ Document A.6.1927 X. S. D. N., *Journal officiel*, Supplément spécial n° 58. Actes de la Huitième Assemblée, Séance des Commissions. Procès-verbaux de la Quatrième Commission, pp. 250-257. *Pièce (69)*.

⁴ *Ibid.*, pp. 35-36. *Pièce (71)*.

⁵ S. D. N., *Journal officiel*, Supplément spécial n° 54. Actes de la Huitième Assemblée, Séances plénières, Compte rendu des débats, pp. 201 et 478. *Pièces (72) et (73)*.

⁶ S. D. N., *Journal officiel*, Supplément spécial n° 75. Actes de la Sixième Assemblée, Séances plénières, Compte rendu des débats, pp. 142-144, 166-167, 468-471.

administratif de statuer¹. » Sur la base d'un nouveau rapport de la Commission de contrôle², l'Assemblée de la Société des Nations confirma en 1931, sans modification, le Statut du Tribunal, et celui-ci devint ainsi un organisme permanent de la Société³.

C. Fonctionnement et jurisprudence du Tribunal administratif de la Société des Nations

14. De 1929 à 1946, le Tribunal administratif de la Société des Nations a tenu neuf sessions ordinaires au cours desquelles il a été appelé à statuer sur 37 requêtes⁴; treize de ces requêtes aboutirent à des jugements qui furent prononcés en 1946 et intéressent des fonctionnaires de la S. D. N. et du Bureau international du Travail, licenciés peu après l'ouverture des hostilités de la deuxième guerre mondiale.

15. Sur les 24 affaires jugées avant 1946, la plupart (seize) mettaient en cause le Secrétariat de la Société des Nations; six ont mis en cause le Bureau international du Travail; une, le Conseil de la Caisse des pensions. Dans une affaire, le Tribunal a exercé une compétence « arbitrale » sur une demande émanant d'un fonctionnaire de l'Office international Nansen. Sur une autre requête, dirigée contre la Société des Nations par un fonctionnaire de la Commission de la Sarre, le Tribunal s'est déclaré incompétent.

16. Trois requêtes (jugements n^{os} 1, 2 et 3) portaient sur le droit de certains fonctionnaires à l'affiliation à la Caisse de prévoyance du personnel, ou à une indemnité de fin de contrat; une (jugement n^o 4), sur le caractère définitif d'une mesure contestée; huit (jugements n^{os} 5 à 12), sur le droit de certains fonctionnaires à être considérés comme fonctionnaires non recrutés sur place; trois (jugements n^{os} 13, 15 et 19), sur des questions de pension; trois (jugements n^{os} 14, 22 et 23), sur des questions relatives à l'état de santé des fonctionnaires; une (jugement n^o 17) avait trait à un licenciement pour suppression de poste; une (jugement n^o 18) à l'expiration du contrat d'engagement du fait du requérant; une (jugement n^o 20) aux effets de la démission d'un fonctionnaire; une requête (jugement n^o 21) fut rejetée pour absence de compétence du Tribunal *ratione personae*. Aucun de ces jugements n'avait donné lieu à des difficultés ou contestations, ni en ce qui concerne la compétence du

¹ S. D. N., *Journal officiel*, Supplément spécial n^o 88, Actes de la Onzième Assemblée, Séances des commissions, Procès-verbal de la Quatrième Commission, p. 307.

² S. D. N., *Journal officiel*, Supplément spécial n^o 97, Actes de la Douzième Assemblée, Séances des commissions, Procès-verbal de la Quatrième Commission, p. 112.

³ *Ibid.*, p. 43, et S. D. N., *Journal officiel*, Supplément spécial n^o 93, Actes de la Douzième Assemblée, Séances plénières, Compte rendu des débats, p. 152.

⁴ Copies des jugements rendus par le Tribunal administratif de la Société des Nations figurent dans la *Documentation complémentaire* transmise au Greffe de la Cour.

Tribunal, ni quant à leur exécution ou à la validité des décisions qu'ils contenaient.

17. Les treize jugements rendus le 26 février 1946 par le Tribunal administratif de la Société des Nations donnèrent par contre lieu à des difficultés d'exécution, la question du droit de l'Assemblée de refuser d'appliquer des jugements du Tribunal administratif s'étant posée.

18. Le 14 décembre 1939, l'Assemblée de la Société des Nations, pour faire face à la situation résultant de l'ouverture des hostilités, avait décidé d'adopter certains amendements au Statut du personnel du Secrétariat et du Bureau international du Travail. Ces amendements avaient pour effet de réduire de six mois à un mois le préavis de résiliation de contrat pour les fonctionnaires permanents, et, dans les mêmes proportions, les mensualités payables à titre d'indemnités compensatoires en lieu et place d'un tel préavis. L'indemnité de licenciement devait également être payable par acomptes échelonnés sur une période de quatre ans au lieu d'être versés en une seule fois¹. Par ailleurs, les fonctionnaires en service eurent à choisir entre la démission ou la suspension du paiement de leurs traitements, et la grande majorité d'entre eux accepta le choix qui leur était proposé. Quelques fonctionnaires refusèrent de choisir l'une ou l'autre de ces solutions et le Secrétaire général ainsi que le Directeur du Bureau international du Travail furent dans l'obligation de procéder au licenciement en application des dispositions révisées du Statut du personnel. Quatorze fonctionnaires ainsi licenciés (douze fonctionnaires du Secrétariat et deux fonctionnaires du Bureau international du Travail) firent appel de cette décision de licenciement devant le Tribunal administratif.

19. Dans treize de ces affaires, le Tribunal rendit des jugements rédigés en termes pratiquement identiques et dans lesquels il se prononçait en faveur des requérants. Le Tribunal déclarait que « les modifications du Statut ne pourraient leur être appliquées sans commun accord », les contrats d'engagement des requérants étant antérieurs au 15 octobre 1932². Le Tribunal faisait également valoir « qu'il est inadmissible que l'Assemblée, par sa résolution du 14 décembre 1939, ait voulu porter atteinte à des droits acquis sans le dire *expressis verbis* » et rappelait que le texte de la résolution adoptée par l'Assemblée « ne vise même pas l'article 97 du Statut du personnel consacrant le respect des droits acquis ». Sur le fond, le Tribunal concluait que l'application de la résolution de l'Assemblée en date du 14 décembre 1939 privait à tort les requérants du bénéfice de droits acquis ;

¹ S. D. N., Actes de la Vingtième Session, Séances plénières, p. 45.

² Ce n'est qu'à partir de cette date que fut insérée dans le Statut du personnel une disposition prévoyant que les contrats d'engagements postérieurs à cette date devaient être sujets aux modifications décidées par l'Assemblée (article 30 *bis* du Statut du personnel de la S. D. N. et article 16 *a*) du Statut du personnel du B. I. T.).

que c'est vainement que la force majeure avait été invoquée pour justifier cette application ; et « qu'il est inadmissible que la Société des Nations ne fut pas en mesure d'honorer les droits acquis de son personnel ».

20. Les circonstances dans lesquelles l'Assemblée fut amenée à ne pas donner effet à ces treize jugements du Tribunal administratif, ainsi que les débats au sein des différents organes de la Société qui aboutirent à cette décision, ont été relatés en détail dans l'exposé écrit soumis à la Cour par le Secrétaire général des Nations Unies dans l'affaire de *l'Effet des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*¹, ainsi que dans le memorandum soumis à la Cour dans cette même affaire par le Bureau international du Travail².

D. Résolution adoptée par l'Assemblée de la Société des Nations le 18 avril 1946

21. Lors de sa vingt-et-unième et dernière session, au cours de laquelle l'Assemblée prenait la décision de ne pas donner effet aux jugements du Tribunal administratif en date du 26 février 1946, elle adoptait également une résolution concernant la dissolution de la Société des Nations qui comportait des dispositions par lesquelles l'Assemblée modifiait, à l'intention de l'Organisation internationale du Travail, le Statut du Tribunal administratif. Cette résolution, adoptée le 18 avril 1946, comportait le paragraphe suivant :

« Tribunal administratif

15. La présente résolution apporte au Statut du Tribunal administratif de la Société des Nations les amendements suivants :

1) Les mots « Tribunal administratif de la Société des Nations » seront, dans le titre et le texte du Statut et du Règlement, remplacés par les mots « Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ».

2) Le paragraphe 1 de l'article III est modifié comme suit :

a) Le Tribunal comprend trois juges titulaires et trois juges suppléants dont chacun doit appartenir à une nationalité différente.

ii) Sous réserve des dispositions figurant sous iii) ci-dessous, les juges titulaires et les juges suppléants sont nommés par l'organe compétent de l'Organisation internationale du Travail.

iii) La durée du mandat des juges titulaires et des juges suppléants qui étaient en fonction au 1^{er} janvier 1940 est prolongée jusqu'au 1^{er} avril 1947 et au delà, jusqu'à ce qu'il en soit décidé autrement par l'organe approprié de l'Organisation internationale du Travail. Toute vacance de siège qui se produira pendant la période en question sera pourvue par ledit organe. »

¹ C. I. J., Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies, pp. 222-226.

² Ibid., pp. 61-70, et annexe III, pp. 84-90.

3) A compter du 31 octobre 1946¹, mais toujours sous réserve de l'alinéa 4) ci-dessous, le Tribunal administratif n'aura pas compétence pour connaître : a) des requêtes concernant la non-observation soit du contrat d'engagement d'un fonctionnaire du Secrétariat, soit du Statut du personnel du Secrétariat ; b) de litiges ayant trait aux indemnités prévues par les articles 45 ou 70 du Statut du personnel du Secrétariat ; ou c) de requêtes concernant la non-observation des dispositions de l'article I du Règlement de la Caisse des Pensions du personnel, dans la mesure où ledit article prévoit que des personnes nommées à titre de fonctionnaires du Secrétariat ou du Greffe de la Cour permanente tombent sous le coup dudit Règlement ; par ailleurs, le Tribunal gardera les compétences que lui confèrent actuellement son Statut, ainsi que l'article 26 du Règlement des pensions du personnel.

4) Les affaires qui auront déjà été transmises au greffier du Tribunal seront entendues et jugées malgré les dispositions de l'alinéa 3).

5) Afin de permettre à l'Organisation internationale du Travail de faire apporter par son organe compétent les modifications au Statut que nécessitent les alinéas 1) et 2) ci-dessus, ainsi que tout autre amendement qu'elle pourra à l'occasion juger souhaitable, le troisième paragraphe de l'article XII du Statut est modifié comme suit :

« Le présent Statut demeurera en vigueur tant qu'il plaira à la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail. Il pourra être amendé par la Conférence ou par tout autre organe de l'Organisation que la Conférence pourra désigner². » »

22. Après avoir été associée, dès les débuts et jusqu'à la dissolution de la Société des Nations, à la création du Tribunal administratif puis à son fonctionnement, l'Organisation internationale du Travail était ainsi appelée à en assumer entièrement la responsabilité.

II. Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail

A. *Examen par l'Organisation internationale du Travail des jugements du 26 février 1946*

23. Comme deux des requérants qui avaient obtenu gain de cause devant le Tribunal administratif de la Société des Nations en février 1946 étaient des anciens fonctionnaires du Bureau international du Travail, la question s'est posée de la suite que l'Orga-

¹ Cette date a été choisie de manière à donner assez de temps pour juger tout différend surgissant à l'occasion des lettres notifiant aux fonctionnaires du Secrétariat qu'ils seront licenciés le 31 juillet 1946. Dans l'hypothèse peu vraisemblable où se produirait un différend entre l'Administration et les fonctionnaires restant au service après le 31 juillet et qui ne seront engagés qu'à titre temporaire, le Comité de liquidation pourrait certainement trouver une solution juste et équitable.

² *Pièce (23)*, pp. 12-13.

nisation internationale du Travail entendrait donner aux jugements rendus dans les affaires la mettant en cause. Le Conseil d'administration du Bureau international du Travail estima qu'il « ne pouvait que prendre note de la décision de l'Assemblée à l'égard des jugements du Tribunal administratif¹ » mais qu'en même temps, il considérerait qu'il y avait « lieu de prendre des mesures pour éviter que se reproduise à l'avenir une situation que tout le monde regrette ». Le Conseil d'administration invita, en conséquence, l'un de ses comités — le Comité des questions du personnel — « à étudier les arrangements concernant le fonctionnement du Tribunal administratif en vue d'assurer, dans toute la mesure du possible, qu'aucune difficulté ne surgisse à l'avenir quant à l'exécution de tout jugement que le Tribunal administratif pourra rendre ». Ce Comité des questions du personnel formula des propositions concernant les modifications à apporter au Statut du Tribunal administratif sur ce point, ainsi que sur d'autres questions, propositions qui reçurent l'approbation du Conseil d'administration. Le 9 octobre 1946, la Conférence internationale du Travail adoptait, au cours de sa 29^{me} session, un texte révisé du Statut du Tribunal administratif².

B. Modification du Statut du Tribunal administratif par l'Organisation internationale du Travail

24. A part quelques modifications de pure forme, les modifications apportées au Statut du Tribunal administratif par l'Organisation internationale du Travail en 1946 étaient les suivantes :

a) Le Tribunal administratif devenait compétent « pour connaître des différends issus de contrats auxquels l'Organisation internationale du Travail est partie et qui lui attribuent compétence en cas de différend au sujet de leur exécution » (article II, paragraphe 4, du Statut). Cette nouvelle disposition vise, en dehors des litiges entre l'Organisation et ses fonctionnaires ou leurs ayants droit, les différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie ;

b) La disposition selon laquelle le requérant devait déposer au préalable un montant équivalent à un cinquantième de son traitement annuel était supprimée (article VIII) ;

c) Enfin, faisant suite à la recommandation du Conseil d'administration, une disposition nouvelle était insérée prévoyant le recours à la Cour internationale de Justice, en cas de contestation par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou par le Conseil d'administration de la Caisse des pensions, d'une décision du Tribunal administratif affirmant sa compétence.

¹ Cette citation et celles qui suivent sont extraites du mémorandum du Bureau international du Travail, sur *l'Effet des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*. C. I. J., Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies, pp. 70-72.

² Conférence internationale du Travail, Compte rendu des Travaux, 29^{me} session, pp. 229 et 307-310.

Cette disposition, qui constitue l'article XII du présent Statut, est ainsi conçue :

« 1. Au cas où le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou le Conseil d'administration de la Caisse des pensions conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence, ou considère qu'une décision du 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 le Conseil d'administration, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice.

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

La disposition du paragraphe 4 de l'article II, adoptée en 1946 et relative aux différends issus de contrats de droit privé, n'a pas reçu d'application jusqu'ici. Le nouvel article XII qui, jusqu'à 1949, n'était applicable qu'en ce qui concerne l'Organisation internationale du Travail, n'a pas davantage reçu d'application par cette Organisation.

25. En 1949, donnant suite à une requête de l'Organisation mondiale de la Santé, la Conférence internationale du Travail, au cours de sa 32^{me} session, modifia de nouveau le Statut du Tribunal administratif de façon à prévoir la possibilité pour d'autres organisations internationales de caractère inter-étatique de reconnaître dans certaines conditions la compétence du Tribunal¹. Un nouveau paragraphe fut inséré à l'article II du Statut, dans les termes suivants :

« 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 inter-étatique 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. »

La Conférence internationale du Travail adopta également à cette occasion une Annexe au Statut apportant à celui-ci les modifications de forme rendues nécessaires par l'adoption de la nouvelle disposition de l'article II. Cette Annexe a notamment pour effet, en ce qui concerne les Organisations internationales qui reconnaîtraient la compétence du Tribunal administratif, de modifier le texte de l'article XII, paragraphe 1, du Statut, de la manière suivante :

« Article XII, paragraphe 1.

Au cas où le Conseil exécutif d'une organisation internationale ayant fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du

¹ Conférence internationale du Travail, Compte rendu des Travaux, 32^{me} session, pp. 430-431.

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. »

26. A la suite de l'adoption du paragraphe 5 de l'article 11, la compétence du Tribunal administratif a été reconnue successivement par les Organisations ci-après : Organisation mondiale de la Santé, Union internationale des Télécommunications, Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, Organisation météorologique mondiale, Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture, Organisation européenne pour la Recherche nucléaire.

C. Fonctionnement et jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail

27. De 1947 à 1955, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a tenu cinq sessions ordinaires et a rendu vingt-quatre jugements¹ ; quatre de ces jugements font l'objet de la demande d'avis consultatif formulée par le Conseil exécutif dans sa résolution du 23 novembre 1955.

28. Sur les vingt-quatre requêtes faisant l'objet de ces jugements, deux mettaient en cause la Société des Nations ; deux, le Conseil d'administration de la Caisse des pensions du Secrétariat de la S. D. N. ; trois, l'Organisation internationale du Travail ; deux, l'Organisation mondiale de la Santé ; huit, l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture ; deux, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture. Dans cinq affaires, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a exercé une compétence arbitrale sur des requêtes émanant d'anciens fonctionnaires de l'Institut international de Coopération intellectuelle, dont la liquidation définitive est intervenue depuis.

29. Sur l'ensemble de ces affaires (à l'exclusion des requêtes contre l'Institut international de Coopération intellectuelle), trois (jugements nos 2, 3, 9) portaient sur des questions relatives aux pensions de retraite ; une (jugement n° 12) sur la prolongation de service au-delà de l'âge de la retraite ; trois (jugements nos 8, 10 et 13) sur des licenciements en cours ou en fin de stage ; deux (jugements 1 et 11) sur l'étendue des indemnités de licenciement ; une (jugement n° 14) sur le licenciement pour cause de réduction de personnel ; une (jugement n° 20) sur l'admissibilité d'un recours devant un Comité d'enquête et d'appel. Des huit affaires mettant en cause l'Unesco, une (jugement n° 15) portait sur la légalité d'un ordre donné à un

¹ Pièces (74) à (97).

fonctionnaire ; trois (jugements nos 22, 23 et 24) sur la résiliation de contrats de durée indéterminée ; et quatre (jugements nos 17, 18, 19 et 21) portaient sur le non-renouvellement d'engagements venus à expiration à la date fixée dans le contrat d'engagement. Ce sont les jugements rendus dans ces quatre dernières affaires qui sont visés par la demande d'avis consultatif soumise à la Cour par le Conseil exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.

III. Reconnaissance de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail par l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture

30. La Conférence des Ministres alliés de l'Éducation qui se réunit à Londres en 1945, en vue d'élaborer un avant-projet de constitution d'une Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, avait inséré dans cet avant-projet, à l'article relatif au Secrétariat, un paragraphe prévoyant l'établissement d'un tribunal administratif. Cette disposition était conçue dans les termes suivants :

« La Conférence prendra les dispositions nécessaires pour que les différends relatifs aux conditions et à la durée de nomination des membres du personnel soient tranchés par un tribunal administratif ¹. »

A la Conférence qui se réunit par la suite, en novembre 1945, en vue de la création de l'Organisation et qui adopta le texte définitif de l'Acte constitutif de l'Unesco, cette disposition fut rejetée ², après qu'on eut fait valoir que ce paragraphe ne se rapportait qu'à une question de procédure et ne devait pas être inséré dans l'Acte constitutif ³.

Tout en se prononçant pour la suppression de ce paragraphe, la troisième Commission de la Conférence décida d'insérer dans le compte rendu de ses délibérations qu'elle « a jugé nécessaire la création ultérieure d'un tribunal administratif chargé de régler les litiges qui pourraient survenir relativement aux conditions d'emploi des membres du personnel » et « a estimé qu'il y aurait lieu d'établir un tribunal administratif unique dont la compétence s'étendrait à tous les organismes dépendant de l'Organisation des Nations Unies » ⁴.

31. A sa première session, tenue à Paris, du 20 novembre au 10 décembre 1946, la Conférence générale de l'Unesco adopta, le 6

¹ Conférence des Nations Unies en vue de la création d'une Organisation pour l'Éducation et la Culture, Londres, 1945, Document ECO/CONF/29, p. 9.

² Adoption du Rapport de la Troisième Commission, *ibid.*, p. 86.

³ *Ibid.*, p. 152, ECO/CONF/Com. III/8.

⁴ *Ibid.*, p. 150.

décembre 1946¹, un règlement du personnel qui contenait la disposition ci-après :

« Article 29

Tout différend surgi entre l'Organisation et un membre du Secrétariat à propos de l'application du contrat de ce membre ou à la suite d'une mesure disciplinaire, pourra être porté, pour décision finale, devant un tribunal administratif qui sera institué par le Conseil exécutif pour la durée nécessaire, en attendant un accord définitif avec les Nations Unies². »

32. A sa deuxième session, tenue à Mexico en novembre-décembre 1947, la Conférence générale amenda l'article 29 du Règlement du personnel adopté à sa session précédente de manière à prévoir un recours, non plus à un tribunal administratif, mais à « un Conseil d'appel que le Conseil exécutif instituera, sur le modèle de celui qu'ont créé les Nations Unies »³. Une Commission de recours (qui devint par la suite Conseil d'appel) fut instituée par le Conseil exécutif à sa septième session, en avril 1948⁴, et ses statuts furent provisoirement adoptés⁵. Ces statuts provisoires sont demeurés en vigueur jusqu'à l'adoption par la Conférence générale à sa huitième session d'un texte définitif qui est entré en vigueur le 8 décembre 1954⁶.

33. L'adoption le 24 novembre 1949, par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa quatrième session, d'une résolution (351 (IV)) établissant un Tribunal administratif des Nations Unies, fit l'objet d'un rapport du Directeur général de l'Unesco à la cinquième session de la Conférence générale tenue à Florence en 1950. L'article 12 de ce Statut prévoit, en effet, que la compétence du Tribunal administratif des Nations Unies peut être étendue à toute institution spécialisée reliée à l'Organisation des Nations Unies par voie d'accord entre le Secrétaire général et l'institution intéressée. La Conférence générale invita le Directeur général « à formuler des recommandations au Conseil exécutif concernant la participation de l'Unesco au Tribunal administratif des Nations Unies, afin que ledit Conseil puisse présenter des propositions à ce sujet à la Conférence générale, si possible lors de sa sixième session »⁷.

34. A sa sixième session, tenue à Paris en 1951, la Conférence générale autorisa « le Directeur général à signer un accord avec l'Organisation des Nations Unies, sous réserve de l'approbation préalable du Conseil exécutif, en vue d'étendre à l'Unesco la compé-

¹ Unesco, Conférence générale, 1^{re} session, 1946. Document Unesco/C/30, p. 80.

² *Ibid.*, p. 260.

³ Unesco, Actes de la Conférence générale, Deuxième Session, 1947, 2C/132, vol. II, p. 58.

⁴ 7 EX/SR.4, 5 avril 1948, pp. 11 et 15.

⁵ 6 EX/13.

⁶ Unesco, Actes de la Conférence générale, 8^{me} session, 8C/Résolutions, p. 20.

⁷ Unesco, Actes de la Conférence générale, 5^{me} session, 5C/Résolutions, p. 108.

tence du Tribunal administratif des Nations Unies » et l'invita également « à lui soumettre des recommandations concernant une réorganisation du Conseil d'appel de l'Unesco et visant à aligner l'ensemble de la procédure d'appel de l'Unesco sur celle de l'Organisation des Nations Unies ¹ ».

35. Cependant, après de nouvelles études et consultations, le Directeur général soumettait à la Conférence générale, à sa 7^{me} session, tenue à Paris en 1952, un rapport ² dans lequel il formulait les observations suivantes :

« En préconisant, en 1951, le rattachement de l'Unesco au Tribunal de l'Organisation des Nations Unies, le Directeur général obéissait en premier lieu au désir de contribuer à la coordination et à l'uniformité, au sein de l'Organisation des Nations Unies et des Institutions spécialisées, dans le domaine de la législation et de la jurisprudence administratives. Toutefois, le Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies qui circonscrit la compétence du Tribunal administratif a été modifié depuis par l'Assemblée générale lors de sa sixième session. Il n'est pas exclu que d'autres modifications soient apportées au fonctionnement et à la compétence du Tribunal au cours de la présente session de l'Assemblée générale.

En raison de ces circonstances, et bien qu'il ne puisse faire de doute que le rattachement de l'Unesco au Tribunal des Nations Unies constitue la solution de l'avenir, il n'est pas encore possible de se prononcer sur les modalités définitives du fonctionnement de ce Tribunal et sur l'opportunité d'une extension immédiate de sa compétence aux litiges pouvant survenir entre l'Unesco et ses fonctionnaires.

5. La question se pose néanmoins de savoir s'il ne serait pas possible de faire bénéficier immédiatement le personnel de l'Unesco d'une garantie juridictionnelle à l'instar de ce qui a été fait par les Nations Unies et par certaines Institutions spécialisées. Une solution provisoire a été proposée à cet effet, qui répondrait aux vœux de l'Association du personnel de l'Unesco. Elle consisterait à confier provisoirement au Tribunal de l'Organisation internationale du Travail compétence pour statuer sur les litiges qui pourraient opposer l'administration de l'Unesco et les membres de son personnel.

En raison de ce qui précède, le Directeur général demande à la Conférence générale de bien vouloir élargir son mandat de façon à lui permettre de négocier un accord soit avec le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, soit avec le Directeur général de l'Organisation internationale du Travail en vue d'étendre au personnel de l'Unesco la compétence d'une juridiction administrative internationale. Un tel accord devrait pouvoir se conclure rapidement et de toute façon avant la fin de l'année 1953. Il est entendu qu'en cas de rattachement de l'Unesco au Tribunal de l'Organisation

¹ Unesco, Actes de la Conférence générale, 6^{me} session. 6C/Resolutions, pp. 70-71.

² 7C/ADM/20, Paris, 17 octobre 1952.

internationale du travail, ce rattachement ne serait que provisoire, de manière à permettre à la Conférence générale de reprendre la question en temps opportun. »

36. A la 7^{me} session de la Conférence générale, la Commission administrative chargée de l'examen du rapport du Directeur général sur la question, après avoir indiqué qu'elle estimait « que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail présente pour l'Unesco des avantages certains » et relevé « que l'Association du personnel serait favorable à l'acceptation de ce Tribunal », soumettait à la Conférence générale qui l'approuvait sans modification le texte d'une résolution à ce sujet. Cette résolution invitait le Directeur général « à poursuivre les études et les consultations déjà entreprises par lui à cet égard » et l'autorisait « après consultation du Conseil exécutif, à prendre toutes dispositions nécessaires en vue de reconnaître la juridiction d'un des deux tribunaux administratifs internationaux pour statuer sur tout recours que formulerait un membre du personnel de l'Unesco en invoquant la non-observation des conditions de son engagement ou de toute disposition réglementaire pertinente »¹.

37. A la suite de consultations intervenues entre l'Unesco et l'Organisation internationale du Travail, le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, réuni en sa 122^{me} session, donna son accord le 30 mai 1953 à l'extension éventuelle du Statut du Tribunal administratif de l'O. I. T. à l'Unesco. A la suite de cette décision, le Directeur général invitait le Conseil exécutif de l'Unesco, conformément à la résolution adoptée par la Conférence générale à sa 7^{me} session, à se prononcer sur l'adhésion de l'Unesco à la juridiction du Tribunal administratif de l'O. I. T.² Le Conseil exécutif, réuni en sa 34^{me} session, émit un avis favorable à la reconnaissance de la compétence du Tribunal administratif de l'O. I. T. par l'Unesco et autorisa le Directeur général à adresser au Bureau international du Travail la déclaration prévue à l'article II du Statut du Tribunal.

38. En conséquence, le 15 juin 1953, le Directeur général de l'Unesco adressa au Directeur général du B. I. T. une lettre comportant la déclaration suivante :

« ... En vertu des pouvoirs qui m'ont été conférés par la Conférence générale de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, lors de sa septième session, je déclare, au nom de cette Organisation, reconnaître conformément au paragraphe 5 de l'article 2 du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, la compétence de ce Tribunal à connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des

¹ Unesco, Actes de la Conférence générale, 7^{me} session, 1952, 7C/Résolutions, pp. 98-99. *Pièce (4)*.

² Unesco, Conseil exécutif, Document 34 EX/13, 4 juin 1953. *Pièce (5)*.

fonctionnaires de l'Unesco ou des dispositions du Statut du personnel de cette Organisation.

Je déclare, par ailleurs, formellement reconnaître, au nom de l'Unesco, les règles de procédure du Tribunal susdit.

La présente déclaration s'applique aux requêtes invoquant une inobservation des contrats d'engagement ou du Statut du personnel, qui serait intervenue depuis la date de réception de la présente déclaration par le Directeur général du Bureau international du travail et jusqu'au 1^{er} janvier 1955 ¹. »

Cette déclaration prit effet le 18 juin 1953 ².

39. La Conférence générale, sur recommandation du Conseil exécutif adoptée à sa 37^{me} session ³, décida à sa 8^{me} session, tenue à Montevideo en 1954, de charger le Directeur général de prendre les mesures nécessaires en vue d'étendre la compétence du Tribunal administratif de l'O. I. T., aux différends qui s'élèveraient entre le 1^{er} janvier 1955 et le 31 décembre 1956 ⁴. En conséquence, le Directeur général de l'Unesco adressa au Directeur général du B. I. T. une déclaration en date du 20 décembre 1954 conçue dans des termes identiques à ceux de la déclaration du 15 juin 1953 et visant les requêtes portant sur des litiges qui s'élèveraient entre le 1^{er} janvier 1955 et le 31 décembre 1956 ⁵.

¹ Pièce (7).

² Pièce (8).

³ Conseil exécutif, 37^{me} session, 37 EX/Décisions, p. 17.

⁴ Unesco, Actes de la Conférence générale, 8^{me} session, 8C/Résolutions, p. 20, Pièce (12).

⁵ Pièce (13).

DEUXIÈME PARTIE

DEMANDE D'AVIS CONSULTATIF FORMULÉE PAR LE CONSEIL
EXÉCUTIF DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR
L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE A SA 42^{ME} SESSION

**I. Historique des faits ayant abouti aux jugements nos 17, 18, 19
et 21 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale
du Travail, en date du 26 avril et du 29 octobre 1955**

*A. Mesures administratives ayant fait l'objet des requêtes intro-
duites auprès du Tribunal administratif de l'Organisation
internationale du Travail dans les affaires Duberg, Leff,
Wilcox et Bernstein*

40. L'historique qui va suivre est très succinct. Les faits qui ont donné lieu aux jugements dont la validité a été contestée ont été évoqués en détail devant le Tribunal, tant par les auteurs des requêtes que par l'Organisation défenderesse, et l'ensemble des pièces de la procédure écrite devant le Tribunal, ainsi que le compte rendu sténographique des débats ont été joints à la documentation qui a été soumise à la Cour. Le Tribunal administratif a également résumé les faits de la cause dans le texte de chacun de ses jugements nos 17, 18, 19 et 21. Les questions soumises à la Cour ne portant pas sur le fond des affaires jugées par le Tribunal administratif, le présent exposé s'attachera avant tout à faire ressortir la nature des mesures administratives mises en cause, ainsi que les bases sur lesquelles les instances de recours ont fondé leur compétence.

41. Les quatre requérants étaient titulaires d'engagements de durée définie qui venaient à expiration le 31 décembre 1954, sauf dans le cas de Madame Bernstein où la date d'expiration du contrat avait été fixée au 14 février 1955. L'ensemble des pièces relatives à l'engagement, à la prolongation de l'engagement et à l'expiration de l'engagement des requérants a été soumis à la Cour¹.

42. En août 1954, les quatre intéressés se virent rappeler par le chef du Bureau du personnel et de l'Organisation administrative, la date d'expiration de leurs contrats, et furent informés qu'il ne leur serait pas offert de nouvel engagement. Sur la demande des intéressés, le Directeur général adressait à chacun d'entre eux une lettre indiquant les motifs pour lesquels il n'estimait pas pouvoir leur offrir de nouvel engagement. Les lettres adressées à Monsieur Duberg et à Madame Wilcox portent la date du 13 août 1954 ; celle adressée à M. Leff est du 17 août 1954, et la lettre envoyée à Madame Bernstein l'a été le 20 août 1954.

Ces lettres comportent toutes le passage suivant :

¹ Pièces (117) à (120).

« ... 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 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... ¹ »

Les intéressés écrivirent alors au Directeur général pour le prier de « reconsidérer la décision contenue dans [sa] lettre... » Sur son refus, qui leur fut notifié le 30 août 1954, ils introduisirent devant le Conseil d'Appel de l'Organisation, le 23 septembre 1954, des recours contre les « décisions contenues dans les lettres » du Directeur général.

B. *Recours devant le Conseil d'Appel de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture*

43. Aux termes de son règlement provisoire, approuvé par le Conseil exécutif, en avril 1948, et qui demeura en vigueur jusqu'au 6 décembre 1954 ², le Conseil d'Appel avait pour fonction « de soumettre au Directeur général, qui, en la matière, statue en dernier ressort, des avis sur la suite à donner aux recours présentés par les membres du personnel » ³. La compétence du Conseil d'Appel est définie aux paragraphes 7 et 8 de la section III de son règlement provisoire, qui stipulent :

¹ [Traduction.] Le texte anglais dit :

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

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

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

Le texte intégral de ces lettres figure dans les *pièces* (99). Annexe PD-9 ; (101). Annexe DL-9 ; (104). Annexe AW-4 ; et (107). Annexe KB 5.

² *Pièce* (26).

³ La Conférence générale a adopté à sa huitième session (décembre 1954) les statuts définitifs du Conseil d'Appel (voir *pièce* 27). En émettant son avis dans les affaires Duberg, Loff, Wilcox et Bernstein, le Conseil d'Appel agissait en vertu de la compétence à lui conférée par son règlement provisoire.

« III. - *Compétence du Conseil d'Appel*

7. Le Conseil examine les recours contre toute décision relative à l'interprétation administrative de règles ou ordonnances en vigueur, et sur les points précisés ci-dessous. En cas de doute, le Conseil d'Appel décide lui-même s'il est compétent, dans le cadre du mandat qui lui est ici donné.

- a) Résiliation du contrat (sauf les cas où la date de résiliation d'engagement coïncide avec la date d'expiration stipulée au contrat du membre du personnel). Lorsque la résiliation a été motivée par l'insuffisance absolue ou relative des services de l'intéressé, le Conseil n'examine pas, au fond, si les services de l'intéressé donnent satisfaction, mais seulement le point de savoir si la résiliation de l'engagement a été inspirée par des préventions contre l'intéressé ou par quelque élément étranger à l'appréciation de ses services.
- b) Les clauses du contrat, si le requérant affirme qu'elles n'ont pas été observées.
- c) Toute mesure disciplinaire prise par le Directeur général à l'égard du requérant.
- d) Les indemnités auxquelles le requérant peut avoir droit.
- e) Toutes autres matières que le Directeur général pourra préciser par la suite.

8. D'ici à la huitième session de la Conférence générale, le Conseil d'Appel sera autorisé à examiner tous les autres cas où il estimera qu'un commencement de preuve sera fourni quant aux sujets de plainte d'un membre du personnel contre l'Organisation. »

44. Le Conseil d'Appel de l'Unesco, saisi des quatre requêtes en date du 23 septembre 1954, formula son avis le 2 novembre 1954 en ce qui concerne MM. Duberg et Leff et Madame Wilcox, et le 11 février 1955 en ce qui concerne Madame Bernstein. Dans les deux cas, ses conclusions étaient majoritaires.

45. Le Conseil d'Appel s'est prononcé expressément sur la question de sa propre compétence. Après avoir rappelé les dispositions pertinentes de son Règlement provisoire (citées au paragraphe 43 du présent exposé), le Conseil d'Appel, dans son avis du 2 novembre 1954, sur les recours présentés par MM. Duberg et Leff et par Madame Wilcox, déclare ce qui suit :

« Considérant que les sieurs Duberg et Leff et la dame Wilcox se pourvoient contre des décisions du Directeur général, qu'ils prétendent contraires à l'Acte constitutif de l'Organisation, au Statut et au Règlement du personnel ; que les décisions attaquées ne prononcent pas, pour des contrats en cours, une résiliation coïncidant avec la date normale d'expiration, mais que, en présence de contrats qui viennent normalement à expiration et qui ne sont pas l'objet d'une résiliation, elles disposent que ces contrats ne seront pas renouvelés au-delà de leur date d'expiration ; que les requérants apportent un commencement de preuve à l'appui de leurs sujets de plainte ; que dans ces conditions le Conseil d'Appel a compétence pour se prononcer sur les requêtes susvisées. »

Dans son avis du 11 février 1955, sur le recours présenté par Madame Bernstein, le Conseil d'Appel reprend et développe ces considérations dans les termes suivants :

« Considérant que la dame Bernstein se pourvoit contre une décision du Directeur général qu'elle prétend contraire à l'Acte constitutif de l'Organisation, au Statut et au Règlement du personnel ; que la décision attaquée ne prononce pas pour un contrat en cours une résiliation coïncidant avec la date normale d'expiration ; que le contrat dont était titulaire la dame Bernstein vient normalement à expiration le 15 février 1955 et que, d'après les termes mêmes employés par le Directeur général dans la décision attaquée, ce contrat en cours n'est pas l'objet d'une résiliation qui affecte son existence et sa durée ; que la décision dont s'agit dispose seulement que ce contrat ne sera pas renouvelé au-delà de sa date d'expiration ; qu'ainsi on ne rentre pas dans le cas prévu par le point [7 (a)] de la section III précitée où la compétence du Conseil d'Appel est écartée ; que la requérante soutient n'avoir manqué à aucun de ses devoirs envers l'Organisation et avoir été fondée à attendre le renouvellement de son contrat ; que par l'analyse à laquelle elle se livre de la notion d'intégrité, par le caractère qu'elle invoque de l'invitation à comparaître qui lui a été délivrée et à laquelle elle n'a pas répondu, ainsi que par la production de ses notes professionnelles, elle apporte un commencement de preuve à l'appui de son sujet de plainte contre l'Organisation ; que dans ces conditions le Conseil d'Appel a compétence pour se prononcer sur la requête susvisée. »

46. Les opinions dissidentes jointes aux deux avis ne comportent qu'une seule référence expresse à la question de compétence. L'opinion dissidente de M. R. Piat, jointe à l'avis du 2 novembre 1954, contient en effet le passage suivant :

« *Sur la compétence* : Le Conseil ayant décidé à l'unanimité qu'il n'était pas compétent aux termes de l'article 7 du Règlement, a décidé qu'il l'était aux termes de l'article 8. Or, je considère que le Conseil n'est pas compétent aux termes de cet article, car, à mon point de vue, il n'y a pas eu commencement de preuve que le Directeur général ait abusé de son pouvoir, ou qu'il ait violé les règles du Statut du personnel. »

47. Dans l'examen des requêtes, au fond, le Conseil d'Appel a été amené à préciser et à définir l'étendue de sa compétence. Dans ses deux avis, il a notamment indiqué « qu'il appartient au Conseil d'Appel, sur recours des intéressés, de vérifier la réalité et la valeur des motifs qui figurent dans les décisions de non-renouvellement prises à l'encontre de membres du personnel jusqu'alors titulaires de contrats à durée définie et pouvant raisonnablement espérer le renouvellement de ces contrats, compte tenu des appréciations des supérieurs hiérarchiques, de l'aménagement projeté des services et des nécessités budgétaires », et que « le Conseil d'Appel doit contrôler si le refus de comparaître (devant la Commission d'enquête ou International Organizations Employees Loyalty Board) constitue vérita-

blement une atteinte à l'intégrité dont doivent faire preuve les membres du personnel et un acte contraire à l'intérêt de l'Organisation ».

48. Dans ses deux avis majoritaires, le Conseil d'Appel, après examen des litiges au fond, conclut que « le motif invoqué dans les décisions du Directeur général manque de base ; que le Directeur général n'était pas fondé à refuser le renouvellement des contrats des requérants en raison du fait que ces requérants n'ont pas comparu devant la Commission d'enquête américaine ou International Organizations Employees Loyalty Board » ; le Conseil émet en conséquence l'avis que les décisions du Directeur général refusant de renouveler les contrats de durée définie, doivent être annulées¹.

C. *Recours devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail*

49. Le Directeur général fit connaître au Président du Conseil d'Appel qu'il ne pouvait suivre les avis émis par le Conseil, et les intéressés saisirent le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, dans les délais prescrits², de requêtes tendant à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler les « décisions » des 13, 17 et 30 août, « d'inviter en conséquence M. le Directeur général à renouveler le contrat » des requérants, et de leur allouer la somme d'un franc à titre de dommages et intérêts. En cours de débats et sur la demande du Tribunal, les requérants fixèrent le montant de l'indemnité qu'ils réclamaient à titre subsidiaire³.

50. Chacune des requêtes était accompagnée d'un exposé intitulé *Faits et arguments*, ainsi que d'une documentation individuelle contenant les pièces concernant chacun des requérants. Une documentation générale, d'intérêt commun, fut également transmise au Tribunal par les requérants pour les affaires d'avril 1955 et une documentation analogue accompagnait le dossier Bernstein examiné en octobre 1955. Les exposés comportent, en premier lieu, un relevé chronologique des faits de la cause portant sur l'activité professionnelle des requérants, leurs relations avec le Gouvernement de l'État dont ils sont les ressortissants, leurs relations avec l'Organisation. Dans la seconde partie de ces exposés les requérants réfutent les arguments présentés par le représentant de l'Organisation devant le Conseil d'Appel et « analysent » ensuite « la décision du Directeur général » et « les notions d'intégrité et d'intérêt de l'Organisation

¹ Le texte des avis du Conseil d'Appel figure dans les *pièces (105)*, annexe 24, et (108), annexe 20 de la documentation soumise à la Cour.

² La demande présentée par Madame Bernstein ne fut pas déposée dans les délais statutaires de 90 jours à partir de la date à laquelle a été prise la décision contestée, par suite de l'hospitalisation de la requérante. La requête fut déposée dans les 90 jours qui suivirent le terme de l'hospitalisation. Le Tribunal déclara la requête recevable.

³ A l'exception de la requête de Mme Bernstein qui fixait cette somme dans la requête écrite.

qu'elle met en cause »¹. Les requérants y font valoir : *a*) qu'ils avaient « dans des conditions clairement déterminées par l'administration un droit acquis au renouvellement de (leur) contrat » ; *b*) que le Directeur général avait « l'obligation de motiver sa décision » de non-renouvellement ; *c*) que le Directeur général « ne peut prétendre que l'appréciation relative à l'intégrité ... est purement subjective et qu'elle échappe par conséquent au contrôle des tribunaux ». Enfin, après avoir analysé les notions d'« intégrité » et d'« intérêt de l'Organisation », les requérants concluent que l'application de ces deux notions, soit séparément, soit conjointement, est inadmissible et non fondée. L'exposé se termine sur une analyse de la nature et de l'étendue du préjudice subi par les requérants du fait du non-renouvellement de leurs contrats dans les circonstances indiquées. En aucune de leurs parties, les requêtes n'invoquent « l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement » des requérants ni « des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce ».

51. En réponse aux requêtes de MM. Duberg et Leff et de Madame Wilcox, l'Organisation défenderesse soumit au Tribunal administratif trois mémoires en date du 19 mars 1955 ; elle soumit un quatrième mémoire en date du 22 juillet 1955 en réponse à la requête de Madame Bernstein. Ces mémoires comportent en premier lieu une définition des « notions de contrat permanent et d'engagement temporaire indiquant les circonstances différentes auxquelles ils répondent et les effets juridiques respectifs qui s'y attachent », et dans une deuxième partie, un exposé des « circonstances dans lesquelles (les contrats d'engagement des requérants) sont venus à expiration sans que le Directeur général ait cru opportun de prendre une décision de renouvellement ». L'Organisation faisait valoir dans ces mémoires : *a*) « que la fin de l'engagement temporaire résulte d'un fait chronologique, à savoir l'expiration d'une durée définie pour laquelle le contrat a été conclu » ; *b*) « que pas plus ce fait chronologique que le fait négatif de l'absence d'une décision de renouvellement ne peuvent être considérés comme constituant matière à un recours juridictionnel » ; *c*) « que les dispositions du règlement du Conseil d'Appel applicables aux cas de l'espèce indiquent expressément que la cessation des services d'un fonctionnaire, par suite de l'expiration de la durée du contrat d'engagement, ne peuvent donner lieu à recours » ; *d*) « qu'elle ne saurait davantage fournir matière à la compétence du Tribunal qui n'existe, aux termes de l'article II de son Statut, que pour autant qu'il y aurait inobservation des stipulations du contrat d'engagement et des dispositions du Statut du personnel

¹ La présente citation et les autres citations empruntées aux requêtes sont reproduites de la requête de M. Duberg (*Pièce 98*). Elles se retrouvent dans les requêtes de M. Leff et de Madame Wilcox. La requête de Madame Bernstein, présentée après que les jugements du Tribunal aient été rendus dans les trois premières affaires, est plus brève et renvoie aux trois premières requêtes.

qui sont applicables à l'espèce ». L'Organisation priait en conséquence le Tribunal administratif de bien vouloir se prononcer préliminairement sur la question même de sa compétence. Au cas où le Tribunal viendrait à retenir sa compétence, l'Organisation affirmait : a) que le non-renouvellement d'un engagement de durée définie dépend entièrement du pouvoir discrétionnaire du Directeur général, et 1°) de son appréciation des qualités professionnelles, personnelles et autres de l'intéressé ; 2°) de l'avantage qu'il y aurait pour l'Organisation de retenir ses services ; b) qu'« à cet égard, le renouvellement d'un contrat à durée définie peut être assimilé, dans une large mesure, à une nomination, et que le Directeur général n'est pas tenu de fournir les raisons de sa décision positive ou négative à l'intéressé » ; c) que « s'il le fait cependant et s'il indique, comme dans le cas de l'espèce, qu'il a perdu confiance dans l'intéressé en raison de son comportement, son appréciation est forcément subjective, et par là elle échappe au contrôle juridictionnel ».

52. Les affaires Duberg, Leff et Wilcox furent entendues par le Tribunal administratif à ses audiences des 20, 21 et 25 avril 1955. L'affaire Bernstein à son audience du 19 octobre 1955. En avril 1955, le Tribunal était composé de Son Excellence M. Albert Devèze, Président, de M. le professeur Georges Scelle, Vice-Président, et du Jonkheer Van Ryckevorsel, juge. En octobre 1955, M. le professeur Scelle étant empêché, M. Iasson Stavropoulos, juge suppléant, fut appelé à siéger. A ses audiences d'avril 1955, le Tribunal joignit les trois affaires Duberg, Leff et Wilcox en un débat général. Les comptes rendus des audiences publiques du Tribunal, en avril et en octobre 1955, établis à titre officieux, et dont le texte a été communiqué au Tribunal ainsi qu'à la partie adverse, par les soins de l'Organisation défenderesse, ont été joints à la documentation soumise à la Cour¹. Le Tribunal a entendu les représentants des parties : Maître Mercier, avocat à la Cour d'Appel de Paris, pour les requérants, et le Dr H. Saba, Conseiller juridique de l'Unesco pour l'Organisation défenderesse. Il a également entendu M. Pierre Henquet, Président de l'Association du personnel de l'Unesco, intervenant en son nom personnel, en vertu de l'article 12, paragraphe 2, du Règlement du Tribunal, ce dernier ayant déclaré la demande d'intervention recevable sous réserve des débats ultérieurs. Le Tribunal demanda également la communication de diverses pièces de caractère confidentiel non incluses dans la documentation soumise en annexe aux requêtes. Les pièces demandées furent déposées auprès du Greffe du Tribunal, où les parties adverses vinrent en prendre connaissance. Les débats qui portèrent sur ces pièces se déroulèrent à huis clos et aucun compte rendu ne fut établi.

53. Selon la procédure habituelle du Tribunal, la compétence et le fond furent plaidés conjointement, le Tribunal se prononçant dans

¹ Pièces (115) et (116).

ses jugements à la fois sur sa compétence et sur le fond. Dans sa plaidoirie, le représentant des requérants fit appel, pour établir la compétence du Tribunal, tant au paragraphe 4 qu'au paragraphe 1 de l'article 11 de son Statut ¹. Après avoir cité le texte du paragraphe 1, il indiqua que, selon un principe constant de droit administratif, « les circulaires d'application qui émanent d'un administrateur, l'engagent. Ce sont des compléments obligés du Statut et du Règlement ... Le cas dont nous nous plaignons est la violation de divers textes émanant du Directeur général et, en particulier, de la circulaire déjà citée du 6 juillet 1954... » L'argument de compétence fondé sur le paragraphe 4 de l'article 11 du Statut invoqué par le représentant des requérants a pu résulter, semble-t-il, d'une erreur d'interprétation, ainsi qu'il ressort des débats ultérieurs de même que d'une déclaration du représentant de l'Organisation défenderesse ². Le représentant de l'Organisation défenderesse, après avoir repris sur cette question les termes des mémoires écrits présentés par l'Organisation, concluait : « Je rappelle, et, je pense, sans aberration, qu'aux termes de la décision de la Conférence générale qui a reconnu cette compétence, le Tribunal n'est compétent que pour juger des inobservations soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions du Statut du personnel applicables en l'espèce. Comme j'ai constaté, sans aberration, que les appelants ne peuvent invoquer aucune violation du contrat ou du Statut, j'ai respectueusement prié le Tribunal de bien vouloir se prononcer sur sa compétence ³. » Par la suite, il ajoutait : « On demande à votre Tribunal, qui est appelé à se prononcer en droit, de s'écarter de l'application des principes qu'il a strictement maintenus jusqu'ici. Le premier de ces principes est celui de la limitation de la compétence du Tribunal au seul fait constituant une violation du contrat ou du Statut. Or, on n'a pas pu jusqu'à aujourd'hui encore me dire comment l'abstention du Directeur général, qui a amené la terminaison normale du contrat, peut constituer une violation de ce contrat ou du Statut. Je sais bien que Maître Mercier a insisté aujourd'hui sur la promesse et l'espoir qui a pu en naître — de notre note informative du 6 juillet. Or, cette note avait pour unique objet d'indiquer que le Directeur général n'accorderait pas de contrats permanents et que les renouvellements seraient limités à un an. En fait, les renouvellements, lorsqu'ils sont effectivement intervenus, ont été opérés par une action individuelle ; par ailleurs, les renouvellements n'ont pas touché toutes les personnes dont les contrats venaient à expiration dans un délai déterminé. Je répète que ces renouvellements sont intervenus par une action individuelle postérieure à la note du 6 juillet et qui a visé chacun des intéressés ⁴. »

¹ *Pièce (115)*, pp. 6-7.

² *Pièce (115)*, p. 40.

³ *Ibid.*, pp. 39-40.

⁴ *Pièce (115)*, p. 79.

54. La procédure orale étant terminée, le Tribunal mit les causes en délibéré jusqu'au prononcé des jugements, en audience publique, les 26 avril et 29 octobre 1955.

D. Jugements nos 17, 18, 19 et 21 rendus par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail

55. Mises à part certaines variantes tenant au caractère individuel de certains faits ou de certaines déclarations et bien que la composition du Tribunal n'ait pas été la même pour les quatre affaires¹, les jugements nos 17, 18, 19 et 21 sont rédigés en termes pratiquement identiques. Dans le jugement n° 21, cependant, le Tribunal a été appelé à se prononcer préalablement sur la recevabilité de la requête, celle-ci n'ayant pas été introduite dans les délais de quatre-vingt-dix jours à partir de la date où avait été prise la décision contestée, par suite de l'hospitalisation de la requérante. L'Organisation défenderesse n'ayant pas invoqué l'irrecevabilité de la requête pour ces motifs, le Tribunal, après avoir constaté que « le retard est manifestement dû à la force majeure et que, par ailleurs, la requérante a respecté le délai de 90 jours à partir du moment où il lui était physiquement possible de former un recours », jugea que, dans ces circonstances, la requête devait être considérée comme recevable. Dans les quatre jugements, le Tribunal, après avoir passé en revue les faits de la cause et s'être prononcé, dans une série d'attendus, sur sa compétence, sur le fond et enfin sur le préjudice subi, se déclare compétent et prononce l'annulation des décisions entreprises et dit pour droit qu'elles constituent un abus de droit préjudiciel. En conséquence, et à défaut par l'Organisation défenderesse de reconsidérer les décisions entreprises dans le sens du renouvellement des engagements des requérants, le Tribunal la condamne à payer aux requérants des dommages et intérêts correspondant à deux années de traitement, majorés des allocations pour enfants, lorsqu'elles sont applicables et additionnés des intérêts à quatre pour cent à partir de la date de la décision contestée.

56. Les attendus de ces jugements définissant la compétence du Tribunal feront l'objet des développements ultérieurs, dans la suite du présent exposé.

II. Examen des jugements par le Conseil exécutif et adoption de la résolution du 25 novembre 1955

A. Documents soumis au Conseil exécutif

57. L'ordre du jour de la première session du Conseil exécutif, qui suivit le prononcé des jugements nos 17, 18, 19 et 21, comportait un point 11.1 ainsi libellé : « Jugements rendus le 26 avril et le 29 octobre 1955 par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. » Les jugements nos 17, 18 et 19 furent com-

¹ Voir paragraphe 52 ci-dessus.

muniqués aux membres du Conseil en annexe d'un document 42 EX/37 ¹ dans lequel le Directeur général, après avoir rappelé les arguments soutenus par l'Organisation devant le Tribunal, et cité l'article XII du Statut du Tribunal, concluait : « Il appartient, dans ces conditions, au Conseil exécutif de décider s'il entend ou non se prévaloir des dispositions qui précèdent. » Le jugement n° 21, ainsi que les autres jugements rendus par le Tribunal le 29 octobre 1955 et intéressant l'Organisation, furent communiqués aux membres du Conseil, sans observation, par lettre du Secrétaire du Conseil exécutif en date du 8 novembre 1955 ².

58. Dès le mois de juin 1955, l'un des membres du Conseil exécutif, le Dr Frans Bender, représentant du Gouvernement des Pays-Bas, avait, dans une lettre au Secrétaire du Conseil, marqué son souci de voir mettre, en temps utile, à la disposition du Conseil toutes les informations nécessaires sur les conséquences juridiques et administratives que peuvent entraîner pour le Secrétariat les décisions rendues à Genève. Pour répondre à cette demande, le Directeur général écrivait au Dr Bender, en date du 7 octobre 1955, une lettre dont il transmettait copie le même jour à tous les autres membres du Conseil ³. Dans cette lettre, le Directeur général, après avoir exposé les conséquences qui lui paraissaient devoir découler de ces jugements, pour l'avenir, sur les plans administratif et juridique, écrivait en guise de conclusion :

« Les jugements rendus me paraissent donc avoir pour effet d'élargir considérablement le champ de la compétence reconnue au Tribunal par l'article II.1 de son Statut, et de restreindre d'autant le domaine de la discrétion administrative impartie au Directeur général de par la volonté de la Conférence générale.

C'est pour cette raison que j'estime qu'il serait de l'intérêt bien conçu de l'Organisation que le Conseil exécutif, agissant dans le cadre de l'article XII du Statut du Tribunal, décide de contester les décisions rendues et de soumettre la question de leur validité à la Cour internationale de Justice pour avis consultatif. »

59. Le Directeur général transmettait également aux membres du Conseil exécutif, dans un document 42 EX/37 annexe II en date 18 novembre 1955 ⁴, une déclaration du Président de l'Association du personnel faisant connaître les vues de cette association sur le point 11.1 de l'ordre du jour. Cette déclaration, après avoir rappelé que l'article XII du Statut du Tribunal n'avait jamais encore été utilisé, concluait :

« On ne voit pas quelles raisons justifieraient aujourd'hui un recours à La Haye dans les quatre cas considérés, la compétence du Tribunal ne pouvant être mise en doute puisque les termes de son

¹ Pièce (17). Une communication officielle avait été faite antérieurement, dès que les textes des jugements furent disponibles.

² Pièce (19).

³ Pièce (20).

⁴ Pièce (18).

Statut et les principes généraux du droit lui font l'obligation d'apprécier, à l'aide de tous les éléments de la cause, si les décisions administratives sont bien conformes à l'intérêt véritable de l'Organisation, si en d'autres termes elles ne sont pas entachées d'excès de pouvoir ou ne constituent pas un détournement du pouvoir qui n'a été conféré au Directeur général que pour diriger l'Organisation vers ses buts propres, exclusivement internationaux.

L'Association du personnel considère donc qu'il n'y a pas lieu de solliciter l'avis de la Cour permanente de Justice internationale. Elle estime qu'un tel recours n'aurait pour effet que de retarder l'exécution de jugements rendus depuis plusieurs mois et d'ébranler le système de garanties juridictionnelles accordées aux membres du Secrétariat par la Conférence générale. »

A l'appui de cette opinion, l'Association joignait à sa déclaration un avis sur la validité des décisions rendues par le Tribunal administratif le 26 avril 1955 donné par M. le professeur Paul Reuter, professeur à la Faculté de droit de Paris. Par la suite, le Conseil exécutif fut également saisi d'une note du Directeur général sur le paiement partiel et conditionnel des indemnités accordées par le Tribunal administratif.

B. Considération par le Conseil exécutif d'une décision de principe

60. Le Conseil exécutif procéda à l'examen du point II.1 de son ordre du jour à ses quatorzième et vingt-cinquième séances tenues les 18 et 25 novembre 1955. Les procès-verbaux de ces séances ont été transmis à la Cour dans la documentation qui lui a été communiquée.¹ Le Conseil entendit en premier lieu une déclaration du Conseiller juridique de l'Organisation qui précisa le sens et les limites de la procédure prévue à l'article XII du Statut du Tribunal, ainsi que les pouvoirs du Conseil exécutif en ce qui concerne les demandes d'avis consultatif à la Cour internationale de Justice. Rappelant les arguments que l'Organisation avait soutenus devant le Tribunal administratif, le Conseiller juridique indiquait que l'étendue de la compétence du Tribunal administratif avait été spécifiquement délimitée par son Statut. Il déclarait notamment à cet égard :

« 20. ... Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail n'est pas une juridiction de droit commun chargée de juger tout le contentieux administratif d'une organisation internationale. C'est une juridiction qui a une compétence d'attribution expressément délimitée par l'article II du Statut, et qui, au reste, a été intentionnellement délimitée comme ceci résulte nettement des travaux préparatoires de la Société des Nations qui a créé le Tribunal et rédigé son Statut. Ces travaux témoignent notamment de la crainte qu'une définition trop extensive de la compétence du Tribunal n'amène ce dernier » à apprécier l'opportunité des mesures prises par le Secrétaire général, lequel est appelé à tenir compte des intérêts d'ensemble concordant avec la réalisation

¹ Pièces (15) et (16).

des fins de la Société. Restreindre dans ce sens les facultés du Secrétaire général » - conclut le rapport de la sous-commission compétente — « serait porter une grave atteinte à la liberté d'action qui est nécessaire ¹. »

Il ajoutait enfin qu'en affirmant sa compétence pour déterminer si les pouvoirs du Directeur général de ne pas renouveler un contrat ont été exercés pour le bien du service, le Tribunal « cesse d'être un tribunal à compétence d'attribution pour devenir un tribunal de plein contentieux ». « La compétence du Tribunal cesse en effet d'être restreinte à l'examen des faits constitutifs d'une inobservation du contrat ou Statut. Elle s'étend au contrôle de tous les actes de l'administration alors même que ces actes rentreraient dans le cadre des pouvoirs du Directeur général, ce qui implique qu'ils ne seraient pas contrares aux stipulations du contrat et du Statut. » Si le principe posé par le Tribunal devait être retenu, « il appartiendrait en fait au Tribunal de substituer sa propre conception du bien du service et de l'intérêt de l'Organisation à celle du Directeur général, voire même à celle du Conseil exécutif ou de la Conférence générale. C'est par là, beaucoup plus encore peut-être que par leur dispositif et par les condamnations qu'elles comportent, que les décisions du 26 avril 1955 doivent retenir l'attention ». Le Conseiller juridique conclut en suggérant « que le Conseil exécutif porte son examen et se prononce tout d'abord sur la question de principe de savoir s'il entend ou non se prévaloir des dispositions de l'article XII dans les quatre affaires actuellement soumises. S'il adopte une décision positive à cet effet, le Conseil exécutif devra avoir à sa disposition un projet de résolution. Ce projet ne devrait cependant être discuté qu'après un laps de temps suffisant pour permettre éventuellement aux membres du Conseil de consulter leur gouvernement à ce sujet ². »

61. Le représentant du Gouvernement français au sein du Conseil, M. le professeur Laugier, indiqua que son Gouvernement se prononçait contre une demande d'avis consultatif à la Cour et pour l'exécution immédiate des jugements du Tribunal administratif, et présenta un projet de résolution dans ce sens ³. Il déclara que les arguments invoqués par le Directeur général avaient déjà été rejetés par le Tribunal administratif qui « a estimé avoir une compétence générale à se saisir de tout litige opposant l'Organisation à l'un de ses fonctionnaires, à propos de leurs rapports d'employeur à employé », et que « les arguments avancés par le Tribunal... pour affirmer sa compétence sont, de l'avis du Gouvernement français, parfaitement fondés ». En effet, ajouta-t-il, « la thèse du contrôle juridictionnel des actes administratifs correspond à la fois à la législation, à la doctrine et à la jurisprudence française... ».

¹ *Pièce (15)*, p. 134.

² *Pièce (15)*, p. 135.

³ *Ibid.*, p. 137.

Il invoqua dans le même sens la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux de l'Organisation internationale du Travail, des Nations Unies et de la Communauté européenne du Charbon et de l'acier. En ce qui concerne la note administrative du 6 juillet 1954, M. Laugier indiqua que ses termes « constituent une véritable réglementation qui s'impose autant à celui qui l'a édictée qu'à son personnel ». « Je ne vois pas », a-t-il déclaré, « comment il peut être possible de prétendre que l'exécution des circulaires d'application du Statut et du Règlement du personnel échappe à la compétence du Tribunal administratif. La mise en vigueur d'une telle circulaire implique *ipso facto* que son exécution pourra être soumise à l'appréciation de l'instance juridictionnelle choisie précisément pour arbitrer les litiges entre l'Organisation et son personnel. » A ces arguments d'ordre juridique, M. Laugier ajouta un certain nombre d'arguments d'opportunité militant à l'encontre d'une demande d'avis consultatif qui présenterait « un caractère nettement vexatoire et discriminatoire à l'égard des trois titulaires de contrats temporaires » et déclara que « le Gouvernement français estime qu'il serait hautement inopportun de prolonger le malaise engendré par ces débats ».

61. Madame Iljina, représentant le Gouvernement de l'U. R. S. S., indiqua que son Gouvernement partageait les vues du Gouvernement français et estimait « que le Tribunal administratif était parfaitement compétent pour se prononcer comme il l'a fait sur les cas qui lui étaient soumis ¹ ». M. Nielsen, représentant du Gouvernement danois, déclara : « Le Gouvernement danois estime qu'il n'y a pas lieu de contester les décisions du Tribunal administratif ². » Au nom du Gouvernement des Pays-Bas, M. Bender déclara : « Le Gouvernement néerlandais n'est pas favorable à un recours à la Cour internationale de Justice de La Haye. Car il ne lui semble pas que le Tribunal de Genève ait commis une grave erreur de procédure ou qu'il ait eu tort de se déclarer compétent en la matière... Nous ne pensons d'ailleurs pas qu'un recours à la Cour de La Haye aboutirait à une révision du jugement du Tribunal de Genève ³. » Il ajouta : « A notre avis, ce Tribunal a eu raison d'essayer de déterminer où doivent s'arrêter, en matière de résiliation de contrats de membres du personnel, les pouvoirs discrétionnaires du Directeur général et c'est à juste titre qu'il a estimé que les limites de ces pouvoirs avaient, en l'occurrence, été dépassées ⁴. »

63. M. Spilhaus, représentant du Gouvernement des États-Unis, après avoir indiqué que si « les pouvoirs du Directeur général ne sont pas absolus », « ceux d'une cour ou d'un tribunal de degré intermédiaire ne le sont pas non plus », et avoir rappelé les raisons qui

¹ *Pièces (15)*, p. 140.

² *Ibid.*, p. 140.

³ *Ibid.*, p. 140.

⁴ *Ibid.*, p. 141.

5. Il s'agit ici d'un cas dont le règlement est appelé à faire jurisprudence, et il convient de solliciter l'avis de la Cour internationale de Justice afin que les organisations intergouvernementales qui font partie du système des Nations Unies puissent dorénavant se fonder sur cet avis en vertu du « stare decisis », autrement dit de la jurisprudence.

6. Il est parfaitement séant de solliciter l'avis de la Cour internationale de Justice sur un conflit de lois comme celui qui se manifeste dans le cas présent entre le droit administratif français et le droit coutumier anglo-saxon, et le Conseil devrait le faire ¹. »

67. Après avoir rappelé brièvement les faits, M. Ferrara Marino, représentant du Gouvernement cubain, déclarait : « Le Directeur général a pris l'initiative des actes actuellement en discussion et que la Conférence générale lui a, par la suite, accordé toutes les facilités qui devaient lui permettre de continuer dans la voie où il s'était engagé ; le Tribunal administratif a été saisi de l'affaire et a rendu un jugement qui oblige l'Organisation à payer des dommages-intérêts. Compte tenu de cette décision et du fait que la décision en question n'est pas sans appel, il convient d'introduire un recours auprès d'une instance supérieure. »

68. Au nom du Gouvernement brésilien, M. de Berredo Carneiro indiquait que son « Gouvernement souhaite que les décisions du Tribunal administratif de l'O. I. T. soient, en vertu de l'article XII du Statut de ce Tribunal, soumises à la Cour internationale de Justice. Dans l'esprit du Gouvernement brésilien, il ne s'agit », expliqua M. de Berredo Carneiro, « ni d'ébranler le système de garanties juridictionnelles données par la Conférence générale aux membres du Secrétariat, ni de mettre en doute la valeur des juristes dont se compose le Tribunal administratif de l'O. I. T., ni de donner en quelque sorte une approbation de principe à tous les actes du Directeur général. Ce qui motive la demande du Gouvernement brésilien, c'est la gravité même du problème et l'incertitude dans laquelle on se trouve actuellement quant à la définition du statut du « fonctionnaire international ». Le Gouvernement brésilien estime que l'avis qui sera donné par la Cour internationale de Justice permettra peut-être de faire la lumière sur un certain nombre de points et qu'il pourra être utile pour guider l'Organisation dans les décisions qu'elle aura à prendre à l'avenir ². »

69. Mgr. Maroun, représentant du Gouvernement du Liban, déclara que son Gouvernement partage les opinions exprimées par M. de Berredo Carneiro. « C'est dans un souci de justice à l'égard des fonctionnaires de l'Unesco et du Directeur général qu'il demande que les décisions prises par le Tribunal administratif de l'O. I. T. soient soumises à la Cour internationale de Justice ³. » S'inspirant

¹ *Pièce (15)*, p. 145.

² *Pièce (15)*, p. 146.

³ *Ibid.*, p. 146.

également des considérations sur lesquelles le Gouvernement brésilien s'était appuyé, M. Matsui, représentant du Gouvernement japonais, déclara que son Gouvernement considère également « qu'il y a lieu de soumettre à la Cour internationale de Justice les décisions prises par le Tribunal administratif de l'O. I. T. en se fondant pour cela sur les dispositions de l'article XII du Statut de ce Tribunal¹ ». Madame Meesook, représentant du Gouvernement thaïlandais, déclarait : « Étant donné qu'il subsiste encore certains doutes quant à la compétence du Tribunal administratif de l'O. I. T., ce Gouvernement estime que l'Unesco devrait s'efforcer d'obtenir de la Cour internationale de Justice un avis consultatif et que les mesures nécessaires à cet effet devraient être prises le plus tôt possible². »

70. M. Martinez Cobo, au nom du Gouvernement de l'Équateur, déclara « que son Gouvernement aurait souhaité que l'affaire ne vint pas devant le Conseil exécutif et que le Directeur général acceptât les jugements déjà rendus par un Tribunal international ». Il ajoutait que son Gouvernement reconnaissait toutefois le bien-fondé d'une procédure de revision des jugements des tribunaux administratifs³.

71. Le Gouvernement iranien, déclarait M. Raadli, son représentant au sein du Conseil, est en faveur du recours à la Cour internationale de Justice, comme étant « le seul moyen de lever les doutes qui peuvent encore planer sur cette affaire ». Le Gouvernement espagnol estime également qu'il convient de recourir à la Cour, déclara M. Estelrich, qui ajoutait : « En ce qui concerne la compétence du Directeur général, certains des considérants invoqués par le Tribunal administratif ont pour effet de soumettre à un contrôle juridictionnel les pouvoirs de l'organe visé. Je ne veux pas examiner si le Directeur général a réellement outrepassé ses pouvoirs ou si les appréciations du Tribunal administratif sont fondées ; mais il est certain que la question présente, de par sa nature même, assez d'importance pour que l'Unesco doive épuiser, en vue de son règlement définitif, tous les recours juridiques possibles⁴. » Parlant des incidences financières des jugements rendus par le Tribunal administratif, M. Estelrich indiqua qu'il y voyait « une sorte de sanction que l'Unesco ne doit pas accepter sans tirer parti des voies de recours déjà mentionnées ; elle risquerait autrement de se trouver à l'avenir (du fait du précédent ainsi créé) en proie à d'innombrables réclamations auxquelles elle ne pourrait faire face qu'en se fondant sur les appréciations d'un tribunal qui, en raison même de son caractère tutélaire, a nécessairement tendance à protéger les employés ; et de telles appréciations pourraient se révéler contraires à l'équilibre qui doit exister entre les engagements pris

¹ *Pièce (15)*, p. 146.

² *Ibid.*, p. 146.

³ *Ibid.*, p. 147.

⁴ *Pièce (15)*, p. 147.

C. Adoption du libellé des questions à soumettre à la Cour internationale de Justice

77. Le Conseil exécutif reprit l'examen de la question à sa 25^{me} séance, le 25 novembre 1955. Il était alors saisi d'un projet de résolution libellant les questions qui pourraient être soumises à la Cour¹. Ce projet de résolution établi par le Secrétariat avait été remis aux membres du Conseil exécutif suffisamment à l'avance pour leur permettre de procéder à un examen approfondi et éventuellement à des consultations. Un débat² s'instaura au sein du Conseil sur le libellé des questions figurant dans le projet de résolution, questions qui étaient ainsi conçues :

« 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 ? »

78. Certains membres du Conseil et notamment M. Nielsen, M. Cabouat, suppléant de M. Laugier, M. de Berredo Carneiro, M. Bender et M. Martinez Cobo, estimèrent que la résolution formelle à transmettre à la Cour devrait se limiter en substance aux termes de la résolution déjà adoptée par le Conseil sur la proposition de M. Spilhaus, et M. Cabouat soumit un projet de résolution dans ce sens. Ils firent valoir en particulier que les questions figurant sous a) et b) du chiffre II ne devaient pas être transmises à la Cour. M. Raadi, par ailleurs, estima qu'il appartenait à cette dernière de déterminer les éléments dont elle estimerait devoir tenir compte et que la question II n'avait pas à être explicitement formulée. D'autres membres du Conseil, tels M. Awad, M. Spilhaus et M. Massaquoi, indiquèrent

¹ Le texte de ce projet était identique au texte adopté ultérieurement par le Conseil exécutif. Voir ci-après paragraphe 81.

² Pièce (16), pp. 8-16.

que le Conseil, après avoir pris une décision de principe, devait laisser au Secrétariat le soin de donner une forme définitive à la résolution qui serait transmise à la Cour.

79. Le conseiller juridique de l'Organisation, après avoir rappelé que « c'est uniquement au Conseil exécutif qu'il appartient de décider ou non de se prévaloir des dispositions de l'article XII du Statut du Tribunal administratif », et qu'en conséquence « le Conseil doit assumer l'entière responsabilité de la formulation de la demande d'avis consultatif à adresser à la Cour... », déclara que « les questions posées à la Cour internationale de Justice dans une demande d'avis consultatif doivent être formulées de façon très précise ». « La Cour ..., indiqua-t-il, a toujours recherché quel était le sens précis des questions juridiques qui lui étaient posées. Elle s'est, à cet effet, souvent reportée aux comptes rendus des débats à la suite desquels une demande d'avis consultatif avait été formulée ¹. »

80. Le Directeur général précisa que le projet de résolution préparé par le Secrétariat tendait « simplement à formuler avec précision les questions sur lesquelles un avis consultatif est demandé à la Cour ». « Si ces questions ne sont pas posées..., ajouta-t-il, la Cour n'y répondra pas et les fins que vise le recours ne seront pas atteintes... Si le Conseil les élimine, il ôtera au recours toute substance... » ²

81. Le projet de résolution fut mis aux voix, paragraphe par paragraphe, et l'ensemble adopté par 12 voix contre 5, avec 4 abstentions ³. Le texte en a été transmis à la Cour par lettre en date du 30 novembre 1955 ⁴. Il est également reproduit au paragraphe 3 de l'introduction au présent exposé.

D. Procédure à suivre pour permettre aux bénéficiaires des jugements de faire connaître leurs points de vue

82. Le Conseil exécutif fut également saisi, à sa vingt-cinquième séance, de propositions du Directeur général relatives aux mesures qui pourraient être prises en vue de permettre aux bénéficiaires des jugements de présenter à la Cour leur point de vue. Dans une déclaration au Conseil exécutif, le conseiller juridique définissait ainsi la question :

« La Cour internationale de Justice ne juge, comme vous le savez, que des litiges entre États. Elle ne peut donner des avis consultatifs qu'à des organisations internationales. Il s'ensuit logiquement que les particuliers ne peuvent avoir directement accès auprès d'elle. Or, si la contestation des jugements du Tribunal administratif de l'O. I. T., en vertu de l'article XII du Statut de ce Tribunal, affecte toujours les droits d'individus, il n'en reste pas moins

¹ *Pièce (16)*, pp. 13-14.

² *Pièce (16)*, p. 15.

³ *Ibid.*, p. 16.

⁴ *Pièce (22)*, pp. 21-22.

administratif de l'Organisation internationale du Travail et des conséquences juridiques qui en découlent en ce qui concerne la validité des jugements nos 17, 18, 19 et 21 rendus par ce Tribunal. Elle a soigneusement évité de se référer au fond même des litiges, les décisions du Tribunal à leur sujet ne faisant pas l'objet de sa contestation. Les arguments qui suivent s'adressant à des questions qui ont une portée générale et une importance de principe, leur application à des cas concrets ne devrait soulever aucune controverse sur des faits ou des personnes. Le présent exposé — de même que les questions soumises à la Cour — ne tend, par ailleurs, qu'à faire préciser la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail à l'égard de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture et en matière de non-renouvellement de contrats de durée définie. Les arguments présentés, alors même qu'ils comporteraient la discussion de principes généraux, ne sauraient en conséquence être considérés comme impliquant une expression d'opinions ayant trait à la compétence du Tribunal, soit *in abstracto*, soit à l'égard de l'Organisation internationale du Travail ou des autres organisations internationales ayant reconnu sa compétence.

88. Sans entrer dans les motifs qui ont incité le Conseil exécutif à se prévaloir des dispositions de l'article XII, ni dans les circonstances qui ont amené la Conférence internationale du Travail à insérer une telle disposition dans le texte du Statut du Tribunal en 1946, l'on ne peut néanmoins manquer de constater que le recours à cet article correspond à une préoccupation d'ordre public international. En excluant, dans l'intérêt d'une justice expéditive et définitive, la possibilité d'un appel sur le fond, quels que puissent être les doutes sur le bien-fondé d'un jugement, et en limitant les moyens de recours à l'incompétence et au vice grave de procédure, l'article XII répond au souci légitime de la communauté internationale de ne laisser subsister aucun doute sur l'aptitude d'une juridiction internationale à rendre jugement dans certaines affaires. Dans des litiges opposant l'administration d'une organisation internationale et un fonctionnaire de cette organisation, il est en effet de l'intérêt évident, non seulement de cette administration et de tous les fonctionnaires de l'Organisation, mais également de cette organisation internationale tout entière, et des soixante-quatorze États qui la composent — comme de l'ensemble des organisations internationales existantes —, que l'exercice de la juridiction internationale ne s'exerce que dans les limites prévues par le « législateur ».

89. Aussi bien, le Conseil exécutif n'était-il pas appelé, par les termes de l'article XII, à contester directement la validité d'une décision du Tribunal. C'est à la Cour, en effet, qu'il appartient de se prononcer sur cette question. Mais le Conseil exécutif, lorsqu'il entend avoir recours à l'article XII, doit, soit contester une décision du Tribunal affirmant sa compétence, soit considérer que cette

décision est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, laissant à la Cour le soin de tirer les conséquences qui peuvent découler de cette contestation en ce qui concerne la validité de la décision rendue. En exerçant ce jugement préalable et en demandant à la Cour de donner un avis qui le liera, le Conseil exécutif veille au bon fonctionnement de l'organisation internationale basée, comme l'organisation étatique interne, sur le respect du principe de la séparation des pouvoirs. En demandant à la Cour internationale de Justice d'appliquer à l'exercice de la fonction judiciaire par le Tribunal administratif le contrôle prévu à l'article XII du Statut de ce Tribunal et en acceptant à l'avance de respecter, comme obligatoire, l'avis qui sera rendu par la Cour, le Conseil exécutif s'est laissé guider par les conditions d'une saine administration de la justice, qui comportent la notion de contrôle de la validité d'une décision par une juridiction supérieure¹.

90. Avant de passer à l'examen des arguments de fait et de droit que l'Organisation désire soumettre à la Cour en vue de l'élucidation de chacune des questions posées à la Cour, quelques considérations et explications paraissent s'imposer sur le sens général et la portée des questions soumises à la Cour.

91. Si l'on examine les termes de l'article XII du Statut du Tribunal administratif ainsi que la teneur des questions soumises à la Cour, l'on constate que ces questions se fondent en une seule : l'article XII prévoit en effet « ... que la question de la validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise ... pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice ». Reprenant ces termes, la question III soumise à la Cour demande : « 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 ? » C'est donc sur la question de la validité — ou de l'invalidité — des décisions du Tribunal que la Cour est invitée en dernière analyse à se prononcer.

92. Nous avons vu² que l'article XII ouvre deux moyens de droit au Conseil exécutif : celui-ci peut soumettre à la Cour, pour avis consultatif ayant force obligatoire, la question de la validité des décisions du Tribunal dans deux cas distincts : soit qu'il « conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence », soit qu'il « considère qu'une décision dudit Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie ». Bien que la terminologie employée puisse prêter à une certaine confusion, il semble que le terme « déci-

¹ « Et tant que le litige se trouve devant des organes juridictionnels, il garde sa nature juridique, tandis que, par un refus d'exécution, il devient sûrement politique. Or, il convient que les différends concernant la validité d'une sentence arbitrale soient réglés « non pas sous la pression de considérations d'opportunité politique, mais par une intervention appropriée de la justice internationale elle-même ». » A. Balasko, *Causes de nullité de la sentence arbitrale en droit international public*, Paris, 1938, p. 5, citant Borel. *Les voies de recours contre les sentences arbitrales*, Recueil des cours de l'Académie de La Haye, 1935, vol. II, p. 100.

² Voir ci-haut paragraphe 89.

du Tribunal administratif, en vertu de l'article II de ce Statut, et de prévoir des voies de recours devant un autre organe »¹. Se référant plus loin aux pouvoirs de l'Assemblée générale, la Cour rappelait que « l'Assemblée générale a autorisé l'intervention du Tribunal, dans la mesure pouvant résulter de l'exercice de la compétence conférée au Tribunal par son Statut »².

96. Ces considérations relatives au Tribunal administratif des Nations Unies nous paraissent, en raison de la similitude entre la procédure d'adoption des Statuts des deux Tribunaux, être entièrement applicables au Tribunal administratif de la Société des Nations devenu celui de l'Organisation internationale du Travail. Si elles tendaient avant tout à établir la nature judiciaire d'un Tribunal administratif institué, comme celui des Nations Unies, par résolution de l'organe compétent d'une organisation inter-étatique, elles nous paraissent établir également le caractère statutaire et donc limité de la compétence conférée à un tel Tribunal, compétence dont les limites sont fixées par l'organe compétent pour adopter les Statuts du Tribunal. Si la première de ces constatations ne se rapporte pas directement à l'objet du présent exposé, la seconde, par contre, est d'un intérêt fondamental et fera l'objet de notre examen dans les paragraphes qui suivent.

97. Cette seconde constatation paraît pouvoir être vérifiée en ce qui concerne le Tribunal administratif de la Société des Nations, tant par l'analyse des travaux préparatoires qui ont abouti à sa création que par des déclarations que ce Tribunal lui-même a, à plus d'une reprise, insérées dans le texte de ses jugements. Elle est au surplus conforme aux règles de droit international applicables aux juridictions internationales.

98. Il est apparu, en effet, dès le début des travaux préparatoires de la Commission de Contrôle de la Société des Nations, que s'il était décidé d'instituer un Tribunal administratif, les fonctions et la compétence de ce Tribunal devaient résulter des dispositions d'un Statut qui les définirait. Le rapporteur de la Commission de Contrôle, chargé de la préparation d'une étude préliminaire, soumettait à la Commission, dès le 10 août 1925, une note sur la question³, comportant deux sections, l'une sur « les affaires à juger » et l'autre sur « les affaires à exclure »⁴. Dans le premier avant-projet présenté par le Secrétaire général figurait un article énumérant les différents chefs sur lesquels les réclamations des fonctionnaires pourraient reposer⁵. Un second projet préliminaire contenait à son

¹ *Ibid.*, p. 56.

² *Ibid.*, p. 60.

³ Note contenant quelques observations du rapporteur de la Commission de Contrôle sur la question d'un Tribunal éventuel pour le personnel de la Société des Nations (C.C. 196), *Pièce (57)*.

⁴ *Ibid.*, pp. 6-8.

⁵ C.C. 200. *Pièce (58)*.

article premier une clause précisant : « Le présent statut détermine la compétence du Tribunal ainsi que les personnes auxquelles il est accessible ¹. » Cette disposition, qui figurait également dans le projet révisé soumis par le Secrétariat et le Bureau international du Travail ², fut supprimée par la suite ³, étant entendu que le rapport de la Commission de Contrôle, soumettant le texte du Statut adopté par elle, préciserait que les alinéas de l'article II de ce Statut « déterminent la compétence du Tribunal *ratione materiae* et *ratione personae* » ⁴.

99. Il semble donc établi que, dans l'intention des auteurs du Statut, la compétence du Tribunal administratif devait être fixée par ce Statut et par ce Statut exclusivement. Le Tribunal administratif lui-même a eu l'occasion de se prononcer à ce sujet et de reconnaître le caractère exclusivement statutaire de sa compétence. Dans son jugement n° 16, en date du 9 mai 1937, le Tribunal administratif de la Société des Nations, statuant sur sa compétence, déclarait notamment :

« Attendu que la compétence du Tribunal administratif est limitée strictement aux faits juridiques déterminés par son Statut tel que l'a adopté le 26 septembre 1927 l'Assemblée de la Société des Nations... ;

Qu'aux termes de l'article II dudit Statut, sa compétence s'étend exclusivement a) à apprécier l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat ou du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce ; b) à statuer sur tout différend concernant les indemnités prévues au Statut du personnel et, notamment, aux articles 43 ou 71 du Statut du personnel du Secrétariat ;

Attendu que tous faits dommageables extra-contractuels postérieurs à l'expiration de l'engagement du fonctionnaire demandeur ne peuvent servir de base à une demande sur laquelle le Tribunal administratif puisse statuer valablement dans la limite des pouvoirs qui lui sont conférés ;

Qu'en conséquence, le Tribunal est incompétent pour statuer... »

Dans son jugement n° 21, en date du 4 août 1939, le Tribunal, saisi d'une requête émanant d'un fonctionnaire de la Commission de la Sarre et statuant sur sa compétence *ratione personae*, constatait que le Tribunal, « à défaut de disposition de l'Assemblée extensive de sa compétence, n'a pas pouvoir ni qualité pour statuer sur

¹ C.C. 213. Pièce (60).

² C.C. 222. Pièce (61).

³ C.C. 120^{ème} session (P.V.), p. 5. Pièce (66).

⁴ Rapport de la Commission de Contrôle concernant l'institution d'un Tribunal administratif. A. G. 1927 X., p. 252. Pièce (69).

la contestation dont il est saisi — ce qui le dispense d'examiner la valeur de tous autres moyens allégués par les parties...¹ ».

100. Il résulte de ce qui précède que le Tribunal administratif ne peut avoir d'autre compétence que celle qui lui a été attribuée par l'organe international qui l'a créé et qui a été définie dans son Statut. C'est en ce sens qu'il constitue une juridiction d'attribution et non une juridiction de droit commun². Une telle constatation est d'ailleurs applicable à toutes les juridictions arbitrales ou judiciaires internationales qui sont toutes des juridictions d'exception. Elle est en ce sens conforme au droit international qui ne connaît pas d'instance de droit commun.

101. La Cour a, nous l'avons vu, retenu la nature judiciaire du Tribunal administratif des Nations Unies³, et il paraît certain que cette conclusion est également valable en ce qui concerne le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Il semble par ailleurs hors de doute qu'en raison même, tant des conditions qui ont présidé à sa création, que du caractère du droit qu'il doit appliquer, ce Tribunal, qui est chargé de juger des organisations internationales, constitue une juridiction internationale,

¹ Voir documentation complémentaire.

² Cf., dans ce sens, Pierre Siraud, « *Le Tribunal administratif de la Société des Nations* », Paris, 1942, qui, analysant les caractères généraux de la compétence du Tribunal administratif, écrit notamment, p. 47 :

« Le Tribunal administratif de la S. D. N. est enfin un tribunal administratif d'attribution... sa compétence est limitée aux affaires que son Statut lui attribue expressément... Il n'est pas non plus la juridiction générale chargée de l'ensemble du contentieux administratif de la S. D. N. Il n'est pas juge de droit commun en matière administrative, comme le Conseil d'État français, mais juge administratif d'attribution, comme les conseils de préfecture. »

Cf. également Georges Langrod : « *Le Tribunal administratif des Nations Unies* », dans *Revue du Droit public et de la Science politique*, janvier-mars 1951, n° 1, pp. 77-78, qui dit :

« Le Tribunal administratif de la Société des Nations est un organe judiciaire *spécialisé* (« Kausales Verwaltungsgericht » disent les Allemands), c'est-à-dire à compétence *délimitée* aussi bien *ratione personae* que *ratione materiae*. Il n'est donc pas investi de la plénitude de juridiction administrative concernant l'organisme international donné, mais d'une partie spéciale pour laquelle il a été créé. C'est donc un « tribunal administratif spécial » dont la création a précédé tout autre tribunal administratif à compétence générale à l'échelle internationale... »

Il résulte de ce qui vient d'être dit au sujet du caractère du Tribunal administratif de la Société des Nations en tant que tribunal spécialisé que sa compétence est une *compétence d'attribution*. Le Tribunal administratif de la Société des Nations ne connaît pas en général de *tout* le contentieux administratif à l'échelle internationale, il n'est pas sur ce plan juge de droit commun en matière administrative. » (Italiques de l'auteur.)

³ Voir plus haut paragraphe 95.

soumise en conséquence aux règles générales qui régissent l'exercice de la fonction juridictionnelle en droit international¹.

102. La juridiction internationale, en effet, est celle qui a pour mission de dire le droit non seulement entre États souverains, mais aussi à l'égard des organisations internationales formées entre États souverains et qui bénéficient de la même immunité que ceux-ci en ce qui concerne le contrôle juridictionnel. L'accès des individus à la juridiction internationale, bien qu'exceptionnel, est loin d'être sans exemple. Il ne porte pas atteinte au caractère d'une juridiction².

103. Sans doute une juridiction chargée de juger certains litiges entre une Organisation internationale et ses fonctionnaires n'est-elle pas appelée, comme d'autres juridictions internationales, à appliquer directement les principes du droit international général mais le droit interne de cette Organisation. Mais ce droit particulier de l'Organisation, même si ses règles sont distinctes de celles du droit international général, n'en présente pas moins un caractère incontestablement international. Par ailleurs, comme il s'agit d'examiner ici non pas les règles de fond que le Tribunal administratif doit appliquer, mais les règles qui, en droit international, déterminent et limitent sa compétence, on retrouve nécessairement les principes généraux du droit international qui s'appliquent à toute juridiction internationale quelle qu'elle soit.

104. Aussi bien, on ne concevrait pas que les jugements du Tribunal administratif puissent être soumis, en vertu de l'article XII de

¹ Cf. Langrod, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 75, qui écrit au sujet du Tribunal administratif de la Société des Nations : « Il s'agit d'un organe d'ordre évidemment *international*, complètement différencié de toute autorité infra-étatique quelle qu'elle soit, organe international aussi bien par la genèse de sa création que par sa composition et par la nature des deux parties dont la cause est soumise à son jugement. Ce caractère international (du Tribunal administratif de la Société des Nations) existe en dépit du fait que les litiges de sa compétence opposent, de par leur nature, non pas les États entre eux, mais d'une part des individus attachés à l'organisme international donné et de l'autre cet organisme ayant la personnalité morale sur le plan international (...). Néanmoins, des deux côtés, nous voyons dans ce genre de litiges des éléments internationaux par excellence (fonctionnaire international (...), Administration internationale (...)), le plan international dépassant largement les relations purement inter-étatiques et les phénomènes collectifs seulement : ce plan embrasse aussi d'autres rapports analogues à certains rapports infra-étatiques, *mais internationaux* grâce à leur origine, au caractère spécifique des éléments en cause, à la nature de leurs réactions, à l'essence des problèmes à résoudre. » (Italiques de l'auteur.)

² C'est ainsi qu'ont reçu compétence pour statuer sur des requêtes individuelles, soit à titre principal, soit en certaines hypothèses, des juridictions internationales telles que les nombreuses commissions de réclamation, instituées par des traités spéciaux, la Cour internationale des Prises, dont le projet avait été établi à la 2^{me} Conférence de la Paix de 1907, la Cour de justice Centre-américaine qui fonctionna de 1909 à 1917, les Tribunaux arbitraux mixtes, créés par les traités de paix après la première guerre mondiale. Cf. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, 1953, vol. I, pp. 285-287.

est, à cet égard, particulièrement frappante et ses intentions sont particulièrement claires. En effet :

- a) L'Organisation n'est pas l'auteur du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ; elle n'a pas participé à l'élaboration de son Statut et elle ne peut pas en modifier les dispositions ; elle ne participe pas à la nomination des juges du Tribunal.
- b) L'Organisation n'a pas reconnu l'ensemble de la compétence mais uniquement celle qui découle du paragraphe 5 de l'article II, reprenant les termes du paragraphe 1 du même article, mais excluant la compétence du Tribunal administratif en vertu des paragraphes 2, 3 et 4 de cet article ¹.
- c) L'Organisation a donné à sa déclaration de reconnaissance de la compétence du Tribunal un caractère provisoire ² et temporaire, cette déclaration n'étant valable que pour une période déterminée et son renouvellement étant soumis à une décision préalable de la Conférence générale ³.

L'Organisation a ainsi marqué son souci de bien préciser la compétence qu'elle entendait reconnaître au Tribunal non seulement *ratione materiae*, mais également *ratione temporis*. On doit donc conclure qu'il ne pouvait être dans les intentions de l'Organisation de confier à un tribunal préétabli et extérieur à cette Organisation une mission autre que celle qui est exactement définie dans les termes de sa déclaration, ni de permettre à ce Tribunal d'exercer un contrôle sur la légalité ou l'opportunité d'actes et de décisions qui n'entrent pas dans le cadre de cette déclaration.

b) *Définition de la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail*

i) *Limites de la compétence reconnue par l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture*

108. La compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail est définie à l'article II de son Statut, qui est ainsi conçu :

« Article II

1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Bureau international du Travail et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce.

¹ Voir ci-haut paragraphe 38, et surtout ci-dessous paragraphes 108 à 111.

² « Il est entendu qu'en cas de rattachement de l'Unesco au Tribunal de l'Organisation internationale du Travail, ce rattachement serait provisoire de manière à permettre à la Conférence générale de reprendre la question en temps opportun. » 7C/ADM/20, cité au paragraphe 35 ci-dessus, *in fine*.

³ Voir ci-dessous paragraphes 109 et 110.

2. Le Tribunal est compétent pour statuer sur tout différend concernant les indemnités prévues pour les cas d'invalidité, et d'accident ou de maladie survenus à un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, et pour fixer définitivement le montant de l'indemnité, s'il y a lieu.

3. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes fondées sur l'inobservation du Règlement de la Caisse des pensions ou des règles en application de ce dernier, et formées par un fonctionnaire, le conjoint ou les enfants d'un fonctionnaire ou par toute catégorie de fonctionnaires à laquelle s'appliquent ledit Règlement ou lesdites règles.

4. Le Tribunal est compétent pour connaître des différends issus de contrats auxquels l'Organisation internationale du Travail est partie et qui lui attribuent compétence en cas de différend au sujet de leur exécution.

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 inter-étatique 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.

6. Ont accès au Tribunal :

- a) le fonctionnaire, même si son emploi a cessé, ainsi que toute personne ayant succédé *mortis causa* aux droits du fonctionnaire ;
- b) toute personne autres pouvant justifier de droits résultant du contrat d'engagement du fonctionnaire décédé ou des dispositions du Statut du personnel dont pouvait se prévaloir ce dernier.

7. En cas de contestation sur le point de savoir s'il est compétent, le Tribunal décide, sous réserve des dispositions de l'article XII¹.

109. Ces dispositions ne s'appliquent cependant pas toutes à l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture. La compétence du Tribunal administratif à son égard est en effet limitée par les termes mêmes de la déclaration par laquelle elle a été reconnue². Cette déclaration, dont le texte est emprunté au paragraphe 5 de l'article II du Statut du Tribunal qui reprend lui-même les termes du paragraphe 1 du même article, ne vise que la compétence « à connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires de l'Unesco ou des dispositions du Statut du personnel de cette Organisation ». Cette déclaration, qui a, au reste, un caractère

¹ Organisation internationale du Travail, Statut et Règlement du Tribunal administratif, *Pièce* (23).

² Voir plus haut paragraphe 38, et *Pièce* (7).

Je pense notamment à la promotion d'un poste à un autre plus élevé. L'avancement, en matière de traitement, est une question pour ainsi dire limitrophe. Le Statut du personnel que cela concerne doit dire, soit que cet avancement est laissé entièrement au bon vouloir de l'Administration, soit que l'octroi en est régulier mais que l'Administration est autorisée à le refuser et que, dans ce cas, le refus sera considéré comme une punition. Je préférerais le premier système. Cependant, dans le même ordre d'idées, nulle Administration ne saurait se laisser imposer le devoir de travailler avec des personnes qui, quelque honorables qu'elles soient, ne sont pas, de l'avis même de l'Administration, à considérer comme les collaborateurs dont elle a besoin.

Il est juste d'entourer le renvoi d'un fonctionnaire de toutes les garanties possibles contre les abus. Il est également juste de fixer des allocations à payer comme dommages-intérêts, en cas de renvoi honorable. Mais le droit de renvoyer un fonctionnaire honorablement doit être laissé entièrement entre les mains de l'Administration. Ce renvoi, que je distingue très nettement du renvoi pur et simple, sans la mention honorable, renvoi qui, à mon avis, doit être considéré comme une punition, ne devrait jamais être soumis à l'immixtion de qui que ce soit, même d'un juge ¹.

114. Le premier avant-projet présenté par le Secrétaire général à la Commission de Contrôle, en date du 12 février 1926, prévoyait à son article I que pouvait être déférée au Tribunal « toute réclamation formulée ... en raison d'une décision ... affectant le requérant en tant que fonctionnaire, cela à condition cependant que la réclamation repose sur un des chefs suivants : a) il n'était pas loisible de prendre la décision attaquée eu égard aux dispositions du contrat du requérant, des règlements applicables ou pour tout autre motif ; b) la décision est entachée d'irrégularité, n'ayant pas été prise suivant la procédure applicable ou d'une manière conforme au cas envisagé ² ». Cette rédaction fit l'objet d'une observation du Bureau international du Travail, dans un document communiqué à la Commission de Contrôle ³. Il y était suggéré que « pour définir d'une façon plus claire et plus précise les fonctions du Tribunal », les alinéas a) et b) du texte original soient remplacés par le texte suivant :

« Il est institué un Tribunal administratif chargé de résoudre tout différend relatif à l'application des contrats d'engagements et du Statut du personnel du Secrétariat... »

115. Ces textes furent examinés par la Commission de Contrôle à sa dix-huitième session. A la séance du 6 mars 1926, le rapporteur de la Commission fit remarquer que l'expression « ou pour tout autre motif », figurant à l'alinéa a) du texte du Secrétaire général, « semble vague » et permettrait « de déférer au Tribunal presque

¹ *Op. cit.* C.C. 196, p. 8. *Pièce (57)*.

² C.C. 200, p. 1. *Pièce (58)*.

³ C.C. 203, p. 1. *Pièce (59)*.

tous les conflits possibles ». Pour cette raison, il indiqua qu'il préférerait provisoirement la rédaction proposée par le Bureau international du Travail¹. Le Sous-Secrétaire général de la Société des Nations fit observer que la rédaction originale anglaise de cette disposition différait assez profondément du texte français. « L'expression anglaise « otherwise », ajouta-t-il, est singulièrement moins catégorique que la formule française « ou pour tout autre motif » qui lui est donnée comme équivalent. C'est la compétence du Tribunal que l'on s'est proposé de définir à l'article I². » M. Réveillaud indiqua qu'il avait tout d'abord préféré la définition de la compétence du Tribunal proposée par le Bureau international du Travail et que :

« Ce n'est que par la suite qu'elle lui est apparue comme trop générale. Le principe sur lequel se fonde la Commission de Contrôle est que, dans les conditions prévues au Statut du personnel, le Secrétaire général a le droit de renvoyer un mauvais fonctionnaire. Ceci posé, il est dit dans le texte soumis par le Bureau international du Travail : *(ici suit le texte cité au paragraphe précédent)*. C'est là une rédaction trop large et qui permet au fonctionnaire de se pourvoir contre toute décision de l'autorité compétente, même sur une question de discipline. Même s'il s'agit d'un renvoi, ce renvoi peut ne susciter aucune difficulté juridique, mais une simple discussion de fait sur laquelle il ne devra pas appartenir au Tribunal de se prononcer, car il ne s'est jamais agi de s'ingérer dans les mesures d'administration prises pour assurer le bon fonctionnement des services de la Société³. »

M. Butler, Directeur-adjoint du Bureau international du Travail, expliqua que l'intention « avait été d'éviter que les questions de fait fussent soumises au Tribunal⁴ ». Le Sous-Secrétaire général exposa que l'on s'était trouvé « dans la nécessité de spécifier les cas qui pouvaient donner lieu à un recours au Tribunal, soit a) l'illégitimité, au point de vue juridique pur, de la décision prise, b) l'irrégularité de la forme dans laquelle la décision a été prise »⁵. M. Réveillaud estima « qu'après avoir cherché à préciser les cas de recours au Tribunal, il ne convient pas d'annihiler l'avantage que pouvait représenter cette spécification en introduisant une formule aussi vague ». Il ajouta « que si une décision ne viole ni les termes d'un contrat ni les règlements applicables et si, d'autre part, elle n'est pas entachée d'irrégularité au point de vue de la forme, il est impossible de la déférer au Tribunal et que, par conséquent, les mots « ou pour tout autre motif » n'ont pas de raison d'être au paragraphe a) »⁶.

¹ C.C./18^{me} session/P.V., pp. 46-47. *Pièce (65)*.

² *Ibid.*, pp. 48-49.

³ C.C./18^{me} session/P.V., pp. 49-50. *Pièce (65)*.

⁴ *Ibid.*, p. 50.

⁵ *Ibid.*, p. 51.

⁶ C.C./18^{me} session/P.V., pp. 51-52. *Pièce (65)*.

116. Conformément à une décision prise par la Commission de Contrôle, la section juridique du Secrétariat prépara, en date du 20 avril 1926, un second projet de Statut, établi à la lumière des observations formulées au cours de la session précédente de la Commission de Contrôle. Ce projet de Statut était accompagné de notes du Secrétariat¹. Dans ce projet, l'article I était remplacé par un article I et un article I a) ainsi conçus :

« Article I

Un Tribunal est constitué par le présent Statut sous la dénomination de « Tribunal du personnel de la Société des Nations ».

Le présent Statut détermine la compétence du Tribunal ainsi que les personnes auxquelles il est accessible.

Article I a)

1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes ayant pour objet l'observation des stipulations et conditions des emplois au Secrétariat et ... y compris les droits dérivant de toutes règles affectant les emplois dans ces organisations.

Sont recevables les requêtes reposant sur les deux chefs ci-après ou sur l'un d'eux :

- a) l'autorité compétente a omis de se conformer à des stipulations, conditions ou règles de cette nature, ou a pris une décision incompatible avec elles ;
- b) l'autorité compétente a pris une décision entachée d'irrégularité.

S'il s'agit d'une question que, d'après les stipulations et conditions de l'emploi ou les règles applicables, il appartient à l'autorité compétente de trancher définitivement, la décision de cette autorité ne pourra être attaquée devant le Tribunal que pour le motif qu'elle a été prise irrégulièrement, mais non pas pour le motif qu'elle n'est pas justifiée par les faits se rapportant au cas.

.² »

Ces dispositions étaient accompagnées du commentaire ci-après :

« Les principales affaires qui seront soumises au Tribunal sont celles à l'appui desquelles il est invoqué qu'une autorité de la Société n'a pas assuré le traitement promis en vertu de l'emploi d'un fonctionnaire ... ou qu'on n'a pas agi d'une manière compatible avec les stipulations de l'emploi du fonctionnaire (par exemple : non-paiement du traitement, ou non-rapatriement de la famille d'un fonctionnaire décédé, ou renvoi d'un fonctionnaire pour des raisons qui, en vertu des conditions de sa nomination, ne justifient pas ledit renvoi). Après réflexion, il ne semble pas tout à fait approprié de présenter ces cas comme des excès de pouvoir et la

¹ Second projet préliminaire préparé par la Section juridique du Secrétariat. C.C. 213. *Pièce (60)*.

² Second projet préliminaire préparé par la Section juridique du Secrétariat. C.C. 213. *Pièce (60)*, p. 2.

nouvelle rédaction essaye de leur donner une expression qui soit plus intelligible pour les membres du personnel. L'autre catégorie d'affaires est constituée par celles dans lesquelles une décision affectant un fonctionnaire pouvait être prise par l'autorité compétente, mais par rapport auxquelles il est allégué que cette dernière n'a pas agi dans des conditions régulières. La troisième disposition de l'article I a), alinéa (1), ne modifie pas l'effet des dispositions précédentes, mais il est peut-être utile de l'insérer afin d'empêcher des malentendus et des procédures inutiles devant le Tribunal. Le cas visé par cette disposition est, par exemple, celui d'un renvoi effectué pour insuffisance. C'est le Secrétaire général, et non pas le Tribunal, qui doit juger en dernier ressort si un fonctionnaire du Secrétariat manque de compétence au point de devoir faire l'objet d'un renvoi, pourvu que le Secrétaire général prenne sa décision dans des conditions régulières, c'est-à-dire conformément à la procédure prescrite, en s'inspirant des motifs appropriés, et dans un esprit d'équité ¹.

117. Le 26 mai 1926, le Secrétariat et le Bureau international du Travail soumettaient à la Commission de Contrôle, comme base de discussion, un projet révisé de Statut ² constituant une simplification du projet contenu dans le document C.C. 213. Le paragraphe 1 de l'article I a) y figurait, sous une forme simplifiée, dans les termes suivants :

« 1. Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes ayant pour objet l'observation des stipulations et conditions des emplois au Secrétariat ou au Bureau international du Travail.

Sont recevables les requêtes reposant sur les deux chefs ci-après ou sur l'un d'eux :

a) l'autorité compétente a omis de se conformer à ces stipulations et conditions, ou a pris une décision incompatible avec elles ;

b) l'autorité compétente a pris une décision entachée d'irrégularité ³.

La troisième partie de ce paragraphe de l'article I était supprimée et le commentaire suivant figurait dans les notes jointes au projet révisé :

« On propose d'indiquer clairement dans le rapport que, dans les cas où, aux termes du contrat de nomination d'un fonctionnaire, l'Administration intéressée a le droit de trancher en dernier ressort sur une question quelconque, par exemple, de décider en dernier ressort si un fonctionnaire est insuffisant, il ne pourra pas en être appelé au Tribunal pour le motif que la décision n'était pas justifiée par les faits de la cause : il ne sera possible de recourir au Tribunal que s'il est allégué que la décision n'a pas été prise conformément à la procédure appropriée ou, par exemple, ne reposait

¹ *Ibid.*, p. 10.

² Projet révisé, soumis par le Secrétariat et le Bureau international du Travail. C.C. 222. *Pièces (61)*.

³ *Ibid.*, p. 2.

pas réellement sur les motifs invoqués. Si cette interprétation est insérée dans le rapport, il ne semble ni nécessaire, ni désirable de conserver la troisième partie du paragraphe 1 de cet article¹. »

118. C'est sur la base de ce dernier texte révisé soumis par le Secrétariat et le Bureau international du Travail que la Commission de Contrôle reprit, à sa vingtième session, les 4 et 5 juin 1926, l'examen du projet de Statut du Tribunal administratif². A cette session, la Commission décida de substituer à la dénomination « Tribunal du personnel de la Société des Nations » celle de « Tribunal administratif »³. Lors de l'examen de l'article I a), qui devint l'article II, M. Réveillaud fit observer au sujet du texte de cet article « que les requêtes en question auront plutôt pour fondement l'inobservation des stipulations que leur observation »⁴. D'autre part, M. Réveillaud ayant demandé s'il ne fallait pas entendre par les « stipulations et conditions des emplois » le Statut du personnel et le contrat de fonctionnaire, le Président précisa qu'« il n'y a que deux sources de droit, le contrat et le Statut »⁵. M. Réveillaud proposa alors pour le premier alinéa du point 1 de l'article II, le texte ci-dessous :

« Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme des stipulations du statut (du personnel) ou du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat ou du Bureau international du Travail »⁶. »

Cet alinéa fut adopté par la Commission⁷ à sa séance du 5 juin 1926. Le même jour, la Commission adoptait provisoirement l'ensemble du Statut du Tribunal, et invitait le Secrétaire général à lui présenter un projet de rapport concernant l'institution du Tribunal, rapport qui serait accompagné du texte du projet de Statut provisoirement adopté par la Commission.

119. Le Secrétaire général soumit ce projet de rapport en date du 5 août 1926⁸. Le texte du projet de Statut comportait en note, au bas des pages, certains amendements proposés par le Secrétaire général et approuvés par le Bureau international du Travail. Certaines suggestions additionnelles formulées par ce Bureau figuraient également dans ce document. Sous l'article II, paragraphe 1, du projet (dont le texte, tel qu'il avait été adopté par la Commission de Contrôle, est cité au paragraphe précédent), le Secrétaire général avait inséré la note ci-après :

¹ *Ibid.*, p. 8.

² C.C./20^{me} session/P.V. *Pièce (66)*.

³ *Ibid.*, p. 4.

⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁵ *Ibid.*, p. 5.

⁶ *Ibid.*, p. 5.

⁷ C.C./20^{me} session/P.V. *Pièce (66)*, p. 41.

⁸ Projet de rapport concernant l'institution d'un Tribunal administratif. C.C. 224. *Pièce (62)*.

« Le statut du personnel ne constitue pas un code qui règle l'activité du Secrétaire général dans l'octroi des contrats. Si le fonctionnaire tire des droits de ce statut, c'est en raison de ce que les dispositions de son contrat rendent ledit statut applicable à son cas. Il s'impose parfois d'octroyer des contrats contenant des dispositions spéciales qui attribuent à l'administration ainsi qu'au fonctionnaire des droits et des obligations différents de ceux qui eussent existé, si le statut du personnel avait été rendu applicable en bloc. Le secrétaire général craint que, dans sa rédaction actuelle, le paragraphe 1 de l'article 2 ne puisse faire naître des malentendus à ce sujet ¹. »

Le Secrétaire général proposait en conséquence, pour ledit paragraphe, la rédaction ci-après :

« Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat ou du B. I. T. ou des dispositions du Statut du personnel applicables en l'espèce ². »

120. Le 17 février 1927, au cours de sa vingt-deuxième session, la Commission de Contrôle se rallia à la proposition du Secrétaire général et adopta le texte de l'alinéa 1 de l'article II dans la rédaction qui figure au paragraphe précédent, avec une seule modification : le mot « ou » précédant les termes « des dispositions du Statut ... » étant remplacé par « et » ³.

121. La Commission de Contrôle adopta son rapport à ses vingt-deuxième et vingt-troisième sessions tenues à Genève en février et mars 1927 ⁴. Ce rapport comporte le passage ci-après, qui a trait à la compétence du tribunal envisagé et plus spécialement au paragraphe 1 de l'article II de son statut :

« Sauf dans une catégorie de cas dont il est question ci-dessous ⁵, le tribunal envisagé doit constituer exclusivement un organisme judiciaire institué pour déterminer les droits des fonctionnaires sur des bases strictement légales. Il n'est pas destiné à être une cour devant laquelle on ferait appel, quant au fond, de décisions prises par l'administration suivant les règles établies et dans les limites de ses pouvoirs. En raison des besoins du service, il a été nécessaire que les fonctionnaires fussent engagés selon des conditions aux termes desquelles un grand nombre de questions concernant le travail et le régime accordé auxdits fonctionnaires doivent être réglées en dernier ressort par l'administration. Tant au Secrétariat qu'au Bureau international du Travail, un système de commissions paritaires, dont l'avis doit être demandé par l'administration,

¹ *Ibid.*, p. 14.

² Projet de rapport concernant l'institution d'un Tribunal administratif. C.C. 224. *Pièce (62)*, p. 14.

³ C.C. 222^{me} session, P.V., p. 70. *Pièce (67)*.

⁴ *Ibid.* et C.C. 23^{me} session, P.V. *Pièce (68)*.

⁵ Cette exception a trait aux demandes d'indemnités pour lesquelles le Tribunal est compétent en vertu du paragraphe 2 de l'article II.

assure la participation des représentants du personnel à l'examen des questions de cette nature et constitue une sauvegarde contre tout abus de pouvoir. Le tribunal envisagé aura donc qualité pour se prononcer en dernier ressort sur toutes requêtes alléguant que l'administration a refusé d'assurer à un fonctionnaire le traitement qu'il était juridiquement fondé à obtenir, ou qu'elle l'a traité d'une manière qui constitue une violation des droits dont il est juridiquement titulaire en vertu de son contrat d'engagement ou des règlements applicables à son cas, ou, enfin, qu'elle n'a pas pris d'une manière régulière et appropriée une décision qu'elle était compétente pour prendre. Par exemple, un fonctionnaire qui a été renvoyé pour insuffisance en vertu d'une clause applicable à son contrat d'engagement et qui autorise l'administration à le congédier, si elle est convaincue de son insuffisance, ne pourra demander au tribunal de procéder à une enquête sur le point de savoir s'il est réellement insuffisant. Mais il pourra soumettre au tribunal toutes les irrégularités qu'il croirait être intervenues dans la décision (par exemple, le fait que l'administration n'aurait pas fait procéder à une enquête appropriée par la commission paritaire compétente), en demandant l'annulation de la décision pour ce motif. On verra que le tribunal constituera l'autorité décidant en dernier ressort de l'interprétation des termes du contrat d'engagement d'un fonctionnaire, ainsi que des règlements qui lui sont applicables ¹. »

122. Une Sous-Commission de la Quatrième Commission de l'Assemblée, chargée par cette dernière d'examiner, au cours de la huitième session de l'Assemblée, la question de l'institution du Tribunal administratif proposé par la Commission de Contrôle, présenta à la Quatrième Commission un rapport qui faisait ressortir notamment ce qui suit en ce qui concerne la compétence du Tribunal :

« On a fait ressortir également que le tribunal compétent pour juger du fond de chaque espèce se trouverait nécessairement amené à apprécier l'opportunité des mesures prises par le Secrétaire général de la Société des Nations, lequel est appelé à tenir compte des intérêts d'ensemble concordant avec la réalisation des fins de la Société. Restreindre dans ce sens les facultés du Secrétaire général serait porter une grave atteinte à la liberté d'action qui lui est nécessaire ². »

Après avoir mûrement pesé les arguments émis de part et d'autre, concluait le rapport, la majorité de la Sous-Commission est arrivée à la conclusion qu'il convient de préconiser, à titre d'expérience, « l'établissement provisoire du tribunal ».

123. Le rapport de la Sous-Commission fut examiné par la Quatrième Commission à sa séance du 17 septembre 1927. La Commission adopta le projet de statut, sans aucun débat sur la définition

¹ Rapport de la Commission de Contrôle concernant l'institution d'un tribunal administratif (A.6.1927, X), p. 251. *Pièce (69)*.

² Rapport présenté à la Quatrième Commission de l'Assemblée par la Sous-Commission du Tribunal administratif. A. IV/5, 1927. *Pièce (70)*.

de la compétence du Tribunal figurant à l'article II¹. Le compte rendu des débats en séance plénière ne contient aucune référence à cette disposition².

124. Tout au cours des travaux préparatoires que nous venons d'examiner apparaît clairement, croyons-nous, le souci constant du « législateur » — en l'occurrence la Commission de Contrôle agissant au nom de l'Assemblée de la Société des Nations — de définir d'une manière aussi exacte que possible l'étendue et les limites de la compétence du Tribunal dont il envisageait la création. Il a voulu donner au texte attributif de compétence le caractère d'une « clause générale, embrassant l'énumération limitative » du contenu de cette compétence³, énumération susceptible de vérification aisée et certaine non seulement par le Tribunal mais par l'Administration et les fonctionnaires eux-mêmes⁴. C'est dans ce souci que la Commission de Contrôle a écarté successivement des formules telles que « ou pour tout autre motif »⁵, « stipulations et conditions des emplois »⁶, « règles affectant les emplois »⁷, « stipulations, considérations ou règles »⁸, « règles applicables »⁹, pour ne retenir que deux sortes de requêtes susceptibles d'être examinées par le Tribunal : celles invoquant l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement (*terms of appointment*)¹⁰ et celles invoquant l'inobservation des

¹ Actes de la huitième session de l'Assemblée, Séance des Commissions, Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial n° 58, pp. 35-36. *Pièce (71)*.

² Actes de la huitième session de l'Assemblée, Séances plénières, Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial n° 54, p. 201. *Pièce (73)*.

³ Sur la forme technique de cette formule, voir Langrod, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 78, note 30, qui écrit au sujet du Tribunal administratif de la Société des Nations :

« ... Le texte attributif embrassant l'énumération limitative est rédigé sous la forme technique d'une *clause générale* rappelant plutôt les formules législatives du modèle autrichien de la juridiction administrative que l'exemple prussien d'énumération positive de compétence... En effet, il ne s'agit pas ici d'une série d'attributions diverses, d'ordres différents, et sans lien logique nécessaire entre elles, rédigées sous forme d'un catalogue légal de litiges possibles. Au contraire, il s'agit d'un ensemble logique, fondé systématiquement sur un principe général et commun de base (ensemble de litiges résultant de l'inobservation de la situation légale préétablie, contractuelle ou statutaire, du fonctionnaire international). » (Italiques de l'auteur.)

⁴ Voir ci-haut paragraphe 116, commentaire.

⁵ Voir ci-haut paragraphe 115.

⁶ Voir ci-haut paragraphe 116.

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

¹⁰ A l'expression « stipulations du contrat d'engagement » correspondent, dans le texte anglais du paragraphe 1 de l'article II du Statut, les mots « *terms of appointment* ». L'expression française avait été adoptée par la Commission de Contrôle, sur la proposition de M. Réveillaud, dans un souci de précision (voir ci-haut paragraphe 118). Le Secrétaire général, reprenant cette expression dans le texte français de son projet révisé (voir ci-haut paragraphe 119), la rendit dans le texte anglais par « *terms of appointment* ». Les deux expressions doivent donc s'entendre comme ayant la même signification, sans que les termes anglais puissent être interprétés comme ayant une signification plus large que l'expression française.

dispositions du Statut du personnel applicables à l'espèce. Selon le mot du Président de la Commission de Contrôle, « il n'y a que deux sources de droit, le contrat et le statut »¹. Ainsi, à mesure qu'au cours des travaux préparatoires la notion de la compétence du Tribunal se précisait, les termes de la définition devenaient plus restrictifs, comme le démontre d'une manière particulièrement frappante l'adjonction, en dernière heure, après l'expression « dispositions du Statut », des mots « applicables en l'espèce » ; cet amendement excluait, en effet, ainsi que le désirait le Secrétaire général, la possibilité d'opposer le Statut au contrat².

125. Le caractère limitatif de l'énumération contenue au paragraphe 1 de l'article II qui ressort de l'examen des travaux préparatoires résulte également du sens naturel des mots, et il nous paraît que s'applique parfaitement à ce texte la constatation qu'a faite la Cour elle-même lorsqu'à l'occasion de son examen des conditions d'admission d'un État, énoncées à l'article 4 de la Charte des Nations Unies, elle indiquait :

« Le sens naturel des termes employés conduit à considérer l'énumération de ces conditions comme limitative et non simplement comme énonciative ou exemplative. La disposition perdrait sa signification et sa valeur si d'autres conditions étrangères à celles qui sont prescrites pouvaient être exigées³. »

iii) *Étendue et limites de la compétence conférée au Tribunal administratif par le paragraphe 1 de l'article II de son Statut. — La jurisprudence du Tribunal*

126. Tout en précisant, dans une formule présentant le caractère d'une clause générale mais limitative, la compétence du Tribunal administratif, l'Assemblée générale de la Société des Nations insérerait dans le Statut de ce Tribunal une autre disposition prévoyant « qu'en cas de contestation sur le point de savoir s'il est compétent, le Tribunal décide »⁴. Cette disposition, qui est conforme aux principes généraux applicables aux juridictions internationales⁵, a été modifiée, lors de l'adoption de l'article XII par la Conférence internationale du Travail en 1946, par l'adjonction, *in fine*, des mots « sous réserve des dispositions de l'article XII⁶ ». Le recours prévu par

¹ Voir ci-haut paragraphe 118.

² Voir ci-haut paragraphe 119.

³ *Conditions de l'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*. C. I. J. Recueil 1947-1948, p. 62.

⁴ Article II, paragraphe 4, du Statut du Tribunal administratif de la Société des Nations.

⁵ « En règle générale, tout organe possédant des pouvoirs juridictionnels a le droit de se prononcer en premier lieu lui-même sur l'étendue de ses attributions... » *Interprétation de l'Accord gréco-turc du 1er décembre 1926*. C. P. J. I., Série B, n° 16, p. 20.

⁶ Cette disposition ainsi modifiée constitue le paragraphe 7 de l'article II du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail tel qu'il est en vigueur à l'heure actuelle.

l'article XII paraît également conforme aux règles applicables en droit international à l'égard de l'exercice de la fonction juridictionnelle¹. Le rapport de la Commission du droit international des Nations Unies sur les travaux de sa cinquième session contient sur ce point le passage suivant, qui a trait à la codification du droit existant en la matière :

« Bien que la sentence soit considérée comme définitive et sans appel, ce qui est une fois de plus conforme à la pratique en matière d'arbitrage, il est prévu aux chapitres VI et VII du projet des recours extraordinaires dont l'objet est de maintenir à la sentence son caractère juridictionnel et à la volonté des parties sa fonction génératrice de la compétence du Tribunal. Ce but, le projet s'efforce de l'atteindre dans les articles ayant trait à la procédure de révision et d'annulation qui s'applique lorsque la sentence ne respecte pas certaines garanties fondamentales de procédure et surtout lorsque le Tribunal arbitral a dépassé les pouvoirs qui lui ont été conférés par les parties. Le respect de la volonté des parties en ce qui concerne la compétence attribuée au Tribunal pour régler le différend est une condition essentielle de l'arbitrage. L'excès de pouvoir en la matière, lorsqu'il a été dûment constaté par une autorité impartiale, est une cause de nullité². »

127. Le Tribunal administratif de la Société des Nations, puis celui de l'Organisation internationale du Travail, ont été amenés à plusieurs reprises, au cours de l'examen des affaires qui leur étaient soumises, soit à se prononcer sur leur propre compétence en cas de contestation sur ce point, soit à donner des indications ou des précisions sur le contenu de cette compétence, dont ils fixaient ainsi, de leur propre initiative, les limites. Nous examinerons ici cette jurisprudence du point de vue de la compétence du Tribunal *ratione materiae* et telle qu'elle résulte du paragraphe 1 de l'article II du Statut.

128. Le Tribunal administratif de la Société des Nations et celui de l'Organisation internationale du Travail, du moins en ce qui concerne ce dernier jusqu'au moment où il a été saisi des requêtes qui firent l'objet de ses jugements nos 17, 18, 19 et 21, n'ont pas été saisis de litiges portant sur le renouvellement ou le non-renouvellement de contrats d'engagement venus à expiration à la date prévue³. Ils n'ont donc pas été appelés à trancher directement cette question dans leurs jugements antérieurs à ceux qui font l'objet de la présente demande d'avis. Le Tribunal de la Société des Nations a néanmoins été amené à faire certaines constatations sur le renouvellement des contrats d'engagement de durée définie.

¹ Cf. les termes « en premier lieu » utilisés par la Cour permanente de Justice internationale dans son avis sur l'*Interprétation de l'Accord gréco-turc du 1er décembre 1926*, cité plus haut, C. P. J. I., Série B, n° 16, p. 20.

² Nations Unies, Assemblée générale, Documents officiels ; huitième session. Supplément n° 9 (A/2456), p. 3.

³ Voir ci-haut paragraphes 16 et 29 qui donnent un aperçu de la nature des litiges tranchés par les deux Tribunaux.

*Tribunal administratif de la Société des Nations*¹

129. Dans son jugement n° 16 du 9 mai 1937, affaire *De Peganow contre le Secrétariat de la Société des Nations*, le Tribunal administratif, après avoir indiqué le caractère statutaire de sa compétence², a rappelé qu'aux termes de l'article II de son Statut, « sa compétence s'étend exclusivement a) à apprécier l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires... », et il a déclaré ce qui suit :

« Attendu que tous faits dommageables extra-contractuels³ postérieurs à l'expiration de l'engagement du fonctionnaire demandeur ne peuvent servir de base à une demande sur laquelle le Tribunal administratif puisse statuer valablement dans les limites des pouvoirs qui lui sont conférés. »

Examinant la situation contractuelle du demandeur, le Tribunal a constaté :

« B. Attendu qu'il est constant et non contesté qu'à défaut du congédiement prononcé contre la demanderesse le 29 août 1929, *l'engagement de celle-ci au service de la Société des Nations eût pris fin ipso facto le 31 décembre de la même année, le renouvellement du contrat étant entièrement laissé à la libre décision du Secrétaire général de la Société des Nations.* » (Italiques ajoutées.)

Le Tribunal s'est déclaré incompétent pour statuer sur la demande portée devant lui.

130. Dans l'affaire *Perrasse contre le Secrétariat de la Société des Nations* (jugement n° 17 du 9 mai 1937), le Tribunal avait à examiner la question du droit au ré-emploi d'un ancien fonctionnaire de la Société des Nations. La requérante, ayant fait l'objet d'une mesure de licenciement pour raison d'une réorganisation de service comportant réduction de personnel, n'avait pas présenté de recours contre cette décision, mais, des postes étant devenus vacants par la suite, elle invoquait le « droit ... d'être réengagée au même titre que si son contrat n'avait pas été interrompu ». L'Administration fit valoir « qu'aucune clause du contrat d'engagement ou du Statut du personnel ne confère à la requérante le droit d'être réengagée ; que, par conséquent, la lettre par laquelle le Secrétaire général a refusé sa demande de réengagement ne constitue aucune inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel ; que, par tant, le Tribunal, d'après la disposition de l'article II de son Statut, n'est pas compétent pour connaître de la requête de M^{me} Perrasse ». Le Tribunal déclara :

¹ Documentation complémentaire.

² Voir ci-haut paragraphe 99.

³ Le texte du jugement ne précise pas la nature des faits dommageables extra-contractuels dont la requête pouvait faire état.

« Attendu que Mme Perrasse fut licenciée en 1934 d'une manière indéniablement conforme aux clauses de son contrat et de l'article 18 du Statut du personnel :

Que, selon une autre thèse de la requérante, la décision (de licenciement) du 17 mars 1934 n'a pas revêtu un caractère définitif, l'article 16 du Statut du personnel accordant aux ex fonctionnaires le droit d'être réengagés aux postes devenus vacants ; que le Tribunal ne peut se rallier à cette thèse ;

Que cet article se borne à stipuler une préférence à mérite égal au profit des candidats qui, à un titre quelconque, ont déjà collaboré aux travaux de la Société des Nations ;

Que le Secrétaire général reste souverain appréciateur de cette égalité de mérite et que, par conséquent, il ne s'agit là que d'un conseil donné au Secrétaire général, sans que les personnes visées puissent y trouver le fondement d'une exigence de réengagement ;

Qu'en conséquence, la lettre du Secrétaire général en date du 11 mai 1936 ne pouvant constituer en aucune façon une inobservation du contrat d'engagement de Mme Perrasse, ni des dispositions du Statut du personnel, il ne subsiste qu'une décision de licenciement remontant au 17 mars 1934. » (Italiques ajoutés.)

131. Dans l'affaire *Garnier contre Secrétariat de la Société des Nations*, tranchée par le Tribunal administratif le 26 février 1946 (jugement n° 23), les faits de la cause étaient les suivants : le requérant était un fonctionnaire de la Société des Nations dont le contrat de sept ans était venu à expiration en novembre 1937. Ce contrat ne fut pas renouvelé pour une autre période de sept ans, mais le requérant obtint divers contrats de courte durée dont le dernier vint à expiration le 31 décembre 1939. Le requérant alléguait que la raison du non-renouvellement de son contrat de sept ans était l'état de sa santé et que l'Administration aurait dû mettre en temps opportun fin à ce contrat pour cause d'invalidité et lui faire attribuer une pension d'invalidité. Le Tribunal décida en droit qu'il appartient au fonctionnaire et non à l'Administration de formuler une demande de pension d'invalidité et de fournir à l'Administration la preuve de l'invalidité prétendue et que « l'invalidité prétendue par le requérant n'a réellement pas été constatée au moment de la fin de son premier engagement ». Le Tribunal constata également :

« Qu'un fonctionnaire titulaire d'un contrat de sept ans n'a aucun droit au renouvellement sans qu'une réserve en ait été introduite dans le contrat, que tel n'est pas le cas ;

Attendu donc que sur ce point la demande n'est ni recevable ni fondée. » (Italiques ajoutés.)

132. Dans ces jugements 24 à 37, en date du 26 février 1946, dont il a été question au début du présent exposé¹ dans l'historique du

¹ Voir ci-haut paragraphes 17 à 20.

Tribunal de la Société des Nations, le Tribunal a été amené à formuler certaines considérations sur sa compétence à connaître de décisions du Secrétaire général donnant effet à une résolution de l'Assemblée. Le Tribunal, après avoir rappelé les termes du paragraphe 1 de l'article II de son Statut, déclarait :

« Attendu que ces termes impliquent attribution d'une compétence plénière en ce qui concerne l'exécution de tous engagements contractuels pris par la Société des Nations à l'égard de ses fonctionnaires ; qu'il n'est fait aucune distinction quelconque entre un acte de l'Assemblée elle-même et un acte des agents auxquels elle confie l'autorité sur le personnel ;

Attendu que le Statut du Tribunal a été soumis à l'Assemblée le 26 septembre 1927 et adopté tel qu'il avait été rédigé sans aucune modification, ni dans son esprit, ni dans sa lettre ; que c'est donc l'Assemblée elle-même qui a souverainement fixé l'étendue de la compétence du Tribunal, donnant ainsi à son personnel une garantie de justice qu'il ne lui était désormais plus permis de rétracter. »

Le Tribunal, constatant que c'est à tort que le Secrétaire général, par la décision contestée, a appliqué la résolution de l'Assemblée du 14 décembre 1939 aux requérants, concluait « que la requête est donc non seulement formellement mais aussi effectivement dirigée contre une décision du Secrétaire, ce qui implique, en toute hypothèse, la compétence du Tribunal administratif ».

*Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail*¹

133. Dans l'affaire *Mange contre Organisation mondiale de la Santé*, jugée le 5 avril 1951 par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (jugement n° 8²), la requérante faisait appel contre une décision de mettre fin à son engagement, à la fin de la période de stage. Le Tribunal indiqua que « les articles du Règlement du personnel concernant le stage ayant été observés, le Directeur général décide souverainement des suites à donner au stage et que le Tribunal n'est même pas compétent à allouer l'indemnité demandée par la requérante, malgré la promotion qu'elle a reçue durant son stage et la bonne opinion du Comité d'enquête et d'appel, confirmée par le Directeur général ». (Italiques ajoutées.)

134. Dans l'affaire *Desgranges contre Organisation internationale du Travail* (jugement n° 11 du 12 août 1953³), le Tribunal avait à se prononcer sur sa compétence *ratione personae*, la requérante étant un fonctionnaire d'un Bureau de correspondance dont les conditions d'emploi n'étaient pas déterminées par le Statut du personnel. Le Tribunal estima que « du point de vue de l'équité, il n'y a pas lieu de distinguer les fonctionnaires proprement dits du Bureau

¹ Pièces (74) à (97).

² Pièce (81).

³ Pièce (84).

international du Travail, des personnes de la catégorie à laquelle appartient la requérante ; que celles-ci réunissent les caractéristiques essentielles du fonctionnaire... » et se déclara compétent. A cet égard, le Tribunal définissait dans les termes suivants son rôle :

« Attendu que le Tribunal administratif, en raison du but même qui a donné lieu à son institution, doit être considéré comme une instance de droit commun disposant des pouvoirs nécessaires pour assurer la sécurité de l'emploi de tous les fonctionnaires dépendant de l'Organisation internationale du Travail. »

135. Dans l'affaire *Piissard contre Organisation internationale du Travail* (jugement n° 12 du 3 septembre 1954¹), le requérant, ayant atteint la limite d'âge prévue par le Statut, demandait la prolongation de son contrat d'engagement ou, à défaut, l'attribution d'une indemnité pour préjudice souffert. Il invoquait notamment une déclaration faite par le Directeur général adjoint du B. I. T. à l'intention du personnel pris dans son ensemble et indiquant la politique générale que l'Organisation se proposait de suivre en matière de maintien en activité, au-delà de soixante ans, des fonctionnaires dont les services seraient précieux. Le Tribunal retenait cependant que cette circonstance ne modifiait aucunement les dispositions expresses du Statut et il déclarait, après l'avoir examinée, qu'en la matière « l'appréciation du Directeur général est souveraine et qu'elle n'était soumise en droit à aucune règle qui n'aurait pas été observée » et que « dès lors, le Tribunal est incompétent pour apprécier le bien-fondé de la détermination prise par le Directeur général agissant dans la plénitude de son pouvoir statutaire ». (Italiques ajoutées.) Le Tribunal se référait, en conclusion, à son jugement n° 8².

136. Dans l'affaire *McIntire contre Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture* (jugement n° 13 du 3 septembre 1954³), le requérant présentait une demande tendant à l'annulation d'une décision de ne pas confirmer son engagement à la fin de la période de stage, pour services non satisfaisants. Le requérant alléguait que les motifs de la décision de l'Administration étaient, en fait, différents. En effet, le Comité de recours devant lequel il s'était préalablement pourvu avait constaté que le caractère non satisfaisant des services n'était pas suffisamment démontré mais qu'il existait une autre justification possible à la mesure prise par l'Administration, le Directeur général pouvant, conformément à l'article IX, paragraphe 301.0912, du Statut du personnel, mettre fin à l'engagement d'un stagiaire « si une telle mesure était dictée par l'intérêt de l'Organisation ». Le Tribunal devait cependant retenir que « ce n'est que dans le cas où le Directeur général aurait invoqué expressément ledit article comme base de la décision ... que ce haut fonctionnaire eût agi dans la plénitude souveraine de son auto-

¹ Pièce (85).

² Voir ci-haut paragraphe 133.

³ Pièce (86).

rité, sans que le Tribunal ait le pouvoir d'apprécier les motifs engageant l'intérêt de l'Organisation défenderesse» (italiques ajoutées). Le Tribunal ajoutait que le Directeur général « ne peut invoquer un motif pour exercer son pouvoir alors qu'en réalité ce serait un autre motif qui le déterminerait à agir, ce qui constituerait un détournement de pouvoir susceptible d'entraîner l'annulation de la décision ». Par ailleurs, le Tribunal se référait au jugement n° 4 du Tribunal administratif des Nations Unies qui constate « que s'il est vrai qu'il n'appartient pas au Tribunal de se substituer au Secrétaire général pour juger si les motifs allégués à l'appui du licenciement sont fondés, il lui appartient en revanche de s'assurer que des faits positifs, constituant un motif valable de licenciement, ont été relevés et que ce résultat a été obtenu en respectant les formes régulières ». Après avoir examiné les faits de la cause, le Tribunal conclut que la décision de ne pas confirmer l'engagement du requérant n'était « pas fondée en réalité sur l'insuffisance des services mais sur des considérations personnelles étrangères à ce motif » et qu'elle constituait « dès lors un acte de détournement de pouvoir et doit être frappée d'annulation ».

137. Dans l'affaire *Tranter contre Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture* (jugement n° 14 du 3 septembre 1954¹), la requérante, fonctionnaire permanent de l'Organisation défenderesse, fit l'objet d'une mesure de licenciement pour le motif que les nécessités du service exigeaient une réduction du personnel. A la suite de cette réduction du personnel, un fonctionnaire temporaire de l'Organisation fut transféré au poste que la requérante occupait auparavant. La requérante demandait l'annulation de la décision de licenciement en invoquant qu'en cas de réduction de poste, les fonctionnaires titulaires d'engagements permanents doivent, en règle générale, être maintenus de préférence aux fonctionnaires titulaires d'autres engagements. L'Organisation défenderesse fit valoir qu'elle était autorisée à avoir recours, dans le cas d'espèce, à une exception à cette règle en raison de la compétence moins grande du fonctionnaire permanent. Le Tribunal déclara :

« Il ne fait pas de doute qu'en ce qui concerne l'appréciation comparative des services pour juger de cette compétence, le Directeur général ... a un pouvoir discrétionnaire ;

Mais ... que ce pouvoir discrétionnaire ne saurait être utilisé pour recourir abusivement à l'exception précitée ;

Que le Tribunal n'est pas investi du pouvoir d'apprécier les motifs professionnels qui ont amené le Directeur général, par dérogation au principe, à donner la préférence à un fonctionnaire temporaire plutôt qu'à un fonctionnaire permanent, en cette circonstance ;

¹ Pièce (87).

Attendu qu'en droit strict la requête ne peut être accueillie, *n'étant pas démontré à suffisance qu'aucune disposition statutaire ait été violée* :

Que le juge est tenu d'observer rigoureusement les règles du droit et ne peut recourir à l'équité qu'en cas d'obscurité du texte ou de silence du Statut. » (Italiques ajoutés.)

138. Il n'appartient pas à l'Organisation d'analyser ou d'interpréter dans un sens ou dans l'autre ces diverses déclarations par lesquelles le Tribunal administratif a indiqué la conception qu'il avait de sa compétence dans des cas d'espèce. Il s'agit bien, en effet, de décisions rendues dans des litiges divers, portant sur des faits déterminés, et toute généralisation systématique serait sans doute tendancieuse. D'ailleurs, en l'absence de disposition expresse à cet effet dans son Statut, la jurisprudence du Tribunal, aussi bien en ce qui concerne sa compétence que le fond des litiges, ne le lie pas dans l'examen de litiges ultérieurs. Néanmoins, et malgré l'absence d'une règle générale de *stare decisis* applicable aux juridictions internationales¹, la jurisprudence des tribunaux administratifs, comme celle des autres juridictions internationales, ne peut manquer de servir d'indication précieuse tant pour le Tribunal que pour les parties. En effet, si le Tribunal est aux termes de son Statut l'interprète des textes lui attribuant compétence, l'interprétation qu'il donne à ces textes ne peut manquer de faire autorité, à moins qu'elle ne soit formellement contestée. Le Tribunal administratif s'est lui-même référé à plusieurs reprises à sa propre jurisprudence et à celle du Tribunal administratif de la Société des Nations. Plus récemment, il s'est également référé à des décisions du Tribunal administratif des Nations Unies.

139. L'examen de la jurisprudence qui vient d'être fait permet cependant, et sans entrer dans une discussion sur le fond, de faire les quelques simples constatations suivantes :

- a) Aucune requête soumise au Tribunal depuis sa création en 1927 et avant celles qui firent l'objet des jugements nos 17, 18, 19 et 21 rendus en 1955 ne portait sur l'annulation d'une « décision » de non-renouvellement d'un contrat d'engagement venu ou venant à expiration à la date prévue par ce contrat.

¹ « It is common knowledge that decisions of a tribunal, be it a judicial or other tribunal, are binding only on the parties to the cases before it. » Judge Hackworth dans son opinion dissidente. *Effets des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*. C. I. J. Recueil 1954, p. 81. Sur l'absence d'une règle générale de « stare decisis » applicable aux juridictions internationales, cf. Schwarzenberger, « International Law », vol. 1, « International Law as applied by International Courts and Tribunals », Second Edition, London, 1949, pp. 463-464. Cf. également article 34 de la Convention de 1907 sur le règlement pacifique des différends, et article 59 du Statut de la Cour internationale de Justice.

- b) Dans les deux cas où le Tribunal a abordé, incidemment, cette question (jugements nos 16 (1937) et 23 (1946)¹ du Tribunal administratif de la Société des Nations), le Tribunal a indiqué, d'une part, que « le renouvellement du contrat (est) entièrement laissé à la libre décision du Secrétaire général », et, d'autre part, « qu'un fonctionnaire titulaire d'un contrat de sept ans n'a aucun droit au renouvellement sans qu'une réserve ait été introduite dans le contrat ». Dans un cas, le Tribunal s'est déclaré incompétent ; dans l'autre, il déclara que la demande n'était ni recevable ni fondée.
- c) A trois reprises (jugement n° 17 (1937)² du Tribunal administratif de la Société des Nations et nos 8 (1946) et 14 (1954)³ du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail), le Tribunal a indiqué que l'inobservation du contrat d'engagement ou du Statut du personnel était l'élément essentiel de la requête et il a précisé que cette inobservation, dont la preuve incombe au requérant, devait être « démontrée à suffisance ».
- d) Le Tribunal a reconnu que lorsque le chef administratif d'une organisation agit dans « la plénitude de son pouvoir statutaire, le Tribunal est incompétent pour apprécier le bien-fondé de la détermination prise » (jugement n° 12 (1954) du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail⁴) ; qu'il en était notamment ainsi en ce qui concerne les suites à donner au stage (jugement n° 8 (1946) du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail⁵) ; la prolongation de l'engagement après la limite d'âge (jugement n° 12 (1954) du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail⁶) ; l'appréciation des services pour juger de la compétence (jugement n° 14 (1954) du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail⁷).
- e) Dans un cas (jugement n° 13 (1954) du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail⁸), le Tribunal a indiqué que « dans le cas où l'intérêt de l'Organisation eût été invoqué conformément à (une disposition du Statut du personnel) » le Directeur général « eût agi dans la plénitude souveraine de son autorité, sans que le Tribunal ait le pouvoir d'apprécier les motifs engageant l'intérêt de l'Organisation défenderesse ».

¹ Voir ci-haut paragraphes 129 et 131.

² Voir ci-haut paragraphe 130.

³ Voir ci-haut paragraphes 133 et 137.

⁴ Voir ci-haut paragraphe 135.

⁵ Voir ci-haut paragraphe 133.

⁶ Voir ci-haut paragraphe 135.

⁷ Voir ci-haut paragraphe 137.

⁸ Voir ci-haut paragraphe 136.

- f) Dans les deux seuls cas où le Tribunal paraît avoir retenu une définition plus large de sa compétence, il l'a fait, soit pour marquer qu'il n'y avait « aucune distinction quelconque entre un acte de l'Assemblée elle-même et un acte des agents auxquels elle confie l'autorité sur le personnel » (jugements 24 à 37 du Tribunal administratif de la Société des Nations ¹), soit pour définir sa compétence *ratione personae* à l'égard de tous les fonctionnaires dépendant d'une organisation (jugement n° 11 (1953) du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ²). C'est, sans aucun doute, dans ces contextes limités qu'il y a lieu d'entendre des termes comme « compétence plénière » ³ et notamment « instance de droit commun disposant des pouvoirs nécessaires pour assurer la sécurité de l'emploi de tous les fonctionnaires dépendant de l'Organisation... » ⁴, qui, autrement, seraient en contradiction complète avec les termes par ailleurs parfaitement explicites du Statut ⁵.

- c) « *Les stipulations des contrats d'engagements et du Statut du personnel applicables à l'espèce* »

140. Il a été indiqué dans les paragraphes qui précèdent que la compétence du Tribunal administratif en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture est, en vertu de la déclaration souscrite par l'Unesco le 15 juin 1953 et renouvelée le 20 décembre 1954, strictement circonscrite aux termes du paragraphe 1 de l'article II du Statut de ce Tribunal. Ces termes, qui limitent la mission du Tribunal à la vérification de l'application des stipulations des contrats d'engagements et du Statut du personnel, sont, nous l'avons vu, clairs et susceptibles de vérification aisée et certaine. Nous nous proposons donc dans les développements qui vont suivre d'exposer la procédure administrative concernant les nominations et les contrats d'engagement

¹ Voir ci-haut paragraphe 132.

² Voir ci-haut paragraphe 134.

³ Voir ci-haut paragraphe 132.

⁴ Voir ci-haut paragraphe 134.

⁵ Cette conception du rôle du Tribunal administratif, instance de droit commun chargée d'assurer la sécurité de l'emploi, même si elle doit s'entendre dans le contexte limité que nous venons d'indiquer, ne paraît nullement conforme aux termes du Statut du Tribunal, qui sont suffisamment clairs en eux-mêmes pour qu'il ne soit pas nécessaire d'avoir recours à une interprétation du « but même qui a donné lieu à son institution ». Cette conception, même si un tel recours aux motifs du législateur était justifié, paraît difficilement compatible avec les termes mêmes du rapport de la Commission de Contrôle (*Pièce 69*) qui indiquent que « le Tribunal envisagé doit constituer exclusivement un organisme judiciaire institué pour déterminer les droits des fonctionnaires sur des bases strictement légales ». Si le Tribunal peut ainsi assurer aux fonctionnaires la sécurité qui résulte du respect de leurs droits, il ne peut par contre leur assurer la sécurité de l'emploi, si celle-ci signifie une continuité ou une permanence qui n'aurait pas été édictée dans le Statut ou stipulée dans le contrat.

suivie par l'Organisation, en rappelant les dispositions du Statut et du Règlement du personnel sur lesquelles se fonde cette procédure, et en faisant ressortir les caractéristiques de la situation juridique qui résulte de l'expiration d'un contrat d'engagement.

141. « Le Directeur général nomme le personnel du Secrétariat conformément au Statut du personnel qui devra être soumis à l'approbation de la Conférence générale. Sous réserve de réunir les plus hautes qualités d'intégrité, d'efficacité et de compétence technique, le personnel devra être recruté sur une base géographique aussi large que possible. » C'est en vertu de cette disposition de l'article VI, paragraphe 4, de l'Acte constitutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture que le Directeur général procède à la nomination du personnel. Il le fait conformément aux dispositions d'un Statut du personnel adopté par la Conférence générale lors de sa septième session ordinaire, en décembre 1952, et modifié par elle lors de sa deuxième session extraordinaire, en juillet 1953, et de nouveau lors de sa huitième session ordinaire en décembre 1954. La portée et l'objet de ce Statut y sont ainsi définis :

« Le Statut du personnel énonce les conditions fondamentales d'emploi ainsi que les droits, obligations et devoirs essentiels des membres du Secrétariat de l'Unesco, tels qu'ils ont été fixés par la Conférence générale. Le Directeur général, en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation, donne effet au présent Statut ; il édicte et applique un Règlement du personnel compatible avec les dispositions dudit Statut ¹. »

142. Un Règlement du personnel fut édicté le 1^{er} janvier 1953, en application du Statut du personnel adopté par la Conférence générale à sa septième session. Un texte révisé du Règlement entra en vigueur le 1^{er} novembre 1954. Des modifications ultérieures y ont été apportées à la suite des amendements adoptés au Statut du personnel par la Conférence générale à sa 8^{me} session.

143. Le Statut et le Règlement du personnel s'appliquent à toutes les personnes engagées par le Directeur général, à l'exception des consultants, des titulaires de contrats d'honoraires, des experts employés au titre de l'Assistance technique, des personnes engagées pour des conférences ou des réunions, de la main-d'œuvre temporaire et du personnel d'entretien et de gardiennage des bureaux hors siège (*Disposition 100.1 du Règlement du personnel*).

144. Le chapitre IV du Statut et du Règlement traite des nominations, promotions et mutations ; le chapitre IX, de la cessation de l'emploi. Les dispositions ayant trait au renouvellement des engagements figurent dans le chapitre IV.

¹ Les dispositions du Statut et du Règlement du personnel citées dans le texte du présent exposé sont celles qui figurent dans le document SC/ADM/27 du 6 octobre 1954 (*Pièce (24)*). Les modifications antérieures ou ultérieures, lorsqu'elles sont pertinentes, ont été indiquées en note de bas de page.

145. L'article 4.1 du Statut stipule ce qui suit au sujet de la nomination :

« ... Au moment de la nomination, le Directeur général ou son représentant autorisé notifie, par écrit, à l'intéressé les conditions d'engagement ; cette notification et l'acceptation écrite du titulaire constituent à elles seules le contrat d'engagement. L'exposé des conditions d'engagement stipule l'accomplissement d'un stage d'essai, fixe le préavis nécessaire en cas de cessation de service et précise la nature et la désignation du poste auquel l'intéressé est nommé. »

Cet article du Statut du personnel est complété par la disposition 104.3 du Règlement du personnel qui prévoit :

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. »

146. La lettre d'engagement prévue par la disposition 104.3 du Règlement est un document établi sur la base d'un formulaire ronéotypé rédigé dans les termes suivants¹ :

« M.

L'avis de Mouvement de Personnel ci-joint (n° PER/) précise les termes de votre engagement à l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture.

Vos appointements, comprenant le traitement et les indemnités, tels qu'ils sont fixés dans le document joint, peuvent faire l'objet de révisions et d'ajustements en application des décisions que pourrait prendre la Conférence générale des États Membres de l'Unesco.

Vous êtes prié de bien vouloir signifier votre accord en retournant au Chef du Personnel un exemplaire signé de cette lettre.

Veuillez agréer, M. ..., l'expression de mes sentiments distingués.
Directeur général.

J'accepte les conditions d'emploi fixées dans cette lettre et le document qui est joint.

Signature.

Date.

¹ Voir *pièces (117) à (120)* qui contiennent des exemplaires de lettres d'engagement.

147. L'avis de mouvement de personnel auquel se réfère la lettre d'engagement est un formulaire administratif fixant les conditions de l'engagement des membres du personnel¹. Ce formulaire précise que : « Sous réserve des dispositions du Statut et du Règlement du personnel et autres règles en vigueur, les conditions de votre engagement sont fixées comme suit. » Il indique également la nature de la décision : nomination, renouvellement, promotion, cessation d'emploi, etc. Le formulaire comporte l'indication du numéro du poste, de la classe et de l'échelon occupé dans le classement des postes, du traitement annuel, ainsi qu'un certain nombre de rubriques telles que : désignation du poste, nature de l'engagement, date de l'expiration de l'engagement, lieu de travail, département, service ou bureau, division, section ou unité, etc. Toute modification dans les conditions d'engagement fait l'objet d'un avis de mouvement de personnel dressé en plusieurs exemplaires, dont l'un est envoyé au membre du personnel intéressé, un autre demeurant dans les dossiers du Bureau du personnel et de l'organisation administrative.

148. Il ressort des dispositions statutaires et réglementaires que nous venons de citer, qu'en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, les termes « stipulations du contrat d'engagement » qui figurent au paragraphe 1 de l'article II du Statut du Tribunal² doivent s'entendre comme comprenant les éléments ci-après : a) la lettre d'engagement ; b) l'avis de mouvement de personnel précisant les termes de l'engagement ; c) le Statut et le Règlement du personnel ; d) la lettre d'acceptation ; e) la déclaration prévue à l'article 1.9 du Statut du personnel. Les dispositions du Statut et du Règlement du personnel étant ainsi incorporées dans le « contrat d'engagement » des membres du personnel de l'Unesco, les termes figurant au paragraphe 1 de l'article II, « dispositions du Statut applicables à l'espèce », n'ont donc pas pour effet d'ouvrir au contrôle du Tribunal un domaine plus large que celui qui est ouvert par les termes « stipulations du contrat d'engagement » ainsi définis. Par ailleurs, on peut en conclure que le contrat d'engagement des membres du personnel de l'Unesco comporte, d'une part, des éléments individuels et spécifiques, tels que la description du poste, la classe et l'échelon, la nature de l'engagement, etc., et d'autre part, des dispositions de portée générale qui sont rendues applicables individuellement par leur insertion dans le contrat d'engagement ainsi largement défini. Il reste néanmoins que les dispositions générales du Statut et du

¹ Quelques exemples figurent dans les *pièces (117) à (120)*.

² « Les contrats d'engagement entre l'Organisation et les fonctionnaires sont incorporés dans des lettres de nomination. Chaque nomination est faite sous réserve des dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel ainsi que de toutes modifications ultérieures de ces textes. » *Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Avis consultatif du 13 juillet 1954* : C. I. J. Recueil, 1954, p. 57.

Règlement ne sont pas toutes « applicables à l'espèce »¹. Ce sont les éléments individuels du contrat qui déterminent les dispositions générales qui sont applicables et celles qui sont exclues. Ainsi, c'est le classement qui déterminera, par exemple, si ce sont les dispositions du Statut relatives à la catégorie des services organiques qui sont applicables ou celles qui ont trait à la catégorie du personnel de service et de bureau. De même, selon la nature de l'engagement spécifié dans le contrat d'engagement, seront applicables les dispositions du Statut et du Règlement concernant les engagements de durée définie ou celles qui ont trait aux engagements de durée indéterminée, ou celles qui visent les engagements temporaires. Le « contrat » au sens strict détermine donc inévitablement le contenu du « contrat d'engagement » au sens large et réglementaire du mot. En fixant souverainement les éléments spécifiques du contrat d'engagement d'un membre du personnel, le Directeur général détermine en même temps et par voie de conséquence quelles sont les dispositions statutaires et réglementaires applicables. Selon la phrase du Secrétaire général de la Société des Nations, « le Statut du personnel ne constitue pas un code qui règle l'activité du Secrétaire général dans l'octroi des contrats. Si le fonctionnaire tire des droits de ce Statut, c'est en raison de ce que les dispositions de son contrat rendent ledit Statut applicable à son cas »². L'on ne peut donc opposer les dispositions du Statut aux stipulations d'un contrat valablement conclu et dont la régularité n'est pas mise en cause³. En d'autres termes, le Statut ou le Règlement n'imposent aucune obligation au Directeur général d'accorder un contrat. S'il décide d'accorder un contrat, il en fixe souverainement les termes spécifiques dans le cadre du Statut et détermine ainsi les dispositions statutaires que le Tribunal administratif sera compétent à connaître.

149. Si l'on exclut les engagements de très courte durée (moins d'un an) qui sont sans pertinence pour notre propos, les membres du personnel — autres que les sous-directeurs généraux, les administrateurs principaux et les directeurs — sont nommés par le Directeur général, selon la procédure que nous venons d'examiner, pour une période initiale déterminée. L'article 4.5.1 du Statut prévoit en effet :

¹ Sur l'étendue variable de la compétence du Tribunal administratif, voir ci-dessous paragraphe 204.

² Voir ci-haut paragraphe 119.

³ Il va sans dire qu'il serait toujours possible de contester la validité d'un contrat conclu par le Directeur général, ou sa régularité par rapport aux règles statutaires applicables, ou l'application de l'une ou de l'autre de ses dispositions, comme par exemple l'absence de préavis ou d'indemnité en cas de licenciement, etc. Mais nous n'avons pas à examiner cette hypothèse ici. Voir ci-dessous paragraphe 159.

« Les autres membres du personnel sont nommés par contrats de durée définie, pour une période initiale d'un an au moins et de trois ans au plus... ¹ »

La disposition 104.6 du Règlement, à son paragraphe *a*), complète la partie de l'article 4.5.1 citée ci-haut :

« Sous réserve de la disposition 104.8, les membres du personnel reçoivent tout d'abord un engagement d'une durée définie allant d'une année au moins à trois ans au plus. Ils doivent accomplir un stage de neuf mois... ² »

150. A l'expiration de la période initiale d'engagement prévue par les dispositions que nous venons de citer, le Directeur général, s'il décide d'offrir le renouvellement du contrat, doit choisir entre deux types d'engagements conformément à la seconde partie de l'article 4.5.1 qui prévoit :

« Les autres ³ 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 renouvelable : *a*) soit sans limitation de temps ; *b*) soit en raison des exigences du programme, pour des périodes déterminées d'un an au moins et jusqu'à concurrence de cinq années de service, à la discrétion du Directeur général. Les membres du personnel nommés antérieurement au 1^{er} 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 ⁴. »

151. Les contrats dont peuvent bénéficier les membres du personnel de l'Unesco, après une période initiale d'emploi, sont donc de deux natures très distinctes. Ces contrats comportent en effet :

¹ Le 8 décembre 1954, cette partie de l'article 4.5.1 a été modifiée par la Conférence générale. Les mots « par contrats de durée définie » ont été supprimés. Voir ADM.A/33, p. 2. (*Pièce (25).*)

² Une modification en date du 1^{er} mai 1955 a été apportée à cette disposition. Elle n'affecte que la seconde partie, relative au stage. Voir ADM.A/39. *Pièce (25)*. Avant le 1^{er} novembre 1954, cette disposition se lisait ainsi (article 52 a) : « Sous réserve ... les candidats admis à un emploi reçoivent tout d'abord un contrat d'une durée définie allant d'une année au moins à trois ans au plus... »

La disposition 104.8 a trait aux engagements à titre temporaire.

³ Il s'agit des membres du personnel autres que les sous-directeurs généraux ou les fonctionnaires appartenant à la catégorie des administrateurs principaux et des directeurs. Ces derniers sont en effet visés par une autre disposition, l'article 4.5 qui précède immédiatement la disposition citée.

⁴ Le 8 décembre 1955, cet article a été modifié par la Conférence générale. Il se lit maintenant comme suit :

« Les autres membres du personnel sont nommés pour une période initiale d'un an au moins et de trois ans au plus, et leur engagement peut être renouvelé *a*) soit sans limitation de temps, *b*) soit pour des périodes déterminées d'un an au moins et jusqu'à concurrence de cinq années de service à la discrétion du Directeur général... » (*le reste sans modification*). ADM.A/33. *Pièce (25)*.

- soit un engagement permanent, dit engagement de durée indéterminée

— soit un engagement venant à expiration à une date fixe, dit engagement de durée définie.

C'est à cette deuxième catégorie qu'appartenaient les contrats d'engagement des quatre personnes bénéficiaires des jugements nos 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif.

152. Les engagements de durée définie sont régis par la disposition 104.6 du Règlement du personnel. Le paragraphe *a)* prévoit la durée du stage et les modalités de résiliation en cours de stage¹. Le paragraphe *b)* a trait à la résiliation avant terme, qui ne peut être effectuée, par décision unilatérale du Directeur général, que pour des motifs limitativement énumérés ; ce paragraphe précise également les préavis et indemnités auxquels une telle résiliation donne lieu. Le paragraphe *c)* a trait à l'indemnité de licenciement payable au personnel des bureaux hors siège. Enfin, le paragraphe *d)* prévoit :

« 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 de durée définie d'un an, et six mois avant l'échéance dans les autres cas². »

153. Le chapitre IX du Statut et du Règlement du personnel traite de la cessation de l'emploi. La disposition 109.1 du Règlement du personnel énumère les causes de cessation de l'emploi : démission, échéance des contrats, retraite, licenciement, renvoi sans préavis et décès. Sous la rubrique « échéance des contrats », cette disposition renvoie à la disposition 104.6 dont nous venons de citer le paragraphe *d)*, ainsi qu'à la disposition 104.8, qui a trait aux engagements à titre temporaire, et dont le paragraphe *e)* prévoit :

« Un engagement à titre temporaire prend fin à la date stipulée, sans préavis ni indemnité³. »

154. Enfin, la disposition 109.8 du Règlement qui a trait à la date effective de cessation de l'emploi précise, à son paragraphe *a)*,

¹ Le 1^{er} mai 1955, un nouveau paragraphe *b)* a été inséré qui a trait à la dispense du stage. ADM.A/39. (*Pièce* (25).)

² Ce paragraphe est devenu le paragraphe *e)* à la suite de l'insertion, le 1^{er} mai 1955, d'un nouveau paragraphe *b)* relatif au stage. Avant le 1^{er} novembre 1954, ce paragraphe était ainsi conçu (article 52, *d)*) :

« 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. »

³ Avant le 1^{er} novembre 1954, et depuis le 23 juillet 1953, cette disposition était ainsi conçue (article 53, *d)*) : « Un engagement à titre temporaire prend fin à la date stipulée au contrat, sans préavis ni indemnité. »

que « la date effective de cessation de l'emploi est celle à laquelle l'engagement de l'intéressé arrive à échéance ou, en cas de cessation de l'emploi avant l'échéance prévue, celle du licenciement ou de la démission ».

155. Il ressort des textes que nous venons de citer que, en ce qui concerne les membres du personnel titulaires d'engagements de durée définie, la cessation d'emploi peut prendre diverses formes. Il importe d'étudier ces formes de cessation d'emploi afin d'en dégager la véritable nature juridique. L'une, la démission, résulte de l'acte unilatéral du membre du personnel. En effet, aux termes de l'article 9.2 du Statut du personnel : « Les membres du personnel peuvent donner leur démission en adressant au Directeur général le préavis prévu dans leur contrat. » Deux autres, le licenciement et le renvoi sans préavis (pour motifs disciplinaires), résultent de l'acte unilatéral de l'Administration mettant fin à l'engagement d'un membre du personnel, dans le cas d'un engagement de durée définie avant le terme fixé dans le contrat d'engagement, et, dans le cas d'engagements de durée indéterminée, à un moment quelconque, pour des motifs qui sont limitativement énumérés dans le Statut et le Règlement du personnel¹. Le décès, comme cause de cessation d'emploi, n'a pas à être analysé ici.

156. Restent l'échéance des contrats et la retraite. Ces deux formes de cessation de l'emploi ont certaines caractéristiques communes qui les distinguent de toutes les autres. En effet :

a) Elles découlent toutes deux de faits chronologiques déterminés à l'avance par une clause du contrat d'engagement s'il s'agit de l'échéance des contrats, par une disposition du Statut du personnel s'il s'agit de la retraite² ;

¹ Il est à constater que ces motifs autorisant le licenciement (ou résiliation) sont les mêmes, qu'il s'agisse d'un engagement de durée définie ou d'un engagement de durée indéterminée, ainsi qu'il résulte de l'article 9.1 du Statut du personnel et de l'article 9.1.1 adopté le 8 décembre 1954, dont les termes visent les motifs pour lesquels le Directeur général peut mettre fin à l'engagement d'un membre du personnel, sans qu'il soit fait de distinction en ce qui concerne la nature du contrat du membre du personnel en question. Un membre du personnel titulaire d'un contrat de durée définie jouit donc, pendant la durée de son contrat, des mêmes garanties contre le licenciement que le titulaire d'un engagement de durée indéterminée. Par contre, il ne saurait invoquer des garanties de caractère juridique contre la cessation de l'emploi à l'échéance prévue et dans les conditions qu'il a acceptées à l'avance. L'engagement de durée indéterminée, au contraire, ne peut, sauf lorsque la limite d'âge est atteinte, venir à expiration ; il doit y être mis fin.

² Dans son jugement n° 12, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a statué qu'en ce qui concerne la prolongation des services au-delà de l'âge de la retraite, « l'appréciation du Directeur général est souveraine et qu'elle n'était soumise en droit à aucune règle qui n'aurait pas été observée » et « que, dès lors, le Tribunal est incompétent pour apprécier le bien-fondé de la détermination prise par le Directeur général agissant dans la plénitude de son pouvoir statutaire » (italiques ajoutés). Voir ci-haut paragraphe 135. Dans ce

b) Elles résultent toutes deux de l'accord des parties intervenu au moment où le contrat a été conclu, et en constituent l'application normale.

157. Aucun acte juridique unilatéral ou bilatéral n'est donc requis à cet égard. Ce n'est au contraire que dans le cas où l'on désirerait prolonger le lien contractuel au-delà du délai prévu que des actes juridiques deviennent nécessaires. Aussi les textes réglementaires ont-ils défini ces actes et prévu leurs modalités. Il s'agit, en ce qui concerne le Directeur général, d'une offre de renouvellement ou de prolongation de services après l'âge limite et, en ce qui concerne l'intéressé, de l'acceptation de cette offre. Par contre, les textes réglementaires n'ont pas, et pour cause, eu à définir autrement que par une référence à la date d'échéance des contrats ou à celle où les intéressés atteignent l'âge de la retraite, les modalités d'expiration des engagements. La notion de non-renouvellement des engagements se confond, dans ces conditions, avec celle de l'application normale des contrats. Elle ne comporte aucun élément juridique. Le « non-renouvellement » ne constitue pas une décision, ni un acte pourvu d'effet par lui-même.

158. Il va sans dire que le contrat d'engagement lui-même peut faire l'objet de contestation ; la validité du contrat, sa régularité, sa compatibilité avec certaines normes du Statut ou du Règlement du personnel peuvent être mises en cause et faire l'objet d'un recours ; on pourrait de même invoquer l'inexécution de l'une ou de l'autre de ses clauses. Mais on ne peut, juridiquement et dans l'état actuel et formel des textes, se fonder sur ce contrat ou sur le Statut et le Règlement du personnel qui en font partie pour invoquer un droit des intéressés à contracter à nouveau ni une obligation du Directeur général de leur offrir un nouvel engagement¹. Tant au point de vue administratif que du point de vue juridique, le « non-renouvellement » n'existe pas. Il n'existe que la cessation de l'emploi, ou le renouvellement.

159. La cessation de l'emploi intervenant par l'échéance du contrat, conformément aux termes de ce contrat et aux dispositions

même jugement le Tribunal déclarait qu'une déclaration du Directeur général à l'adresse du personnel pris dans son ensemble, dans laquelle il exposait sa politique en matière de retraite, ainsi que d'autres circonstances de l'affaire « ne modifient en rien la disposition expresse du Statut du personnel ». Voir, ci-après, paragraphes 199-200.

¹ Les deux parties étant libres de contracter à nouveau ou de ne pas le faire, la situation qui suit la cessation d'emploi par échéance du contrat n'est pas différente, juridiquement, de la situation qui précède le recrutement initial. A cet égard, les termes de la lettre dans laquelle le Directeur général indique les raisons qui motivent son refus d'offrir de nouveaux engagements sont juridiquement corrects : « Je regrette d'avoir à vous informer en conséquence que je ne vous offrirai pas d'autres engagements lorsque votre engagement actuel viendra à expiration... » Voir ci-haut paragraphe 42.

du Statut et du Règlement du personnel qui font partie de ce contrat, ne peut juridiquement constituer ni une inobservation « des stipulations du contrat d'engagement », ni une inobservation « des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce ». Bien au contraire, la cessation de l'emploi résulte de l'exécution même des stipulations du contrat d'engagement ; elle en constitue l'observation dernière et définitive.

160. Ayant ainsi précisé la situation juridique qui résulte de l'expiration du contrat d'engagement et établi qu'en l'état des textes statutaires et réglementaires il n'existait, en cas de non-renouvellement, ni « décision » prise par le Directeur général, ni obligation pour lui de contracter à nouveau, nous devons maintenant examiner si des requêtes fondées sur une telle situation juridique sont de nature à pouvoir faire l'objet d'une décision de fond par le Tribunal, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par son Statut. Nous nous proposons donc, dans les paragraphes qui vont suivre, de rechercher quelles conditions doivent remplir des requêtes pour que le Tribunal puisse valablement statuer à leur égard, et de déterminer par la suite si les requêtes soumises au Tribunal remplissaient effectivement ces conditions.

d) *Conditions que doivent remplir les requêtes pour que le Tribunal puisse statuer conformément à l'article VIII de son Statut*

161. La genèse de l'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal, que nous avons retracée dans les travaux préparatoires, nous a amenés à conclure que si le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement et des dispositions du Statut du personnel, sa compétence se limite par contre à ces seules requêtes. En d'autres termes, le Tribunal ne peut connaître de requêtes que si, et dans la mesure où, elles invoquent de telles inobservations, les termes « inobservation ... des stipulations du contrat d'engagement » et « inobservation ... des dispositions du Statut du personnel » devant s'entendre comme ayant un caractère limitatif.

162. Cette conclusion nous amène maintenant à rechercher en quoi peuvent consister ces inobservations. L'article VIII du Statut apporte à cette question une réponse claire et précise :

« Dans les cas visés à l'article II, le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Si cette annulation ou exécution n'est pas possible, ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert. »

163. Rapprochant les termes de cet article de ceux de l'article II, paragraphe 1, nous constatons tout d'abord que les termes « s'il reconnaît le bien-fondé de la requête » doivent s'entendre comme signifiant « s'il reconnaît l'existence d'une inobservation des stipulations du contrat ou des dispositions du Statut », puisque ce ne

sont précisément que de telles inobservations qui peuvent être invoquées.

164. S'il constate l'existence d'une inobservation de cette nature, le Tribunal, aux termes de l'article VIII, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Il s'ensuit que l'inobservation ne peut résulter que *a)* soit d'une décision administrative prise par le Directeur général contrairement aux dispositions contractuelles ou statutaires pertinentes et violant ces dispositions ; *b)* soit d'une obligation imposée au Directeur général par les dispositions contractuelles ou statutaires pertinentes, mais que le Directeur général n'aurait pas exécutée ; le requérant demandant, selon le cas, que soit ordonnée l'annulation de la décision prise ou l'exécution de l'obligation.

165. Ce n'est donc que *si et parce qu'elle* constitue une inobservation des stipulations du contrat ou des dispositions du Statut que le Tribunal peut ordonner l'annulation d'une décision contestée ; ce n'est également que *si et parce que* son inexécution constitue une inobservation de même nature que le Tribunal peut ordonner l'exécution d'une obligation invoquée. Il faut donc, pour que le Tribunal soit compétent pour se prononcer sur l'existence de cette inobservation et en conséquence sur le bien-fondé de la requête, qu'il existe au départ *a)* soit une décision prise, soit une obligation inexécutée ; *b)* que cette décision prise ou cette obligation inexécutée soit *susceptible* de constituer une inobservation au sens de l'article II, paragraphe 1, du Statut. Ce sont là deux conditions préalables essentielles de la compétence du Tribunal à se prononcer sur le fond et à statuer conformément à l'article VIII. En d'autres termes, avant d'être fondé à passer à l'examen d'une requête sur le fond, le Tribunal, qu'il ait ou n'ait pas été invité à se prononcer au préalable sur sa compétence¹, doit s'assurer *primo* qu'une décision a été prise ou que l'exécution d'une obligation a été refusée, et *secundo* que la décision contestée ou l'obligation alléguée sont de nature telle que si elles étaient établies, elles constitueraient une inobservation au sens de l'article II, paragraphe 1. Il ne suffit pas, en effet, qu'une décision soit contestée ou une obligation invoquée pour que le Tribunal puisse examiner, au fond, si cette décision ou cette obligation constitue en fait et en droit une inobservation. S'il en était ainsi, il n'existerait plus d'autres limites à la compétence du Tribunal que celles que lui fixerait l'imagination des requérants. Il est donc essentiel que les deux conditions préalables que nous avons indiquées plus haut soient préalablement vérifiées par le Tribunal : l'existence d'une décision ne se présume pas, pas plus que ne se présume la conclusion que si cette décision existait, elle serait *susceptible* de

¹ La règle est la même en effet dans tous les cas. Si la compétence n'est pas contestée, la présence de ces deux conditions est implicitement admise et la vérification par le Tribunal va de soi.

constituer une inobservation au sens de l'article II, paragraphe 1, du Statut.

166. Ce n'est d'ailleurs que si la requête soumise au Tribunal réalise les deux conditions préalables que ce dernier sera en mesure, après un examen sur le fond, d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés par l'article VIII et de dire si, effectivement, il y a lieu pour lui d'ordonner ou de ne pas ordonner les mesures qui y sont prévues. L'article VIII du Statut du Tribunal administratif éclaire ainsi et précise le sens et la portée de son article II, paragraphe 1, et la réciproque est également vraie.

167. Il existe en effet un parallélisme parfait dans les dispositions du Statut entre ce que les requêtes peuvent demander au Tribunal et ce que le Tribunal est autorisé à décider ; entre les problèmes qu'il est compétent à examiner en vertu de l'article II et ceux qu'il est juridiquement capable de trancher en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'article VIII. Il ne saurait en être autrement. On ne pourrait en effet concevoir que les auteurs du Statut aient autorisé le Tribunal à connaître de certaines requêtes sans lui donner les pouvoirs nécessaires pour statuer sur cette requête, ou inversement qu'ils n'aient pas reconnu au Tribunal des pouvoirs suffisants pour lui permettre de statuer sur les requêtes qu'ils l'auraient autorisé à examiner. Il s'ensuit que lorsque le Tribunal est saisi d'une requête dont il serait incompétent à connaître en vertu de l'article II, il est dans l'impossibilité d'y faire droit sans, de ce fait, ignorer également les dispositions de l'article VIII. Il s'ensuit également que si le Tribunal désireux de statuer sur le fond d'une requête n'a pu le faire qu'en sortant des cadres de l'article VIII, c'est bien parce que la requête dépassait elle-même les limites de la compétence définie à l'article II¹. Nous verrons par la suite, lors de l'examen des requêtes soumises au Tribunal dans les affaires qui font l'objet du présent exposé et des décisions rendues par le Tribunal statuant sur lesdites requêtes, de quelle manière frappante la conclusion d'ordre général à laquelle nous venons d'arriver s'est vérifiée en l'espèce.

c) *Conditions de l'attribution d'une indemnité conformément à l'article VIII du Statut du Tribunal*

168. L'article VIII du Statut du Tribunal prévoit en sa seconde partie que si l'annulation d'une décision ou l'exécution d'une obligation « n'est pas possible ou opportune, le Tribunal attribue à l'intéressé une indemnité pour le préjudice souffert ». Cette disposition doit évidemment s'entendre sous la condition énoncée dans la première partie du même article, à savoir que le Tribunal reconnaisse

¹ Cf., dans ce sens, l'opinion de M. le professeur Paul Reuter dans le document 42 EX/37 (*Pièce (18)*) qui indique : « ... il est facile d'imaginer des hypothèses dans lesquelles ce Tribunal aurait dépassé les limites de sa compétence, soit ... soit en ordonnant d'autres mesures que celles prévues à l'article VIII, soit en décidant de trancher les litiges en se fondant uniquement en équité » (italiques ajoutées).

le bien-fondé de la requête. L'attribution d'une indemnité par le Tribunal est donc soumise à une double condition : a) que la requête a été reconnue comme bien fondée, c'est-à-dire qu'une inobservation du contrat ou du Statut a été constatée ; b) que l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée ne soit pas possible ou opportune.

169. La question de savoir à qui — de l'administration intéressée ou du Tribunal lui-même — il devrait appartenir de se prononcer sur la possibilité ou l'opportunité d'une annulation ou d'une exécution s'est posée au sein de la Commission de Contrôle, lors de son examen des dispositions du projet de Statut, et une divergence de vue s'est manifestée à ce sujet¹. Au cours des débats, le Secrétaire général adjoint de la Société des Nations avait fait remarquer qu'aux termes du Pacte, le Secrétaire général était seul responsable du fonctionnement du Secrétariat, et qu'en conséquence c'est à lui qu'il appartenait de déclarer « que la décision ne peut être annulée et que l'obligation ne peut être exécutée sans porter préjudice aux intérêts de l'administration »². Le texte définitivement retenu semble bien indiquer que c'est cette thèse qui a prévalu³.

170. C'est bien ainsi d'ailleurs que l'article VIII a toujours été interprété. Le Président du Tribunal a lui-même, au cours des débats oraux dans les affaires qui ont fait l'objet des jugements contestés, déclaré que le choix entre l'exécution d'un ordre du Tribunal ou le paiement d'une indemnité à fixer par lui appartenait à l'institution intéressée⁴. Cette interprétation est au surplus confirmée par tous les auteurs qui ont étudié le Statut du Tribunal. M. Francis Wolf, Greffier du Tribunal, dans une étude récente parue dans la *Revue générale de droit public*, indique :

« Sans nuire au requérant qui reçoit ainsi une compensation pécuniaire, cette procédure sauvegarde les intérêts de l'administration à laquelle il appartient exclusivement d'apprécier l'opportunité ou de constater l'impossibilité... L'examen de l'opportunité et de l'impossibilité dépasserait en effet la compétence juridictionnelle du Tribunal administratif, limitée à la question de droit⁵. »

Siraud, dans le même sens :

« Cette disposition sauvegarde l'intérêt du service, sans nuire au requérant qui reçoit une compensation pécuniaire. Mais il

¹ Voir C.C. 213, *Pièce (60)*, p. 8 ; C.C. 222, *Pièce (61)*, p. 5 ; C.C. 118^{ème} session ; P.V., *Pièce (65)*, pp. 69-70 ; C.C. 120^{ème} session ; P.V., *Pièce (66)*, pp. 29-34 et 44 bis-47.

² C.C. 120^{ème} session ; P.V., *Pièce (66)*, p. 32.

³ « Les termes de l'article (VIII du présent Statut) réservent implicitement le pouvoir discrétionnaire de l'Administration ; ils ne disent pas « Si le Tribunal n'estime pas opportune l'annulation ou l'exécution de la décision. » » Siraud, *op. cit.*, pp. 70-71.

⁴ *Pièce (115)*, p. 5.

⁵ Francis Wolf, « Le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail », *Revue générale de droit public*, avril-juin 1954, n° 2.

appartient à l'administration seule d'apprécier l'opportunité. A cet égard, elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire.

Il (le Tribunal) doit donc s'incliner devant l'appréciation de l'intérêt du service formulée par l'administration ¹. »

Langrod écrit en se référant au statut du Tribunal administratif de la Société des Nations :

« C'est l'administration internationale elle-même qui décide si et quand la marche du service exige qu'on la préserve des résultats fâcheux de la sauvegarde des droits subjectifs (ou des intérêts particuliers légitimes) par l'arrêt judiciaire. C'est le Tribunal ... qui — s'inclinant devant cette appréciation administrative — fixe le montant de l'indemnité réparatrice ². »

171. Le fait que l'appréciation de la possibilité ou de l'opportunité d'une annulation ou d'une exécution appartienne à l'Administration et non au Tribunal nous paraît constituer une conséquence logique des rôles respectifs du Tribunal et de l'Administration dans le rétablissement de l'ordre juridique dont la violation aurait été constatée. Aux termes de l'article VIII de son Statut, le Tribunal ne peut qu'*ordonner* une annulation ou une exécution, et c'est à l'Administration seule qu'il appartient d'y procéder. Si le Tribunal avait reçu un pouvoir direct d'annulation ou d'exécution, il lui aurait fallu se prononcer préalablement dans chaque cas sur la possibilité ou l'opportunité de pareilles mesures. En ne lui conférant pas pareil pouvoir, les auteurs du Statut paraissent bien avoir voulu sauvegarder la possibilité d'une appréciation administrative à cet égard. Le Tribunal n'ayant reçu que le pouvoir d'ordonner, ses décisions pouvaient ne pas être effectivement suivies d'exécution. Il devenait alors nécessaire pour le cas où conférer le pouvoir d'attribuer une indemnité pour le cas où l'Administration intéressée, estimant la chose impossible ou inopportune, refuserait de donner suite à un ordre d'annulation ou d'exécution.

172. Le pouvoir d'attribuer une indemnité est ainsi une contrepartie du privilège accordé à l'Administration ³. Ce pouvoir et ce privilège sont également les conséquences du rôle essentiel imparti au Tribunal qui est, s'il reconnaît le bien-fondé d'une requête, d'ordonner l'annulation de la décision qu'elle conteste ou l'exécution de l'obligation qu'elle invoque.

173. Les termes de l'article VIII sont, à cet égard, impératifs. « Le Tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. » Le Tribunal doit donc, s'il constate une inobservation,

¹ Siraud, *op. cit.*, p. 70.

² Georges Langrod, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 79.

³ *Ibid.*, p. 79.

ordonner les mesures nécessaires pour que soit rétabli l'ordre juridique violé. L'attribution d'une indemnité ne peut avoir un tel effet. Elle ne constitue qu'un second stade dans la mission du Tribunal et n'a qu'un caractère supplétif, l'indemnité devant permettre uniquement de réparer le préjudice souffert dans le cas où l'Administration met obstacle, pour des raisons d'impossibilité ou d'opportunité dont elle est juge, au rétablissement de l'ordre juridique violé. Il en résulte donc que si le Tribunal doit ordonner l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée, lorsqu'il constate qu'elles constituent des inobservations au sens de l'article II de son Statut, il ne peut attribuer une indemnité que pour le cas où ses ordres ne seraient pas suivis d'exécution.

174. Il s'ensuit donc que le Tribunal, aux termes de l'article VIII de son Statut, ne peut attribuer une indemnité qu'à défaut par l'Administration de procéder à une *annulation ou à une exécution que le Tribunal lui-même a ordonnée*. Inversement, et en d'autres termes, si le Tribunal n'ordonne pas l'annulation d'une décision ou l'exécution d'une obligation, il n'est pas fondé à attribuer une indemnité à défaut par l'Administration de faire ce qu'il n'ordonne pas. Ce serait, en effet, condamner celle-ci pour refus de faire ce qu'elle n'est pas obligée de faire. Ce n'est donc, pour résumer nos conclusions, que dans la mesure où il ordonne une annulation que le Tribunal est fondé à attribuer une indemnité à défaut par l'Organisation de procéder à cette annulation, et que dans la mesure où il ordonne l'exécution d'une obligation qu'il est fondé à attribuer une indemnité à défaut par l'Administration d'exécuter cette obligation. Nous verrons plus loin dans quelle mesure les jugements rendus par le Tribunal et visés dans le présent exposé s'écartent de ces conclusions.

f) *Examen des requêtes ayant fait l'objet des jugements nos 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail*

i) *Les conclusions des requérants*

175. Aux termes de l'article 7, paragraphe 1, du Règlement du Tribunal administratif, les requêtes doivent être établies sur un formulaire dont un modèle est annexé au Règlement¹ et qui comporte notamment les rubriques ci-après :

« »

6. Date de la décision contestée.

7. Date de la notification au requérant de la décision qui le concerne ou de la publication de la disposition d'ordre général.

. »

¹ *Pièce (23)*, p. 15.

10. Un bref exposé des faits et arguments invoqués à l'appui de la requête doit constituer la première des pièces jointes à la requête.

11. Conclusions du requérant, tendant à ce qu'il plaise au Tribunal.

12. Signature du requérant ou de son représentant, date. »

176. Au point 6, les requérants ont indiqué la date à laquelle le Directeur général a fait connaître au Président du Conseil d'Appel qu'il ne pouvait pas accepter les avis du Conseil d'Appel (avis 18, 19, 20, et avis 21) ; au point 7, ils ont indiqué la date à laquelle le Directeur général a fait connaître aux requérants sa décision de ne pas accepter les avis du Conseil d'Appel. Au point 11, les trois requêtes en date du 5 février 1955 concluent à ce qu'il plaise au Tribunal :

« d'annuler la décision critiquée ;

d'inviter en conséquence M. le Directeur général à renouveler le contrat du requérant ;

d'allouer au requérant la somme d'un franc à titre de dommages-intérêts, et de frais légaux de droit ¹ ».

La requête en date du 28 juin 1955 concluait à ce qu'il plaise au Tribunal :

« Annuler la décision critiquée ; inviter en conséquence M. le Directeur général à renouveler le contrat de la (requérante) pour une durée indéterminée ; et à défaut d'une réintégration effective, condamner l'Organisation défenderesse à payer à la requérante, à titre d'indemnité, une somme équivalente à quatre années de traitement brut, soit six millions deux cent mille francs, et aux intérêts de retard à 4 % depuis la date du licenciement jusqu'au paiement de ladite indemnité. »

Au point 10, les requérants joignaient à leurs requêtes des exposés des faits et arguments invoqués. Ces exposés étaient, dans chaque cas, accompagnés de pièces annexes ².

177. Les exposés des faits et arguments soumis par les requérants, à l'exception de celui de Madame Bernstein ³, sont rédigés en termes pratiquement identiques. Ils se réfèrent à la première ligne de leur introduction à « la décision prise par M. le Directeur général de l'Unesco de ne pas renouveler le contrat du requérant... », et indiquent qu'elle apparaît comme « un différend inusité d'une gravité exceptionnelle ». Une note de bas de page précise :

« Malgré l'avis du Comité des Effectifs, M. le Directeur général décidait le 13 août 1954 de ne pas renouveler le contrat de durée

¹ Les requérants ont présenté, en cours de débats, des conclusions fixant le montant des dommages-intérêts qu'ils réclamaient en ordre subsidiaire. Voir ci-haut paragraphe 49. Ces sommes étaient les suivantes : M. Duberg : \$ 67.300 ; M. Leff : \$ 66.100 ; Mme Wilcox : \$ 70.300.

² *Pièces (98) à (108)*. Voir ci-haut paragraphe 50.

³ La requête de Mme Bernstein, déposée après le prononcé des jugements nos 17, 18 et 19, ne comporte pas de mémoire sur le fond, mais se borne en substance à solliciter au profit de la requérante l'application de la jurisprudence du Tribunal. *Pièce (106)*.

(définie) de l'appelant à son expiration, le 31 décembre. Il confirmait cette décision le 30 août. »

Le plan de l'exposé était énoncé dans les termes suivants :

« La présente requête s'efforce en premier lieu d'établir un exposé chronologique des faits de la cause, d'abord sur le terrain professionnel, puis sur le plan des relations du requérant et de son Gouvernement dans le cadre de la procédure de « loyalisme », enfin dans le domaine des rapports entre le requérant et l'Organisation.

En second lieu, l'appelant réfutera les arguments présentés par le représentant du Directeur général devant le Conseil d'appel : il analysera ensuite la décision critiquée et les notions d'« intégrité » et d'« intérêt de l'Organisation » qu'elle met en cause.

Dans la dernière partie, la requête tente d'établir la nature et l'importance du préjudice subi par le requérant. »

178. La rédaction du point 6 du formulaire de requêtes ainsi que de l'exposé des faits et arguments nous paraît refléter un certain embarras des requérants quant à la nature précise de la « décision contestée ». Nous avons vu qu'une requête doit demander au Tribunal soit d'ordonner l'annulation d'une décision prise par le Directeur général et contestée comme constituant une inobservation des stipulations du contrat d'engagement et des dispositions du Statut du personnel, soit d'ordonner l'exécution d'une obligation dont l'inexécution par le Directeur général constituerait une telle inobservation. A cet égard, la décision formellement invoquée par les requérants dans le formulaire de requêtes, à savoir le refus du Directeur général d'accepter l'avis du Conseil d'Appel, ne paraît pas devoir être retenue. Ces avis n'ayant pas force obligatoire pour le Directeur général qui est libre de les accepter ou de ne pas les accepter, son refus ne peut constituer une inobservation au sens de l'article II, paragraphe 1, du Statut, ni, en conséquence, faire l'objet d'un ordre d'annulation par le Tribunal. L'on ne peut invoquer davantage une « obligation » du Directeur général d'accepter les avis du Conseil d'Appel, obligation dont le Tribunal pourrait ordonner l'exécution. Le refus du Directeur général, qui n'a d'ailleurs pour effet que de maintenir le *statu quo* tel qu'il existait avant le recours devant le Conseil d'Appel, ne saurait dans ces conditions servir de base à une requête. Les requérants ont donc été amenés par la suite à invoquer dans leurs exposés écrits ce qu'ils désignent comme étant « la décision prise par le Directeur général de ne pas renouveler le contrat du requérant ». C'est d'ailleurs contre les « décisions du Directeur général ... les informant que leur contrat ne serait pas renouvelé » que les requérants s'étaient pourvus devant le Conseil d'Appel qui émit l'avis, ainsi que l'on sait, que ces « décisions ... refusant de renouveler les contrats à durée (définie) ... doivent être annulées¹ ».

¹ Cas nos 18, 19, 30, p. 9, et cas n° 21, p. 9. *Pièce (195)*, annexe 24, et *Pièce (108)* annexe 20.

179. Si, malgré l'imprécision des termes, telle est bien « la décision contestée » par les requérants, « décision » dont il leur incombait d'établir l'existence et de prouver qu'elle constituait une inobservation au sens du paragraphe 1 de l'article II du Statut, il nous importe d'examiner maintenant les conclusions formulées dans les requêtes. Ces conclusions, qui ne sont pas non plus exemptes d'imprécision, tendent *à la fois* à ce que le Tribunal annule la décision contestée *et* « invite » en conséquence le Directeur général à renouveler les contrats. Nous pouvons prendre pour acquis que le terme « inviter » signifie dans le présent contexte « ordonner »¹. Les requérants non seulement contestent une « décision » dont le Tribunal pourrait ordonner l'annulation, mais invoquent également une « obligation » dont le Tribunal pourrait ordonner l'exécution, s'il reconnaissait le bien-fondé de la requête. Nous sommes donc en présence de deux chefs de demandes distincts dont le rapprochement fait ressortir la contradiction fondamentale sur laquelle reposent les requêtes soumises au Tribunal. Ces requêtes, en effet, tendent, d'une part, à ce qu'une « décision » qui aurait été prise par le Directeur général, mais qu'il n'avait pas le droit de prendre parce que contraire aux dispositions applicables, soit annulée et, d'autre part, à ce qu'une « décision » que le Directeur général aurait dû prendre en vertu des dispositions applicables mais qu'il n'a pas prise, soit ordonnée par le Tribunal. Or, ou bien le Directeur général a pris une décision et l'on peut en demander l'annulation, ou bien il n'a pas pris une décision et on peut demander qu'il lui soit ordonné de la prendre, mais on ne peut pas soutenir en même temps qu'il a pris et qu'il n'a pas pris une décision. Dans le cas du non-renouvellement d'un contrat, on peut, en effet, soit affirmer que le non-renouvellement résulte d'une décision prise — décision qui peut alors, par hypothèse, faire l'objet d'une annulation —, soit affirmer au contraire que c'est le renouvellement qui exige une décision, décision qui, en l'espèce, n'a pas été prise et qui peut alors faire l'objet d'un ordre d'exécution. Mais on ne peut faire les deux affirmations.

180. La contradiction inhérente aux requêtes soumises au Tribunal tient en réalité au fait qu'elles veulent ignorer la situation juridique découlant des termes des contrats de durée définie, situation qui peut se ramener à deux propositions fort simples : a) la cessation de l'emploi intervient en vertu du contrat et non en vertu d'une décision ; b) il n'existe pas d'obligation de renouveler l'engagement. En effet, si une « décision » était nécessaire pour amener l'expiration du contrat, il suffirait d'annuler cette « décision » pour que son effet disparaisse. Or tel n'est pas le cas, ainsi que nous le verrons², et les

¹ C'est vraisemblablement le sens que le Tribunal a donné à ce terme en indiquant qu'il n'avait pas le pouvoir « d'ordonner le renouvellement de l'engagement à durée définie ». Le Tribunal, en effet, n'est pas autorisé à donner des avis ou à formuler des recommandations.

² Voir ci-dessous paragraphes 182-183.

requérants eux-mêmes le reconnaissent implicitement en demandant que soit également ordonnée l'exécution d'une obligation. Si, par ailleurs, il existait une obligation inexécutée, il suffirait d'en ordonner l'exécution, sans qu'il soit besoin de prévoir d'autres mesures.

181. Les requérants n'ont pas choisi entre ces deux hypothèses. Ils les ont retenues toutes les deux, demandant ainsi au Tribunal de faire simultanément ce que l'article VIII de son Statut ne lui permet de faire qu'alternativement. La contradiction inhérente à cette double demande et sa non-conformité avec la situation juridique qu'elle prétendait redresser a, dès lors, placé le Tribunal devant un embarrassant dilemme. S'étant reconnu compétent, il ne pouvait en effet, ainsi qu'il apparaîtra d'une confrontation des décisions qu'il a prises avec les dispositions qui précisent l'étendue de ce qu'il est autorisé à faire, que, soit constater l'impossibilité où il se trouvait de donner une suite efficace aux demandes dont il était saisi, soit y donner suite, mais, ce faisant, sortir des cadres des dispositions de son Statut. C'est à la lumière de cette confrontation des décisions rendues et des textes statutaires que nous nous proposons d'étudier les deux chefs de demande contenus dans les requêtes. Nous les examinerons successivement, puis simultanément. Nous n'entendons point, en ce faisant, entrer dans une discussion sur le fond même des jugements, mais uniquement chercher à établir que le Tribunal était incompétent à connaître des requêtes qui lui étaient soumises.

ii) *Le premier chef des requêtes : Annuler la décision contestée*

182. Saisi de requêtes tendant à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la décision contestée, à savoir « la décision prise par le Directeur général de ne pas renouveler le contrat d'engagement », le Tribunal, aux termes de l'article VIII de son Statut, pouvait, s'il reconnaissait le bien-fondé d'une telle requête, ordonner l'annulation de la décision contestée...¹ Dans ses jugements, le Tribunal, statuant sur ce chef d'annulation, « prononce l'annulation de la décision entreprise... ». Si les termes « prononce l'annulation » doivent s'entendre comme signifiant « annule », l'on peut se demander si le Tribunal, ce faisant, n'a pas outrepassé les limites des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article VIII. Le Tribunal, aux termes de cet article, ne peut en effet qu'*ordonner* l'annulation et attribuer une indemnité, si cette annulation n'est pas possible ou opportune. Nous avons vu que c'est à l'administration intéressée qu'il appartient de se prononcer sur ce point². Quoi qu'il en soit, que le Tribunal ait annulé lui-même la « décision », ou que, en ayant ordonné l'annulation, cette annulation ait été, par hypothèse, prononcée par le Directeur général, nous devons rechercher quels pouvaient être les effets juridiques de cette annulation. La « décision de ne pas renouveler le contrat »

¹ Voir ci-haut paragraphes 161 et suivants.

² Voir ci-haut paragraphes 168 à 174.

serait alors nulle et non avenue ; la lettre motivant le non-renouvellement serait considérée comme n'ayant jamais existé ; la situation juridique des requérants serait ramenée au *statu quo ante*. Mais précisément, la situation juridique antérieure des requérants comportait la cessation de leur emploi et le dénouement du lien contractuel à une date déterminée. Qu'il y ait ou non rétablissement de ce *statu quo ante*, les contrats n'en seraient pas moins venus normalement à l'échéance qu'ils fixaient expressément. Nous serions donc en présence d'une annulation dépourvue de tout effet juridique. L'annulation ne pourrait avoir pour effet de rétablir le lien contractuel pour la raison que la situation juridique des requérants n'a pas été modifiée par la « décision » contestée par les requérants. L'absence de tout effet juridique qu'une annulation dont elle fait l'objet puisse faire disparaître ou corriger prouve bien l'inexistence de la prétendue « décision » invoquée. Il est en effet administrativement et juridiquement impossible de concevoir une « décision » qui n'ait pas un effet juridique quelconque.

183. Le Tribunal n'en a pas moins prononcé l'annulation de la « décision » contestée. Si, par hypothèse, il s'en était tenu au texte de l'article VIII et avait ordonné l'annulation, il aurait pu prévoir l'attribution d'une indemnité pour le cas où son ordre n'aurait pas été exécuté par le Directeur général, ce dernier estimant que l'annulation n'est pas possible ou opportune. Quel qu'eût été alors le choix fait par le Directeur général - annulation ou paiement de l'indemnité en lieu et place de l'annulation —, la décision du Tribunal n'aurait eu de nouveau aucun effet sur la situation juridique des requérants dont les contrats d'engagement seraient inexorablement venus à l'échéance prévue. Ainsi, et quelles que soient les hypothèses envisagées, la décision du Tribunal sur le premier chef des requêtes ne pouvait avoir aucune répercussion sur la cessation de l'emploi des requérants. Sa décision sur le premier chef des requêtes est donc, en l'espèce, entièrement dépourvue d'efficacité juridique.

iii) *Le second chef des requêtes : Inviter le Directeur général à renouveler les contrats d'engagement des requérants*

184. L'inefficacité de l'action à laquelle tendait le premier chef de leurs demandes n'a sans doute pas échappé aux requérants eux-mêmes. Aussi, et alors que leur pourvoi devant le Conseil d'Appel ne comportait qu'une simple demande d'annulation, les requérants ont estimé nécessaire de conclure devant le Tribunal à ce qu'il lui plaise d'ordonner¹ le renouvellement de leur contrat. Juridiquement cette seconde demande doit s'analyser comme impliquant l'affirmation par les requérants qu'il existe une obligation de renouveler leurs contrats d'engagement, obligation dont ils demandent au Tribunal d'ordonner l'exécution. Aux termes de l'article VIII de

¹ L'on ne saurait donner d'autre sens au terme « inviter » utilisé par les requérants. Voir ci-haut paragraphe 179.

son Statut, le Tribunal, s'il estime fondée pareille requête, ordonne l'exécution de l'obligation qui y serait invoquée. Le Tribunal, s'il reconnaissait l'existence d'une obligation de la part du Directeur général de renouveler les contrats d'engagement des requérants, pouvait donc ordonner l'exécution de cette obligation. Or, tout en statuant sur le chef d'annulation en retenant que la décision entreprise doit être annulée, le Tribunal déclare dans ses jugements :

« ... que, toutefois, le Tribunal n'a pas le pouvoir d'ordonner le renouvellement de l'engagement à durée définie, lequel requiert un acte positif du Directeur général, à l'égard duquel le Tribunal ne dispose d'aucune autorité hiérarchique ¹ ».

En l'état des dispositions de l'article VIII précité, un tel attendu implique que le Tribunal a estimé qu'il n'existait pas en l'espèce une obligation de renouveler les engagements. Si pareille obligation existait, on ne pourrait concevoir en effet que le Tribunal n'ait pas le pouvoir d'en ordonner l'exécution puisque les termes de l'article VIII l'y autorisent *expressis verbis*. Le Tribunal, il est vrai, n'a pas les pouvoirs nécessaires pour « renouveler » lui-même les contrats d'engagement, car le renouvellement requiert non seulement « un acte positif du Directeur général », mais également l'acte concordant de l'intéressé qui peut accepter ou refuser une offre de renouvellement. Il en est d'ailleurs de même pour l'annulation d'une décision contestée, que le Tribunal ne peut qu'ordonner et qui requiert également un acte positif de la part du Directeur général. En fait, l'exécution d'une obligation comporte toujours l'accomplissement d'un acte positif de la part du Directeur général, et le Tribunal, s'il constate l'existence de cette obligation, est parfaitement compétent pour ordonner l'accomplissement de cet acte sous réserve de la possibilité pour le Directeur général de verser une indemnité à fixer, à défaut pour lui d'exécuter l'obligation. L'absence d'autorité hiérarchique à l'égard du Directeur général ne pourrait qu'empêcher le Tribunal de procéder lui-même à l'exécution et non de l'ordonner. Le Tribunal, en effet, *ordonne* non en vertu d'une autorité hiérarchique dont il dispose, ou ne dispose pas, à l'égard du Directeur général, mais en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par son Statut. Ce n'est que pour annuler ou exécuter lui-même qu'une telle autorité hiérarchique lui serait nécessaire. Or, son Statut ne l'autorise pas à annuler une décision ni à exécuter une obligation en lieu et place du Directeur général.

185. La constatation par le Tribunal qu'il n'a pas le pouvoir d'ordonner le renouvellement des contrats d'engagement doit donc s'entendre comme une reconnaissance de sa part de l'inexistence d'une obligation du Directeur général à cet égard. Cette conclusion nous paraît d'autant plus fondée que le Directeur général non seulement n'a pas une obligation de renouveler, mais n'en a même pas le

¹ Section E, paragraphe 9.

pouvoir. En effet, le renouvellement n'intervient pas par suite d'un acte unilatéral du Directeur général, mais d'un accord des parties. La disposition 104.6 du Règlement du personnel est concluante sur ce point :

« Un engagement de durée définie prend fin à l'échéance fixée ... à moins que le renouvellement n'en ait été offert à l'intéressé et accepté par lui... » (Italiques ajoutées.)

Le Tribunal lui-même a d'ailleurs reconnu de façon plus qu'implicite l'absence de toute obligation de renouvellement en déclarant « que le fonctionnaire qui réunit toutes les qualités requises est fondé à entretenir un espoir légitime ... de se voir offrir un nouvel engagement dans les fonctions qu'il occupait »¹. A une obligation de la part du Directeur général correspondrait en effet un droit des requérants, et c'est bien ainsi que l'entendaient ces derniers en invoquant « un droit acquis au renouvellement de (leur) contrat »². Le Tribunal ne leur reconnaît qu'un espoir légitime qui exclut toute obligation de caractère juridique.

186. Saisi de requêtes tendant à ce que le renouvellement soit ordonné, le Tribunal a donc reconnu — au moins implicitement — qu'il n'existait pas d'obligation du Directeur général à cet égard. Néanmoins, le Tribunal :

« Prononce l'annulation de la décision entreprise...

En conséquence, à défaut par la partie défenderesse de reconsidérer la décision entreprise dans le sens du renouvellement de l'engagement du requérant, la condamne à payer au requérant la somme de... » (Italiques ajoutées.)

Constatons tout d'abord que le Tribunal n'a pas dit « à défaut par la partie défenderesse de procéder effectivement à l'annulation ordonnée par le Tribunal », ce qui eût été conforme aux termes de l'article VIII qui autorisent, dans ce cas, le Tribunal à attribuer une indemnité pour le préjudice souffert, mais qui eût été sans objet, nous l'avons vu, la cessation d'emploi intervenant de toute manière³. Or, nous rapportant toujours aux termes de l'article VIII, le Tribunal ne pouvait attribuer une indemnité à défaut par le Directeur général de procéder au renouvellement que pour le cas où, le Tribunal ayant ordonné le renouvellement, le Directeur général refuserait de donner suite à cet ordre, pour raison d'impossibilité ou d'inopportunité⁴. Mais sur ce point le Tribunal a précisément estimé ne pas avoir le pouvoir d'ordonner ce renouvellement, ne l'a pas, en fait, ordonné et a reconnu implicitement l'inexistence d'une obligation du Directeur général à cet égard. Il n'était donc nullement fondé en vertu de l'article VIII à attribuer une indemnité à défaut

¹ Sur le préjudice, paragraphe 1.

² *Pièce (98)*, p. 8.

³ Voir ci-haut paragraphes 182-183.

⁴ Voir ci-haut paragraphes 171-174.

par le Directeur général de procéder au renouvellement des contrats d'engagement. Ainsi, le Tribunal condamne l'Organisation à verser une indemnité à défaut par elle de poser un acte qu'il ne lui ordonne pas de poser ; dont il ne dit nulle part qu'il constitue une obligation devant être exécutée par le Directeur général ; dont il a reconnu qu'il ne constituait pas une telle obligation ; et qu'au surplus le Directeur général n'est pas en mesure d'exécuter par acte unilatéral. Une telle décision ne peut être conforme aux pouvoirs conférés au Tribunal par l'article VIII de son Statut. Pour reprendre l'expression de M. le professeur Paul Reuter, citée plus haut, le Tribunal ordonne « d'autres mesures que celles prévues à l'article VIII »¹. Il dépasse ainsi les limites de sa compétence.

iv) *Les deux chefs des requêtes.*

187. Si nous rapprochons maintenant les deux chefs des requêtes, et si nous examinons les décisions du Tribunal à leur égard, nous constatons que le Tribunal, saisi de deux demandes : a) accueille favorablement la première, prononce une annulation dépourvue d'effet juridique et n'assortit cette annulation d'aucune indemnité, la décision du Tribunal étant alors dépourvue de toute efficacité ; b) se reconnaissant incapable d'accueillir la seconde et ne constatant l'existence d'aucune obligation, il attribue néanmoins une indemnité à défaut par l'Organisation d'exécuter un acte qu'il n'ordonne pas. La décision du Tribunal sur le premier chef des requêtes, si elle paraît conforme aux dispositions de l'article VIII, est cependant dépourvue d'efficacité juridique. La décision sur le second chef n'est pas conforme à l'article VIII, et constitue donc un dépassement de compétence entachant son efficacité juridique. Tel est le dilemme devant lequel les requêtes plaçaient le Tribunal : ou bien agir conformément à l'article VIII et agir inefficacement, ou bien agir d'une façon qui pourrait être efficace mais qui n'est pas conforme aux pouvoirs reconnus au Tribunal par l'article VIII. Ce dilemme a conduit le Tribunal aux décisions contradictoires et d'apparence paradoxale que nous venons de relever. En effet, le Tribunal, suivant en cela les données mêmes des requêtes, n'a pas voulu choisir entre ces deux possibilités et a statué sur les deux à la fois, aboutissant ainsi à une impasse. Cette impasse s'explique, croyons-nous, si nous revenons sur l'ensemble des conclusions des requérants. Le but des requérants, tel qu'il ressort de ces conclusions, est d'obtenir le renouvellement de leurs contrats d'engagement. Pour obtenir ce résultat, il est nécessaire que la cessation de leur emploi, bien que prévue dans leurs contrats et dans le Statut et le Règlement du personnel, n'intervienne pas. Une modification de la situation juridique existante est donc requise. Ce que les requérants demandent effectivement au Tribunal, c'est non pas de constater une inobservation des stipulations du contrat ou du

¹ Voir ci-haut paragraphe 167, note c.

Statut du personnel, ce qui serait conforme aux termes de l'article II, paragraphe 1, de son Statut, mais de modifier unilatéralement, ou d'ordonner que soit modifiée unilatéralement, une situation juridique pré-établie résultant de l'accord des parties et conforme aux stipulations applicables. Faute d'accord des parties, une telle modification de la situation juridique ne pouvait en effet intervenir que par la modification unilatérale des stipulations applicables. Les requêtes demandent donc au Tribunal non de dire le droit, mais de le faire. Devant de telles requêtes, le Tribunal, s'il agit dans les limites de l'article VIII de son Statut, est voué à l'inefficacité juridique ; s'il donne suite à ces requêtes, il dépasse les limites qui sont fixées à ses pouvoirs par ce même article. Le Tribunal ne pouvait donc agir efficacement et légitimement sur la base des requêtes qui lui étaient soumises. Or, en vertu du parallélisme qui existe entre ce qui peut être demandé au Tribunal et ce que celui-ci a le pouvoir de faire¹, il ne fait pas de doute que si les requêtes soumises en l'espèce avaient été conformes à l'article II, paragraphe 1, de son Statut, le Tribunal aurait pu efficacement et légitimement agir en vertu de l'article VIII. Inversement, le fait qu'en l'espèce le Tribunal *ne pouvait pas* agir efficacement et légitimement sur la base des requêtes qui lui étaient soumises, établit de façon concluante que ces requêtes n'étaient pas conformes à l'article II, paragraphe 1, et n'invoquaient ni une inobservation des stipulations du contrat d'engagement ni une inobservation des dispositions du Statut du personnel. Aux termes de l'article II, paragraphe 1, de son Statut, le Tribunal n'était donc pas compétent pour en connaître. Nous fondant sur le contenu de ces requêtes, nous devons donc conclure qu'il y a lieu de donner une réponse négative à la première question soumise à la Cour.

188. Il nous reste maintenant à examiner les bases sur lesquelles le Tribunal s'est fondé pour retenir sa compétence. Nous verrons, ainsi que les paragraphes précédents l'impliquent, qu'elles reposent sur une interprétation erronée du contenu des requêtes et de la situation juridique que ces requêtes tendaient à faire modifier, interprétation qui a amené le Tribunal à se reconnaître à tort compétent pour procéder à l'examen des requêtes sur le fond.

g) Décision du Tribunal administratif affirmant sa compétence

189. Ayant examiné dans les paragraphes qui précèdent le contenu des requêtes à la lumière des dispositions définissant la compétence et les pouvoirs du Tribunal administratif, il nous appartient maintenant d'étudier les attendus par lesquels le Tribunal, qui a retenu sa compétence, a motivé cette décision et de conclure ainsi l'exposé des points de vue de l'Organisation sur la question I soumise à la Cour.

¹ Voir ci-haut paragraphe 167.

i) *Engagement à durée définie et engagement en stage*

190. Dans le premier attendu qu'ils consacrent à la compétence, les jugements du Tribunal indiquent :

« 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 ¹. »

Il n'existe pas, dans l'état actuel des textes du Statut et du Règlement du personnel, d'engagements qui puissent être qualifiés d'« engagement en stage ». En effet, et hors les cas d'engagements à titre temporaire, les membres du personnel reçoivent lors de leur nomination initiale un *engagement de durée définie* allant d'une année au moins à trois ans au plus. Tel est le sens de l'article 4.5.1 du Statut du personnel et de la disposition 104.6, paragraphe a), du Règlement du personnel déjà cités ². Cet engagement initial de durée définie comporte une période de stage, ainsi qu'il résulte de cette même disposition qui est ainsi conçue :

« a) Sous réserve de la disposition 104.8, les membres du personnel reçoivent tout d'abord un engagement d'une durée définie allant d'une année au moins à trois ans au plus. Ils doivent accomplir un stage de neuf mois, au cours duquel leur engagement peut être résilié à tout moment sans indemnité, étant entendu que, sauf en cas d'abandon de poste ou de licenciement pour faute grave, il leur sera donné un préavis d'un mois ³. »

Un paragraphe subséquent stipule qu'une fois le stage accompli de manière satisfaisante, un engagement de durée définie ne peut être résilié avant terme que dans les cas qu'il énumère limitativement. Il va sans dire que la période de stage n'est exigée que pour l'engagement initial. Il y a donc entre l'engagement de durée définie initial et les engagements de durée définie subséquents une différence qui porte sur la possibilité de *résiliation avant terme*. Alors que les seconds ne peuvent être résiliés que pour des motifs limitativement énumérés, le premier peut être résilié à tout moment, pendant une période initiale de neuf mois, période qui est donc toujours plus courte que la durée de l'engagement lui-même.

Mais s'agissant dans un cas comme dans l'autre d'engagements de durée définie, il n'existe aucune différence entre l'engagement initial et les engagements subséquents, *du point de vue de l'échéance du*

¹ Sur la compétence, paragraphe 1.

² Voir ci-haut paragraphe 149.

³ Avant le 1^{er} novembre 1954, la seconde partie de cette disposition se lisait comme suit (disposition 52 1)) :

« Tout membre du personnel engagé par contrat de durée définie doit accomplir un stage de six mois, au cours duquel le contrat peut être résilié à un moment quelconque, moyennant préavis d'un mois. »

Le 1^{er} mai 1955, une modification a été apportée au texte de cette disposition qui a trait à la prolongation de la durée du stage jusqu'à 18 mois, dans des circonstances exceptionnelles. ADM A/39. (*Pièce* (25).)

contrat et de la cessation de l'emploi qui en résulte. S'il existe, après la période du stage, des garanties juridiques précises contre la résiliation avant terme des contrats de durée définie, ces garanties juridiques ne s'étendent nullement au renouvellement à l'échéance du contrat. Au contraire, les textes prévoient expressément que la fin de l'engagement intervient à la date fixée au contrat sauf nouvel accord des parties.

191. Le premier attendu des jugements n'est donc susceptible de vérification que dans le seul cas d'une résiliation unilatérale du contrat qui interviendrait postérieurement à la période de stage¹. Il paraît sans pertinence lorsqu'il s'agit de la cessation de l'emploi résultant de l'échéance du contrat. Aucune assimilation n'est en effet possible entre deux situations distinctes que les textes statutaires aussi bien que la logique juridique amènent tout naturellement à opposer.

ii) *La disposition 104.6 d) du Règlement du personnel*

192. Dans un deuxième attendu, le Tribunal déclare :

« 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 renouvellement²; »

La disposition visée est ainsi conçue³ :

« 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 de durée définie d'un an, et six mois avant l'échéance dans les autres cas. »

Il est vrai que ce texte ne saurait avoir aucun effet direct sur la compétence du Tribunal administratif, qui est régie non par le Statut ou le Règlement du personnel, mais par les dispositions du Statut du Tribunal lui-même. En définissant cependant l'une des modalités de cessation de l'emploi prévues par le Règlement du personnel et en précisant les conditions juridiques du renouvellement des contrats d'engagement de durée définie, ce texte éclaire, à un double titre et de façon particulièrement nette, la situation qui faisait l'objet des requêtes ainsi que le sens des mesures demandées par ces requêtes. La disposition établit en effet, d'une part, qu'à l'échéance prévue le lien contractuel entre l'Organisation et

¹ Même la résiliation en cours de stage, permise sans restriction par le Règlement du personnel, exige néanmoins une « décision » de l'Administration.

² Sur la compétence, paragraphe 2.

³ Voir ci-haut paragraphe 152.

l'intéressé est dénoué, à moins que le renouvellement n'intervienne, et, d'autre part, que ce renouvellement doit être offert par l'une des parties et accepté par l'autre pour qu'un nouveau lien contractuel soit créé. Aucun acte administratif n'est donc requis et ne saurait en conséquence être valablement contesté. L'affirmation que l'article 104.6 du Règlement 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, n'a elle-même dans ces conditions qu'un effet négatif. Le texte n'enlève ni ne donne compétence au Tribunal pour se saisir de requêtes de ce genre ; il démontre seulement que le Tribunal n'a pas cette compétence puisqu'il établit que la cessation de l'emploi intervient en dehors de toute décision administrative. Pareille décision constitue en effet la condition préalable et *sine qua non* de la compétence d'un Tribunal administratif doté uniquement d'un contentieux *a posteriori*¹.

iii) La note administrative du 6 juillet 1954

193. Dans la suite de ses attendus sur la compétence, le Tribunal fait état d'une note administrative en date du 6 juillet 1954 :

« 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 »² ;

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 ;

¹ « Le Tribunal ne se prononce ... qu'au sujet d'opérations administratives extérieures sous forme d'une décision préalable. » Langrod, au sujet du Tribunal administratif de la Société des Nations, dans « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 77. Aux termes de l'article VII du Statut du Tribunal, cette décision contestée doit être définitive pour que la requête soit recevable.

² Dans le jugement n° 21 (affaire Bernstein), l'attendu correspondant est rédigé dans les termes ci-après, la requérante n'ayant pas appartenu à la même catégorie de personnel que les trois premiers requérants :

« 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, indiquait que « les membres du personnel de service et de bureau qui ont « donné satisfaction et dont les services sont nécessaires recevront un enga- « gement de durée indéterminée, sauf dispositions contraires de leurs condi- « tions d'emploi ».

Que le requérant demande l'annulation de cette décision et, subsidiairement, l'allocation d'une indemnité¹ ; »

194. La note administrative du 6 juillet 1954, qu'il convient de citer intégralement, est ainsi conçue :

« UNESCO

NOTE ADMINISTRATIVE

ADM. A/17.

Distribution générale.

6 juillet 1954.

Traduit de l'anglais.

Objet : *Renouvellement des contrats d'engagement venant à expiration en 1954 ou au début de 1955*

Le Directeur général a examiné avec attention la question des principes à appliquer au renouvellement ou au non-renouvellement des contrats d'engagement de durée définie qui doivent arriver à expiration pendant l'année en cours ou les premiers mois de l'année prochaine. Il a étudié les opinions exprimées à ce sujet par la Commission consultative pour les questions générales de personnel ainsi que par les directeurs des divers Départements et par le Conseil de l'Association du personnel.

1. Le Directeur général estime 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.

2. Le Statut du personnel dispose en son article 4.5.1 que lorsque le Directeur général renouvelle un contrat de durée définie accordé pour une période initiale d'un an au moins et de trois ans au plus, il le fait, soit sans limitation de temps (engagement de durée indéterminée), soit, en raison des exigences du programme, pour des périodes déterminées d'un an au moins et jusqu'à concurrence de cinq années de service, à sa discrétion.

3. La Conférence générale, lorsqu'elle a approuvé le texte de cet article 4.5.1, n'a pas précisé ce qu'il convient d'entendre par « en raison des exigences du programme », et cette expression a fait l'objet d'interprétations diverses.

4. La Commission consultative pour les questions générales de personnel estime qu'il convient de l'interpréter comme s'appliquant non à des postes ou à des domaines d'activité particuliers, mais plutôt à l'ensemble des besoins de l'Organisation. A son avis, le Directeur général devrait fixer à un certain pourcentage de l'effectif total du Secrétariat le nombre des postes qui en constituent le cadre permanent, et accorder aux titulaires de ces postes des contrats de durée indéterminée ; les autres postes seraient considérés comme soumis aux exigences du programme et leurs titulaires recevraient seulement des engagements de durée définie. La Commission consultative a recommandé comme objectif ultime la propor-

¹ Sur la compétence, paragraphes 3, 4 et 5.

tion suivante : 75 %, d'engagements de durée indéterminée et 25 % d'engagements de durée définie. Le Conseil de l'Association du personnel s'est également prononcé en faveur de cette interprétation et a déclaré qu'à son avis « même s'il est impossible, pour « des raisons géographiques et autres, de placer immédiatement sur « une base permanente le personnel de la catégorie des services « organiques », il devrait être possible de faire dès maintenant un pas décisif dans cette direction.

5. Le Directeur général a estimé qu'il devait consulter la Conférence générale, lors de sa huitième session, sur l'interprétation à donner de l'article 4.5.1 du Statut en ce qui concerne la notion d'exigences du programme, et sur l'idée de fixer les pourcentages respectifs des engagements de durée indéterminée et de durée définie. Il ne croit pas pouvoir anticiper sur les décisions de la Conférence générale en la matière, en raison notamment de l'importance des décisions qu'elle sera appelée à prendre, d'autre part, au sujet du programme d'action ultérieure de l'Organisation.

6. En conséquence, le Directeur général estime devoir, en attendant les décisions de la Conférence générale, considérer tous les postes de la catégorie des services organiques comme soumis aux exigences du programme, et il a décidé d'offrir à tous les fonctionnaires de cette catégorie 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. Le Directeur général procédera à un nouvel examen de ces engagements avant le 30 avril 1955, en fonction des décisions et des instructions de la Conférence générale; il réexaminera de même les engagements de tous les autres membres de la catégorie des services organiques qui rempliraient, à cette date, les conditions requises pour pouvoir bénéficier d'un engagement de durée indéterminée.

7. Les membres du personnel de service et de bureau qui ont donné satisfaction et dont les services sont nécessaires recevront un engagement de durée indéterminée, sauf dispositions contraires de leurs conditions d'emploi.

Par ordre du Directeur général. »

195. Une pareille note ne constituait pas une mesure d'ensemble si l'on entend par là une mesure ayant eu pour objet d'opérer par elle-même le renouvellement de tous les contrats qui venaient à expiration entre le 5 juillet 1954 et le 30 juin 1955. Elle n'a pas eu davantage pour effet de créer une règle générale de renouvellement et de modifier ainsi les dispositions statutaires, singulièrement l'article 104.6 du Règlement du personnel, qui prévoyait et qui continuent à prévoir que les engagements viennent à échéance à la date fixée au contrat à moins qu'un renouvellement n'ait été offert par le Directeur général et accepté par l'intéressé. En fait, tous les renouvellements d'engagement postérieurs au 6 juillet 1954 sont, comme ceux qui les ont précédés,

intervenues en vertu d'une offre individuelle faite par le Directeur général, après étude du dossier de l'intéressé, et acceptée par ce dernier. Il ne nous paraît pas en conséquence que la situation juridique des requérants, telle qu'elle résulte de leur contrat d'engagement et des dispositions réglementaires qui y sont incluses, ait été modifiée par la note administrative précitée qui ne pouvait dès lors constituer un élément dans la détermination de la compétence du Tribunal.

196. Mais si on ne peut lui attribuer un tel effet juridique, la note administrative du 6 juillet n'est pas pour cela dépourvue de sens ; elle répondait en fait à des fins précises qu'une lecture attentive fait ressortir clairement. Le Directeur général se trouvait alors, en effet, devant une difficulté sérieuse que posait l'interprétation qu'il convenait de donner à l'article 4.5.1 du Règlement du personnel. Telle que rédigée à l'époque, cette disposition indiquait que les contrats de durée définie n'étaient renouvelables que : a) soit sans limitation de temps ; b) soit en raison des exigences du programme pour de nouvelles périodes limitées d'une année au moins. Cette dernière forme de renouvellement dépendant du sens qu'il convenait de donner aux termes « exigences du programme », une interprétation limitative aurait mis le Directeur général devant l'impossibilité d'offrir aux intéressés dont il désirerait retenir les services un renouvellement pour une nouvelle période définie. C'est dans ces conditions que le Directeur général a estimé nécessaire d'informer le personnel qu'il avait décidé de consulter la Conférence générale sur le sens précis qu'il convenait de donner au texte. C'est à ce but, et à celui de porter à la connaissance des intéressés la politique générale que le Directeur général entendait suivre en attendant les décisions de l'organe suprême, que correspond la note du 6 juillet 1954.

197. Le Directeur général y indique, en conséquence, qu'il « a examiné avec attention la question des *principes* à appliquer... » ; « que, de l'avis général, les *principes* de l'Organisation, en matière d'administration de personnel, devraient répondre à la notion de fonction publique internationale et viser à donner un caractère permanent à l'emploi... » ; qu'il « estime devoir, en attendant les décisions de la Conférence générale, considérer tous les postes de la catégorie des services organiques comme soumis aux exigences du programme et [qu'] il a décidé d'offrir à tous les fonctionnaires de cette catégorie 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 ».

198. La note administrative est donc bien une circulaire destinée à informer le personnel de certaines difficultés rencontrées par le Directeur général et des principes généraux qu'il entend suivre.

Elle ne constitue ni une mesure d'ensemble, ni une règle générale de renouvellement, et ne se réfère d'ailleurs à des offres de renouvellement qu'en relation avec le problème de l'interprétation du sens et de l'étendue d'application que le Directeur général entend donner à l'expression « exigences du programme » en attendant les décisions de la Conférence générale. Annonçant les intentions du Directeur général dans des termes qui n'avaient pas à être pesés avec une stricte rigueur juridique, elle n'en indique pas moins que ces offres seront limitées aux personnes qui rempliraient des conditions déterminées et dont les services apparaîtraient nécessaires.

199. Le Tribunal administratif avait déjà été amené à examiner, dans le cadre d'une situation juridique qui présente une analogie certaine avec celle qui fait l'objet de nos développements, une déclaration par laquelle le chef d'une organisation internationale faisait part à son personnel de la politique qu'il entendait suivre dans l'application de certaines dispositions statutaires¹. Dans l'affaire n° 12 jugée par lui le 3 septembre 1954, le Tribunal se trouvait en effet saisi d'une requête qui l'invitait à 1° « prononcer l'annulation de la décision du Directeur général » du Bureau international du Travail de ne pas prolonger un contrat d'engagement, et 2° à « ordonner la prolongation » du contrat au-delà de la limite d'âge. La cessation de l'emploi par suite de l'atteinte de la limite d'âge n'est pas, nous l'avons vu, différente juridiquement de la cessation de l'emploi par échéance du contrat de durée définie. Elles interviennent toutes deux, non en vertu d'un acte juridique nouveau, mais en vertu d'une situation juridique pré-établie par l'accord des parties². Il n'existe pas de « décision » de ne pas prolonger, comme il n'existe pas de « décision » de ne pas renouveler. Le requérant invoquait toutefois à l'appui de sa requête une « déclaration faite devant la Commission administrative le 11 mars 1953 ... à l'intention du personnel pris dans son ensemble », dans laquelle il était annoncé que :

« le Directeur général ne se proposait pas, à ce stade, d'envisager une élévation de l'âge de la retraite fixé par le Statut du personnel, mais qu'il examinerait à des intervalles réguliers les divers cas d'espèce en tenant compte de la situation de fait particulière à chacun d'eux, et proposerait de maintenir en activité au-delà de l'âge de soixante ans les fonctionnaires dont les services seraient précieux pour le Bureau, si les circonstances le permettent, et plus particulièrement s'il y a eu interruption des services due à la réduction de personnel opérée lors du début de la seconde guerre mondiale... ».

Les services du requérant avaient été interrompus par la guerre et il remplissait en conséquence la condition énoncée dans la der-

¹ Affaire *Plissard contre O. I. T.* Jugement n° 12, le 3 septembre 1954. *Pièce (85)*. Voir également ci-haut paragraphe 135.

² Voir ci-haut paragraphes 156 et suivants.

nière partie de la déclaration précitée. Le Tribunal, se prononçant sur cette déclaration comme sur la circonstance que les services du requérant avaient toujours été satisfaisants, déclara néanmoins :

« Attendu que ces deux circonstances, si elles expliquent la déception du requérant, *ne modifient aucunement la disposition expresse* du Statut du personnel ; » (Italiques ajoutées.)

Le Tribunal, reconnaissant que, malgré les circonstances militent en faveur du requérant, « il n'en reste pas moins que l'appréciation du Directeur général est souveraine et qu'elle n'était soumise, en droit, à aucune règle qui n'aurait pas été observée », se déclara « incompétent pour apprécier le bien-fondé de la détermination prise par le Directeur général agissant dans la plénitude de son pouvoir statutaire ».

200. Étant donné l'identité des situations juridiques visées — cessation de l'emploi par échéance du contrat ou par atteinte de la limite d'âge — et la similitude des préoccupations qui ont inspiré les deux déclarations et qui consistaient dans le souci de faire connaître au personnel la politique que le chef de l'Administration avait décidé de suivre dans des domaines déterminés, les conclusions du Tribunal dans son jugement n° 12 nous paraissent particulièrement pertinentes. Elles confirment en tout cas l'interprétation que nous avons donnée à la note administrative du 6 juillet 1954, et rejoignent nos développements qui tendent à démontrer que les règles expresses du Statut n'ont pas été modifiées et que la situation juridique qui en découlait ne pouvait donner compétence au Tribunal.

201. Bien qu'il ait retenu la note administrative du 6 juillet 1954 comme un élément entrant dans la détermination de sa compétence, le Tribunal ne s'y réfère dans ses attendus sur le fond que par voie accidentelle ou implicite. La seule mention expresse qu'il en fait se rapporte à la question accessoire du sens à donner à l'expression « dont les services sont nécessaires »¹ ; toutes autres références sont implicites : elles découleraient des termes des jugements visant « l'exception à la règle générale de renouvellement appliquée contre le requérant »² et le « traitement discriminatoire » dont les requérants auraient fait l'objet³. De même, dans ses attendus sur le préjudice, le Tribunal paraît fonder sur l'existence de la note administrative la notion d'un « espoir légitime ... de se voir offrir un nouvel engagement ».

202. Telles sont, sauf ce qui est dit au titre de la compétence, les seules références à la note administrative du 6 juillet 1954 contenues dans les textes des jugements. Le dispositif n'en fait pas état. Or, les requérants avaient, ainsi que le Tribunal l'a indiqué lui-même dans ses attendus sur la compétence, allégué que la note adminis-

¹ Section E, paragraphe 8.

² Section E, paragraphe 7.

³ Section E, paragraphe 10.

trative devait s'analyser comme une mesure d'ensemble à laquelle il avait été fait exception à leur détriment. Si le Tribunal avait considéré que tel était le cas, il aurait dû statuer au fond sur cet élément des requêtes, comme faisant essentiellement partie de la question de droit qui lui était soumise. L'argument invoqué à cet égard par les requérants ne pouvait d'ailleurs être pertinent à la compétence du Tribunal que pour autant que la question de l'observation ou de l'inobservation de la note administrative relevait de la situation de droit qui lui était soumise. Le Tribunal ne pouvait dès lors retenir valablement la note administrative comme constituant un élément déterminant de sa compétence sans trancher le litige au fond sur cette base, en se prononçant notamment sur le fait de savoir si elle avait ou non fait l'objet d'une inobservation. Or, tel n'a pas été le cas. Reconnaisant le « pouvoir » du Directeur général de ne pas renouveler un engagement de durée définie — sous certaines conditions qui seront examinées sous la question II —, le Tribunal n'a, dans ses attendus, reconnu au « fonctionnaire qui réunit toutes les qualités nécessaires » que l'« espoir légitime ... de se voir offrir un nouvel engagement ». Et c'est d'ailleurs sur une toute autre base, celle de l'abus de droit, qu'il a tranché le litige. L'on ne peut que s'étonner que le Tribunal, tout en retenant comme élément de sa compétence l'existence d'une note administrative, n'ait pas jugé nécessaire de se prononcer sur la question de savoir si cette note administrative avait fait l'objet d'une inobservation quelconque au détriment des requérants et si une telle inobservation, une fois constatée, constituait une « inobservation » du contrat d'engagement et du Statut du personnel.

203. Par ailleurs, et si, par hypothèse, il avait été établi que la « décision contestée » pouvait constituer une inobservation de la note administrative, il ne s'ensuivrait pas pour autant que le Tribunal était compétent pour connaître de requêtes invoquant une telle inobservation. Il ressort en effet de l'étude que nous en avons faite que la compétence du Tribunal, telle qu'elle résulte du paragraphe 1 de l'article II de son Statut, est limitée à l'examen des requêtes alléguant une inobservation des stipulations contractuelles ou statutaires. Les requérants ont fait valoir dans leurs plaidoiries orales devant le Tribunal que les circulaires d'application qui émanent d'un administrateur l'engagent et qu'elles sont des compléments obligés du Statut et du Règlement ¹. Il ne nous appartient pas de trancher cette question générale, mais il nous importe de rechercher si, alors qu'il n'aurait pas été compétent en l'absence de la note administrative du 6 juillet 1954, le Tribunal le serait devenu du fait de l'existence de cette note. Si celle-ci ne modifie pas les dispositions statutaires ou réglementaires, l'on ne voit pas en effet comment le Tribunal aurait acquis du fait de cette note une compétence qu'il n'avait pas auparavant.

¹ Voir ci-haut paragraphe 12.

204. Une autre raison milite à l'encontre d'une extension de la compétence du Tribunal par ce moyen. Le Statut du Tribunal ayant défini sa compétence par référence aux stipulations des contrats d'engagement et du Statut du personnel applicables à l'espèce, l'étendue de cette compétence est fonction du contenu du contrat et surtout du Statut, ce dernier étant incorporé au contrat dans ses dispositions pertinentes. Il s'ensuit que la compétence du Tribunal a un contenu variable, non seulement selon les cas d'espèces¹, mais également selon le contenu du Statut à des périodes déterminées. Une modification apportée au Statut du personnel par la Conférence générale modifie *ipso facto* le contenu de la compétence du Tribunal. De même, une modification au Règlement du personnel édictée par le Directeur général modifie d'autant ce contenu². L'Organisation ayant accepté la compétence du Tribunal dans des termes restrictifs, limités aux stipulations du contrat d'engagement et du Statut du personnel applicables, peut néanmoins modifier le contenu de la compétence reconnue en modifiant ces stipulations. Mais elle ne peut modifier ce contenu que par modification de ces stipulations. L'absence démontrée d'un tel effet, en ce qui concerne la note administrative, exclut en l'espèce cette possibilité. Qui plus est, une modification des stipulations en cause ne peut intervenir que d'une façon volontaire, délibérée et expresse et portée formellement à la connaissance du personnel³. Un élargissement fortuit et implicite de la compétence du Tribunal paraît exclu par le caractère exceptionnel et limitatif de la compétence reconnue au Tribunal⁴.

h) Résumé du point de vue de l'Organisation sur la question 1

205. L'Organisation considère que le Tribunal administratif était incompétent, aux termes de l'article II de son Statut, pour connaître des requêtes qui ont fait l'objet de ses jugements nos 17, 18, 19 et 21. L'Organisation est arrivée à cette conclusion pour les motifs qui ont été développés jusqu'ici dans le présent exposé et qui peuvent se résumer ainsi :

- a) que le Tribunal ne possède, à l'égard de l'Organisation, qu'une compétence strictement limitée aux termes de l'article II, paragraphe 1, de son Statut ; que ces termes doivent être interprétés strictement ; que cette compétence ne peut être élargie ni implicitement ni fortuitement ;

¹ Voir ci-haut paragraphe 148.

² « Étant régie d'après ce contenu, la compétence du Tribunal administratif des Nations Unies peut donc être plus grande ou plus étroite d'après les dispositions « pertinentes » qu'on y trouve... Autrement dit, ce sont les autorités compétentes de l'O. N. U. qui, en fixant ces textes, délimitent la compétence en question. » Langrod, « Le Tribunal administratif des Nations Unies », *op. cit.*, p. 90.

³ On trouvera dans la *pièce (25)* des exemples de notes administratives portant à la connaissance des membres du personnel des modifications apportées au Statut et au Règlement du personnel.

⁴ Voir ci-haut paragraphes 107 à 111.

- b) qu'en vertu de tous les textes administratifs applicables, la cessation de l'emploi par échéance d'un contrat de durée définie ne requiert aucun acte juridique ; qu'au contraire le renouvellement d'un tel contrat d'engagement requiert l'accord des parties ; qu'il n'existe de part et d'autre aucune obligation de contracter à nouveau ;
- c) qu'en cas de cessation de l'emploi par échéance du contrat, il n'existe donc aucune « décision » administrative susceptible d'être contestée, ni aucune obligation susceptible d'être invoquée ;
- d) qu'il ne pouvait, par conséquent, exister en l'espèce ni « décision » dont le Tribunal aurait pu ordonner l'annulation, ni obligation dont le Tribunal aurait pu ordonner l'exécution ;
- e) que les requêtes soumises au Tribunal ne pouvaient, dans ces conditions, invoquer ni une inobservation des stipulations du contrat d'engagement ni une inobservation des dispositions du Statut et du Règlement du personnel ;
- f) qu'au contraire, les requêtes soumises au Tribunal tendaient à la modification unilatérale d'une situation juridique pré-établie résultant de l'accord des parties et conforme aux dispositions statutaires et réglementaires applicables ;
- g) que ces requêtes ne constituaient donc pas des requêtes dont le Tribunal était compétent à connaître au sens de l'article II, paragraphe 1, de son Statut ;
- h) que, s'étant déclaré compétent en l'espèce, le Tribunal a prononcé une annulation dépourvue d'effet juridique et, à défaut de l'exécution d'une obligation qu'il n'ordonnait pas, a attribué une indemnité contrairement aux dispositions de l'article VIII de son Statut ; qu'il ne pouvait en être autrement ;
- i) qu'après examen de tous les textes applicables et du sens des requêtes, le Tribunal ne pouvait que se déclarer incompétent pour connaître de requêtes tendant au renouvellement de contrats d'engagement venus à expiration à la date d'échéance ;
- j) que, partant, c'est à tort que le Tribunal a retenu sa compétence en l'espèce.

206. Ces motifs reposent sur des considérations d'ordre strictement juridique que l'Organisation estime décisives. Cependant, avant que la Cour internationale de Justice ne donne une réponse à la question I qui lui est soumise, il n'est pas sans intérêt d'examiner quelles peuvent être les répercussions de telles conclusions sur la situation de la fonction publique internationale. Nous devons, ce faisant, abandonner pour quelques instants les considérations d'ordre purement juridique pour entrer dans le domaine de la politique et de l'organisation administratives. L'on a pu craindre en effet que des conclusions tendant à l'incompétence du Tribunal administratif en cas de non-renouvellement de contrats de durée définie eussent un effet défavorable sur la fonction publique inter-

nationale en privant les fonctionnaires internationaux de la garantie que constitue pour eux le recours juridictionnel. Nous verrons qu'il n'en est pas ainsi.

i) *Conséquences de l'incompétence du Tribunal administratif à connaître de requêtes portant sur la cessation de l'emploi par échéance de contrats de durée définie*

207. Il y a lieu de constater, au préalable, qu'il ne saurait être question d'enlever au Tribunal, par voie de définition jurisprudentielle, une compétence quelconque qui lui aurait été reconnue par ailleurs. L'incompétence, si elle est établie, ne peut résulter que des textes existants, et la question I soumise à la Cour ne tend qu'à faire préciser, avec la plus haute autorité, les limites précises de la compétence qui a été reconnue au Tribunal administratif. En second lieu, cette incompétence du Tribunal ne vise que le non-renouvellement des contrats de durée définie venus à l'échéance prévue et ne prive donc pas les titulaires de ces contrats des garanties juridiques qui leur sont accordées, par ailleurs, en ce qui concerne, en particulier, la résiliation avant terme de leurs contrats d'engagement et, en général, le respect des autres droits résultant de leurs contrats ou du Statut et du Règlement. A cet égard, les titulaires de contrats d'engagement de durée définie jouissent de la même protection juridictionnelle que les titulaires de contrats d'engagement de durée indéterminée. L'absence de droit au renouvellement exclut, il est vrai, toute notion de sécurité de l'emploi qui reposerait sur des considérations juridiques. Mais cette insécurité juridique, voulue par le législateur, puisqu'elle résulte des textes adoptés par lui, n'est nullement incompatible avec la notion de carrière et de permanence de l'emploi, car le législateur l'a strictement limitée dans le temps, excluant ainsi la possibilité d'une « carrière » faite d'une longue suite de contrats de durée définie renouvelés périodiquement. En effet, aux termes de l'article 4.5.1 du Statut du personnel, adopté par la Conférence générale elle-même, un membre du personnel ne peut être maintenu au régime de l'engagement de durée définie que « jusqu'à concurrence de cinq années de service »¹. A l'expiration de cette période de cinq ans, ou bien le contrat d'engagement est renouvelé « sans limitation de temps », ou bien la cessation de l'emploi doit intervenir. La période d'incertitude quant à la permanence de l'emploi est donc strictement limitée, car, une fois le contrat renouvelé sans limitation de temps, la cessation de l'emploi par décision unilatérale de l'Administration ne peut intervenir que pour des motifs limitativement énumérés, et ladite décision est soumise au contrôle juridictionnel du Tribunal

¹ A compter du 1^{er} janvier 1952. Les membres du personnel nommés antérieurement à cette date sont censés, pour l'application de cette disposition, avoir été nommés à cette date, sans préjudice des droits qu'ils ont pu acquérir par ailleurs. Voir ci-haut paragraphe 150.

administratif¹. Lorsqu'il reçoit un engagement de durée indéterminée, le membre du personnel devient un fonctionnaire « permanent » de l'Organisation. Mais entre la période de stage pendant laquelle l'engagement peut être résilié à tout moment sans indemnité et l'engagement de durée indéterminée qui consacre l'entrée dans le cadre permanent, il existe une période, d'une durée maximum de cinq ans, durant laquelle le titulaire jouit de toutes les garanties du fonctionnaire permanent, sauf précisément la permanence de l'emploi. Le passage de cette catégorie intermédiaire au cadre permanent de l'Organisation est laissé, de par la volonté de la Conférence générale, entièrement à l'appréciation du Directeur général, sous réserve que la décision à ce sujet intervienne dans une limite de cinq ans, l'intéressé demeurant libre d'accepter ou de ne pas accepter la possibilité d'une carrière de longue durée². Ce passage ne peut intervenir qu'à l'expiration d'une période fixée à dix-huit mois au moins pour les membres du personnel de la catégorie des services organiques et à un an au moins pour la catégorie du personnel de service et de bureau (*Disposition 104.7 du Règlement du personnel*)³. Il n'existe donc qu'une période d'une durée maximum de trois ans et demi ou de quatre ans (récemment réduite à trois ans) pendant laquelle un membre du personnel peut se voir offrir, ou non, l'engagement de durée indéterminée qui lui assurera la sécurité de l'emploi. Pendant cette période, les deux parties conservent leur liberté d'action, et s'il peut exister l'espoir d'une carrière permanente, cet espoir peut ne pas se réaliser sans donner pour autant droit à un recours juridictionnel quelconque. Une telle situation, qui résulte de la politique administrative de l'Organisation, même si elle exclut, dans les limites que nous venons de préciser, le recours juridictionnel au Tribunal administratif, ne paraît pas porter atteinte à la notion de la permanence de la fonction publique internationale, car si l'entrée dans les cadres permanents de l'Organisation, tout comme le renouvellement d'un contrat de durée définie, ne sont pas de droit, l'espoir se réalise néanmoins dans la grande majorité des cas. La stabilité de la fonction publique internationale, condition essentielle de l'existence et du bon fonctionnement des administrations internationales, n'en est nullement mena-

¹ Tel était notamment le cas dans les jugements nos 22, 23 et 24 prononcés par le Tribunal administratif sur requêtes de trois fonctionnaires de l'Organisation titulaires d'engagements de durée indéterminée auxquels il avait été mis fin par décision unilatérale de l'Administration. La compétence du Tribunal ne fut pas contestée et les jugements furent exécutés.

² « En outre, toute une catégorie de spécialistes n'acceptent *a priori* que des nominations pour un temps déterminé, relativement bref, en vue de l'accomplissement d'une tâche déterminée qui leur est confiée. Leur concours serait exclu par avance si l'on exigeait d'eux qu'ils abandonnent définitivement une position acquise pour devenir des fonctionnaires permanents. » Langrod, « Les problèmes fondamentaux de la fonction publique internationale », Bruxelles, 1953, Éditions de la Librairie encyclopédique, S. P. R. L., p. 65.

³ Depuis le 1^{er} mai 1955, cette période a été fixée à deux ans de service au moins, sans distinction de catégorie. ADM.A.139. *Pièce (25)*.

cée. Le soin d'assurer une telle stabilité n'appartient d'ailleurs qu'aux autorités compétentes de ces administrations internationales. L'ingérence d'une juridiction dans ce domaine constituerait un excès de pouvoir du juge international, ainsi que nous le verrons en examinant la question II.

208. On a souvent décrit la situation juridique des fonctionnaires internationaux à l'égard des Organisations qu'ils servent comme ayant été inspirée de la pratique suivie, en ce qui concerne la fonction publique, dans divers systèmes juridiques nationaux. C'est ainsi notamment que l'on a pu écrire de la création du Tribunal administratif de la Société des Nations qu'elle constituait un compromis entre les concepts du droit anglo-saxon et ceux des systèmes juridiques continentaux¹. Il ne peut être sans intérêt, dans ces conditions, de comparer la situation des membres du personnel de l'Organisation avec celle de fonctionnaires nationaux dans certains pays, et notamment au Royaume-Uni et en France.

209. La situation juridique du *civil servant* britannique est caractérisée avant tout par une absence à peu près complète de droits susceptibles d'être invoqués devant une instance juridictionnelle. Cette situation tient au principe fondamental de la fonction publique britannique que les fonctionnaires sont révocables *at pleasure*. Il est en effet généralement admis que le lien qui lie le fonctionnaire à l'Administration est de nature contractuelle, mais que le contrat d'engagement renferme une clause implicite permettant à la Couronne de résilier l'engagement *at will*². Cette situation a eu pour effet de rendre à peu près inutile l'emploi généralisé de contrats de durée définie, puisque la résiliation peut intervenir en tout temps sans qu'il existe une possibilité de recours juridictionnel³. Il existe donc peu de jurisprudence sur ce point. Mais même lorsque le contrat d'engagement est de durée définie, il a été affirmé que la Couronne n'en avait pas pour autant renoncé à son droit de résilier *at pleasure*⁴ et qu'elle n'était pas juridiquement fondée à renoncer par contrat à ce droit⁵. Il semble donc qu'un *civil servant*, quel que soit son statut et quels que soient les termes de son engagement, peut toujours être licencié *at will* et ne dispose d'aucun recours en cas de licenciement. *A fortiori*, le fonctionnaire dont le contrat de durée

¹ « The whole evolution which found its conclusion with the establishment of the [Administrative] Tribunal may perhaps best be characterized as a fair and workable compromise between the concepts of Anglo-Saxon law with respect to civil service tradition and Latin and Germanic concepts of civil service rights and safeguards. » E. F. Ranshofen-Wertheimer, *The International Secretariat*, 1945, p. 262.

² Street, *Governmental Liability* (1953), pp. 112-113.

³ « Le Civil Service ignore en principe les nominations « à temps » si fréquentes dans le régime allemand de la fonction publique. » P. M. Gaudemet, *Le Civil Service britannique*, Colin, Paris, 1952, p. 92.

⁴ *Dunn v. R.* (1896), 1 Q.B. 116, Williams, *Crown Proceedings* (1948), p. 64.

⁵ *Hales v. R.* (1918), 34 TLR 589 per Pickford I.J.; *Denning v. Secretary of State for India* (1920), 37 TLR 138; Williams, *op cit.*, p. 64; Street, *op. cit.*, p. 113.

définie n'est pas résilié par action unilatérale mais vient à expiration à la date prévue n'a-t-il aucun recours contre la Couronne. Sa situation à cet égard n'est pas différente de celle de toute personne privée partie à un contrat de durée définie en vertu du *common law* : le contrat d'engagement conclu pour une durée définie entre personnes privées vient à expiration à la date prévue et ne comporte aucune *expectancy of renewal*¹. Cet espoir de renouvellement serait encore moins fondé lorsqu'il s'agit d'un *civil servant*, par suite de la règle qui permet à l'État de licencier ce fonctionnaire *at will* et sans qu'il existe pour ce dernier aucune possibilité de recours.

210. La situation du fonctionnaire britannique, sans être exactement comparable à celle des fonctionnaires internationaux, l'engagement de durée définie, notamment, n'y étant pas généralisé, n'est donc pas, du point de vue strictement juridique et en ce qui concerne la possibilité de recours juridictionnel, entourée de plus de garanties que celle des fonctionnaires internationaux et en particulier de celle des membres du personnel de l'Organisation. La stabilité incontestée du Civil Service britannique n'en a cependant nullement souffert, la pratique administrative et des contrôles hiérarchiques, parlementaires et syndicaux suppléant à la carence des recours judiciaires. Il serait en effet erroné de déduire de l'absence de droit de recours judiciaire une absence de garantie, la stabilité de la fonction publique n'étant pas une préoccupation ressortissant normalement à la compétence judiciaire.

211. Alors qu'au Royaume-Uni le lien juridique qui unit le *civil servant* à la Couronne est généralement considéré comme étant de caractère contractuel, en France, au contraire, la situation des agents de l'État et des autres collectivités publiques est, en principe, statutaire et réglementaire et non contractuelle. Cette règle générale, d'évolution assez récente et qui a trouvé son aboutissement dans une loi du 19 octobre 1946, vise les fonctionnaires permanents, dits « de carrière ». Ce principe, si important soit-il, n'exclut pas l'existence d'autres catégories du personnel de l'Administration publique qui sont recrutées par contrat.

212. Les contrats par lesquels des particuliers s'engagent au service de l'Administration moyennant rétribution apparaissent extrêmement divers, car ils s'étendent depuis le simple accord verbal passé avec un journalier jusqu'au recrutement d'un véritable personnel de fonctionnaires. On distingue, parmi ces contrats, d'une part ceux qui sont passés dans les conditions du droit privé et qui sont assimilables, tant en ce qui concerne les règles de

¹ « If the contract is for a fixed term whether made so by express words or by implication, the employment thereunder expires with the term. No stipulation is implied that because of the absence of notice to the contrary the contract will be renewed for another term : *Messer v. Barrett Co.* (1927), 10 DLR 284 ; *Short v. Laery*, 11 NZLR 17 ; *Cook v. Sydney, etc. Bank* 3, NSWLR 273 », *Williston on Contracts*, § 1027.

fond que les règles de compétence en cas de litige, à un contrat ordinaire de louage de services, d'autre part les engagements qui constituent des « contrats administratifs », selon le sens que revêt cette expression dans la terminologie juridique française, c'est-à-dire des contrats soumis à des règles spéciales de droit administratif dégagées par la jurisprudence du Conseil d'État¹.

213. Dans l'un et l'autre cas, mais surtout en ce qui concerne les « contrats administratifs », la situation des agents ainsi recrutés ne dépend pas exclusivement de règles contractuelles. A celles-ci s'ajoutent, en effet, des dispositions fixées par voie générale au moyen de règlements obligatoirement applicables à tous les agents contractuels d'une même catégorie et qui peuvent être modifiées par décision unilatérale de la puissance publique².

214. En ce qui concerne la durée de l'engagement, on admet que, dès l'instant qu'il y a contrat, cette durée est déterminée par les règles contractuelles. Il n'y a pas de doute qu'un contrat d'engagement de personnel, quelles qu'en soient les modalités et la nature, prend fin au terme fixé par le contrat. S'il existe des exceptions à cette règle, en vertu de la théorie générale des contrats administratifs, c'est uniquement dans le sens d'une résiliation anticipée du contrat lorsque certains faits, tels que la suppression ou la transformation du service public intéressé, la justifient. Mais l'on n'a jamais envisagé que l'agent contractuel pût avoir un droit quelconque à une prolongation ou un renouvellement de son contrat au-delà du terme fixé par celui-ci³. L'agent engagé par contrat pour une période déterminée dans ce contrat ne possède donc aucune garantie que ce contrat sera renouvelé à son expiration⁴.

215. Les remarques qui précèdent font ressortir qu'il existe en France, parmi les personnes exerçant la fonction publique, à côté des fonctionnaires permanents dont la situation exclut en règle générale la notion de contrat, des « fonctionnaires contractuels »⁵, recrutés « à temps », dont la situation juridique, du point de vue de la durée de l'emploi, ne paraît pas sans analogie avec celle

¹ A. de Laubadère, *Traité théorique et pratique des contrats administratifs*, Paris, 1956, tome I, pp. 124 et suivantes; Méric, *Litiges avec le personnel et compétence administrative dans la jurisprudence du Conseil d'État*, Conseil d'État: Études et Documents 1953, p. 35; Plantey, *Traité pratique de la fonction publique*, Paris, 1956.

² Plantey, *op cit.*, p. 26; Conseil d'État, arrêt *Syndicat national* du 4 mars 1953, commenté dans la *Revue du droit public*, 1953, p. 756.

³ Laubadère, *op. cit.*, tome III, pp. 139 et suivantes.

⁴ « This lack of stability, characteristic from the legal point of view of this category of civil servants (contrary to the permanent ones: « fonctionnaires statutaires »), is to be stressed. » Langrod, au sujet des agents recrutés par contrats administratifs en France, dans *Administrative Contracts, A comparative Study*, The American Journal of Comparative Law, 1955, vol. 4, n° 3, note 106, p. 345.

⁵ Waline, « Manuel élémentaire de droit administratif », 4^{me} édition, 1946, p. 285.

des fonctionnaires internationaux titulaires de contrats de durée définie. Ni les uns ni les autres ne possèdent les garanties juridiques reconnues aux fonctionnaires statutaires en France et aux membres du personnel de l'Organisation titulaires de contrats de durée indéterminée.

C. Sur la question 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 ? »

216. L'examen de la question I nous a amenés à conclure à l'incompétence initiale du Tribunal administratif, c'est-à-dire à son inaptitude juridique à connaître des requêtes qui lui étaient soumises et à procéder à leur examen sur le fond. Cette conclusion reposait à la fois sur une analyse de ce que le Tribunal est juridiquement compétent de faire, aux termes de l'article II, paragraphe 1, et de l'article VIII de son Statut, et sur une analyse de ce que les requêtes invitaient le Tribunal à faire en l'espèce et des conclusions auxquelles le Tribunal était arrivé. Le Tribunal s'étant déclaré compétent et ayant procédé à l'examen des requêtes sur le fond, le Conseil exécutif a décidé de se prévaloir de la procédure prévue par l'article XII du Statut du Tribunal en fondant, ainsi que nous l'avons vu, l'exception d'incompétence sur deux chefs différents¹. Le Conseil exécutif s'est en effet demandé si, abstraction faite de son inaptitude juridique à connaître des requêtes, le Tribunal n'avait pas, dans l'examen sur le fond auquel il a en fait procédé, outrepassé, sur certains points, les limites générales de la compétence qui lui est conférée par son Statut pour l'examen des requêtes qui lui sont soumises. Il va sans dire que cette question ne peut se poser que dans l'hypothèse où les requêtes qui lui étaient soumises en l'espèce entraient effectivement dans le cadre de l'article II, paragraphe 1, de son Statut, ce qui implique une réponse affirmative à la première question soumise à la Cour. Ce n'est donc que dans l'hypothèse où la Cour estimerait que le Tribunal administratif avait une compétence *ab initio* à examiner les requêtes sur le fond que les questions figurant sous II appellent une réponse. En effet, dans le cadre d'une procédure qui, comme celle qui est prévue à l'article XII du Statut du Tribunal, met en cause la question de la validité de jugements

¹ Voir ci-haut paragraphe 93.

rendus par une juridiction internationale, cette dernière question est tranchée de plein droit par une réponse négative à la question I ; par contre, une réponse d'où il résulterait que le Tribunal administratif était compétent pour connaître des requêtes qui lui étaient soumises et pour procéder à leur examen sur le fond, ne permettrait pas de conclure pour autant à la validité des jugements rendus. Il y avait donc lieu, dans l'hypothèse qu'une réponse affirmative puisse être donnée à la question I, de demander à la Cour si, dans l'examen auquel il a procédé, le Tribunal n'avait pas dépassé les limites assignées à ses pouvoirs par les termes de son Statut, commettant ainsi un excès de pouvoir de nature à porter atteinte à la validité des jugements rendus.

217. Le fait que les questions qui figurent sous le chiffre II n'appellent de réponse que pour le cas où la question I ferait l'objet d'une réponse affirmative, bien qu'il soit logique et conforme au sens de l'article XII du Statut, est, en lui-même, paradoxal. En effet, si le Tribunal avait été compétent *ab initio*, il est peu vraisemblable qu'il eût alors estimé nécessaire de recourir aux considérations sur lesquelles il s'est effectivement fondé et dont certaines ont été retenues dans les questions a) et b). Si nous supposons, en effet, que les conditions préalables de la compétence du Tribunal, telles que nous les avons dégagées précédemment¹, sont présentes — à savoir l'existence d'une requête conforme à l'article II permettant au Tribunal d'agir conformément à l'article VIII de son Statut —, le Tribunal, examinant cette requête, aurait vérifié l'existence ou l'absence d'une inobservation contractuelle ou statutaire. Si aucune inobservation de cette nature n'était constatée, il aurait débouté les requérants de leurs requêtes ; si, au contraire, une inobservation était constatée, le Tribunal aurait agi dans le sens de l'article VIII en se fondant simplement sur l'existence établie d'une inobservation au sens de l'article II. Le Tribunal, dans un cas comme dans l'autre, n'aurait eu nul besoin de recourir à une théorie du détournement de pouvoir ou de l'abus de droit. Ce n'est, par contre, que si les conditions préalables de la compétence du Tribunal ne sont pas présentes que le Tribunal, qui ne peut alors par hypothèse statuer dans le cadre de l'article VIII, devra, s'il désire néanmoins se prononcer sur le fond, recourir à des considérations qui soulèvent l'objection de l'excès de pouvoir et rendent indispensable de poser les questions qui figurent sous a) et b). L'excès de pouvoir du Tribunal, dans de telles conditions, parce qu'il est en quelque sorte inévitable, tend à prouver l'incompétence *ab initio*.

218. Le Conseil exécutif, dans le libellé des questions figurant sous a) et b) de la question II, a retenu deux points sur lesquels il a estimé que la possibilité d'un excès de pouvoir appelait un

¹ Voir ci-haut paragraphes 161-167.

examen de la part de la Cour. Nous n'avons donc pas à examiner ici toutes les formes ou causes possibles de l'excès de pouvoir du juge international¹, mais uniquement les deux motifs invoqués sous la question II. Ces deux questions portent sur des considérations qui sont de nature à affecter la validité des jugements et s'inscrivent donc logiquement dans la procédure prévue par l'article XII.

219. L'importance de ce dernier point n'a pas échappé au Conseil exécutif, lors de son examen du libellé de ces deux questions. Le représentant du Royaume-Uni, sir Ben Bowen-Thomas, a en effet indiqué que le Gouvernement de Sa Majesté estimait « que le Directeur général n'est nullement lié par les *obiter dicta*. Il semble donc qu'il devrait continuer à exercer les pouvoirs qui lui sont reconnus, et ceci aussi longtemps qu'il n'en sera pas empêché par un jugement du Tribunal. » Le représentant du Royaume-Uni concluait en déclarant que son Gouvernement « n'estimait pas qu'il y ait lieu de demander à l'heure actuelle un avis consultatif sur les *obiter dicta* »². Le Conseil exécutif n'a cependant pas retenu ce point de vue.

220. S'il est en effet admis que les attendus d'un jugement figurant dans l'exposé des motifs ne lient pas par eux-mêmes les parties et ne peuvent, à eux seuls, servir d'appui à une procédure tendant à faire reconnaître l'invalidité d'une décision, ces attendus indiquent néanmoins avec autorité les bases sur lesquelles le juge s'est fondé pour arriver aux conclusions qui figurent dans le dispositif. Ce ne serait que dans l'hypothèse où ces attendus iraient plus loin que le dispositif que les parties seraient justifiées à les ignorer. La Cour permanente de Justice internationale, qui semble être arrivée elle-même à une telle conclusion³, précise néanmoins « que toutes les parties d'un jugement visant les points en litige s'expliquent et se complètent l'une l'autre et doivent être prises en considération, afin d'établir la portée et le sens précis du dispositif »⁴. Or, *a fortiori*, s'il était établi que le Tribunal

¹ C'est ainsi, par exemple, que la décision du Tribunal « prononçant » l'annulation, au lieu de l'ordonner conformément aux termes de l'article VIII de son Statut, privant ainsi l'Administration de son pouvoir d'appréciation de la possibilité ou de l'opportunité de cette annulation, bien que dépourvue en l'espèce de conséquences juridiques (voir ci-haut paragraphes 182-183), paraît dépasser les limites du pouvoir conféré au Tribunal par ce même article. L'attribution d'une indemnité à défaut d'exécution par le Directeur général d'une obligation dont le Tribunal n'ordonne pas l'exécution est également contraire à l'article VIII, et paraît être constitutive d'excès de pouvoir (voir ci-haut paragraphes 184-186). Nous avons examiné ces deux cas sous la question I comme étant indicatifs des conséquences d'une interprétation erronée, par le Tribunal, de son aptitude juridique à procéder à l'examen sur le fond.

² 42 SR.1-27, p. 149. *Pièce (15)*. Voir ci-haut paragraphe 72.

³ « ... il est certain que les motifs contenus dans une décision, tout au moins dans la mesure où ils dépassent la portée du dispositif, n'ont pas force obligatoire entre les parties intéressées ». *Service postal polonais à Dantzig*, C. P. J. I., Série B, n° 11, pp. 29-30.

⁴ *Ibid.*

ne pouvait arriver aux conclusions qui figurent dans le dispositif de ses jugements qu'en se fondant sur certaines considérations qu'il a énoncées dans ses attendus, et s'il était établi que ces considérations dépassent les limites de la compétence conférée au Tribunal, alors la conclusion est inévitable que ces considérations ont un effet direct sur la validité du dispositif. Il serait alors en effet démontré que, le Tribunal ne pouvant aboutir aux décisions auxquelles il est arrivé qu'en commettant un excès de pouvoir, ses conclusions sont entachées d'invalidité.

221. Or, précisément, dans les cas d'espèces visés par le présent exposé, le Tribunal n'a pu aboutir aux conclusions qui figurent dans le dispositif de ses jugements qu'en se fondant sur certaines considérations qu'il a été logiquement amené à énoncer dans ses attendus. En effet, dans ce dispositif, le Tribunal « prononce l'annulation de la décision entreprise et dit pour droit qu'elle constitue un abus de droit préjudiciable ». Pour déterminer sur quelles bases le Tribunal s'est fondé pour arriver à la conclusion que la décision contestée constitue un abus de droit préjudiciable, il est donc nécessaire d'examiner les motifs retenus à cet égard dans les attendus. Le Tribunal y indique tout d'abord que « si le pouvoir est conféré au Directeur général de ne pas renouveler un engagement de durée définie ... c'est évidemment à la condition implicite que ce pouvoir ne s'exerce que pour le bien du service et l'intérêt de l'Organisation »¹; que « c'est à la lumière de ce principe que doivent être vérifiés les faits acquis en la cause »²; partant de ce point, le Tribunal examine l'attitude des requérants et le grief retenu par le Directeur général; recherche si l'attitude des requérants peut être considérée comme justifiant ce grief³; examine l'attitude du Directeur général à l'égard de la mise en œuvre de la politique gouvernementale d'un État Membre; conclut, après examen, que ce grief est « entièrement injustifié »⁴; que la décision « doit être annulée »⁵; qu'il n'apparaît pas que les requérants aient placé leurs propres intérêts au-dessus de « l'intérêt véritable de l'Organisation »⁶; qu'en conséquence, la décision de non-renouvellement d'engagement « est à la fois constitutive d'un détournement de pouvoir et d'un abus de droit entraînant l'obligation de réparer le préjudice qui en est la conséquence »⁷. Il résulte donc de ce raisonnement que le Tribunal a estimé que la décision contestée est le résultat de l'exercice par le Directeur général d'un pouvoir de non-renouvellement; qu'en l'espèce, ce pouvoir n'a pas été exercé pour le bien du service et l'intérêt de l'Organisation; que la décision qui en résulte doit donc être annulée; qu'au

¹ Section B, paragraphe 1.

² Section B, paragraphe 2.

³ Section C, paragraphe 3.

⁴ Section E, paragraphe 7.

⁵ Section E, paragraphe 9.

⁶ Section F, paragraphe 7.

⁷ Sur le préjudice, paragraphe 3.

surplus elle a entraîné un préjudice ; que ce préjudice doit être réparé. C'est un tel exercice de pouvoir, aboutissant à la décision contestée, que le Tribunal qualifie de « détournement de pouvoir » et d'« abus de droit préjudiciable ». Ce raisonnement, et les attendus qui l'explicitent, sont donc indissolublement liés aux conclusions auxquelles le Tribunal est arrivé, la contre-partie étant que si un tel pouvoir avait été exercé conformément au bien du service et à l'intérêt de l'Organisation, il n'y aurait eu ni détournement de pouvoir ni abus de droit. En conséquence, s'il était démontré que les considérations sur lesquelles le Tribunal s'est fondé pour établir ce détournement de pouvoir et cet abus de droit préjudiciable sont en dehors des limites de la compétence du Tribunal, qu'en d'autres termes ce dernier a commis un excès de pouvoir, le dispositif lui-même serait entaché d'invalidité¹.

222. Nous n'examinerons pas ici la question de savoir si le Tribunal aurait pu aboutir à une autre conclusion que celle à laquelle il est effectivement arrivé. Nous avons établi sous la question 1 que le Tribunal ne pouvait arriver à la conclusion qu'il y avait eu inobservation des stipulations du contrat d'engagement ou inobservation des dispositions du Statut du personnel², et nous avons indiqué les raisons de cette impossibilité³. Il nous suffit maintenant d'établir que, le Tribunal n'étant arrivé à certaines conclusions — qui ne sont pas ici en discussion — qu'en se fondant sur certaines considérations et ces considérations dépassant les limites de la compétence du Tribunal, ce dernier a commis un excès de pouvoir mettant en cause la validité même des jugements rendus.

223. Nous ne croyons pas non plus nécessaire d'entrer, à ce stade, dans des considérations doctrinales sur la notion de l'excès de pouvoir du juge international ni de nous prononcer, en particulier, sur la question de savoir si l'excès de pouvoir est juridiquement distinct de l'incompétence proprement dite. Dans le commentaire détaillé qu'il a préparé à la demande de la Commission du droit international sur le projet de convention sur la procédure arbitrale, le Secrétariat des Nations Unies, après avoir passé en revue l'opinion des différents auteurs sur cette question⁴, n'aboutit à aucune conclusion en la matière et se borne à souligner que cette distinction appartient plutôt au droit interne. Cette distinction, qui peut n'être qu'une distinction entre deux manières d'envisager la même notion, ou entre deux notions dont l'une serait le corollaire de l'autre, a été retenue dans

¹ Nous n'examinons pas ici le bien-fondé de ces attendus ni la question de savoir si la décision du Tribunal ne comporte pas d'erreur de droit pouvant entacher également la validité des décisions. Cette recherche dépasserait en effet le cadre de la procédure permise par l'article XII du Statut.

² Voir ci-haut paragraphes 184-186.

³ Voir ci-haut paragraphe 187.

⁴ Commentaire sur le projet de convention sur la procédure arbitrale adopté par la Commission de droit international à sa cinquième session, A/C.N.4/92 (1955 V.1), pp. 106-116.

le présent exposé non pas tant pour des raisons de caractère doctrinal que pour des raisons de commodité, et parce qu'elle correspond au libellé des questions auxquelles le Conseil exécutif s'est arrêté dans sa demande d'avis consultatif. M. le professeur Paul Reuter, dans l'avis qu'il a donné sur la validité des jugements à la demande de l'Association du personnel, avis qui fut communiqué au Conseil exécutif¹ lors de l'examen de la demande d'avis, donne la définition suivante qui semble viser l'excès de pouvoir aussi bien que l'incompétence :

« Le défaut de compétence (*jurisdiction*) vise toutes les hypothèses dans lesquelles un tribunal international dépasse d'une manière ou d'une autre les limites assignées à son activité par les actes qui l'ont institué. Ainsi en est-il si un tribunal examine des requêtes de personnes qui n'ont pas accès à sa barre, s'il tranche des questions étrangères à sa compétence, ou s'il applique des règles que les actes qui l'ont institué ne l'ont pas autorisé à mettre en œuvre². »

224. Pas plus l'examen doctrinal des théories du détournement de pouvoir et de l'abus de droit que la question théorique de savoir si le Tribunal peut y faire appel ne rentrent dans le cadre de nos développements. Ce n'est que dans la mesure où une décision prise par le Tribunal sur la base du détournement de pouvoir ou de l'abus de droit se fonde sur les considérations énoncées dans les questions *a)* et *b)* que la compétence du Tribunal à recourir à de telles théories sera examinée ici³. Ces considérations sont, nous le rappelons : *a)* le bien du service et l'intérêt de l'Organisation ; *b)* l'attitude du Directeur général dans ses relations avec un État Membre. Il convient de les étudier séparément.

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 ?

225. Cette question, dont les termes sont repris d'un attendu figurant dans les jugements du Tribunal, est d'une portée strictement délimitée. Elle vise une situation déterminée, à savoir celle qui a fait l'objet des jugements nos 17, 18, 19 et 21. Venant après la question I et lui étant subordonnée, elle vise les mêmes cas d'espèce et sa portée se limite à ces cas d'espèce. Nous ne sommes donc pas appelés à examiner la question générale et abstraite de la compétence du Tribunal à prendre en considération, dans l'examen des requêtes qui lui sont soumises, le bien du service ou l'intérêt de

¹ Document 42 EX/37, annexe II, *Pièce (18)*.

² Document 42 EX/37, annexe II, *Pièce (18)*, p. 7.

³ Cependant, dans la mesure où le recours par le Tribunal à de telles théories implique que le Tribunal n'a pas constaté d'inobservation des dispositions contractuelles ou statutaires, la nécessité de recourir alors à ces théories nous paraît indicative de l'incompétence *ab initio* du Tribunal. Voir ci-haut paragraphe 217.

l'Organisation, mais uniquement celle, particulière et concrète, de savoir si, dans des cas déterminés de non-renouvellement de contrats de durée définie, le Tribunal était fondé à vérifier si le « pouvoir » dont le Directeur général aurait fait usage à cette occasion a, ou n'a pas, été exercé pour le bien du service et l'intérêt de l'Organisation. A cette fin, nous serons amenés à rechercher à quoi correspondait exactement en l'espèce cette « vérification » opérée par le Tribunal. L'analyse qui va suivre, même si elle nous amène à recourir à des considérations de portée générale, doit donc s'entendre comme visant uniquement la question précise dont nous venons de fixer la portée.

226. Dans un attendu figurant dans la section B des jugements précités, le Tribunal déclare :

« Attendu que, si le pouvoir est conféré au Directeur général de ne pas renouveler un engagement de durée définie et cela sans être tenu à préavis ou à indemnité, c'est évidemment sous la condition implicite que ce pouvoir ne s'exerce que pour le bien du service et l'intérêt de l'institution ¹ ; »

Ayant énoncé ce postulat, le Tribunal poursuit :

« Attendu que c'est à la lumière de ce principe que doivent être vérifiés les faits acquis en la cause ² ; »

Ces deux attendus marquent le point de départ d'un exposé des motifs qui amèneront le Tribunal à conclure que le « pouvoir de ne pas renouveler » n'avait pas, en l'espèce, été exercé conformément à la condition implicite postulée par le Tribunal et que la décision qui résultait de cet exercice était, en conséquence, constitutive d'un « détournement de pouvoir » et d'un « abus de droit préjudiciable ». Le Tribunal a donc bien estimé qu'il lui appartenait de vérifier si le « pouvoir » conféré au Directeur général avait été, dans les cas d'espèce, exercé effectivement « pour le bien du service et l'intérêt de l'Organisation ».

227. Nous n'avons pas à décider ici de l'exactitude du postulat énoncé par le Tribunal à l'effet que le pouvoir du Directeur général est soumis, dans son exercice, à une condition implicite ³. Mais nous devons, par contre, a) déterminer si le non-renouvellement de contrats de durée définie implique l'exercice d'un pouvoir de la part du Directeur général ; b) déterminer la compétence du Tribunal à vérifier si le non-renouvellement — qu'il représente ou non l'exercice d'un pouvoir de la part du Directeur général — est conforme à cette condition implicite.

¹ Section B, paragraphe 1.

² Section B, paragraphe 2.

³ Il serait admis par exemple que l'exercice par le Directeur général de ses pouvoirs administratifs soit soumis à des conditions implicites ou explicites dont la vérification incomberait non au Tribunal mais aux organes compétents de l'Organisation.

228. Le premier des attendus du Tribunal que nous venons de citer repose sur un postulat qu'il convient en effet d'examiner, à savoir qu'il existerait un « pouvoir de ne pas renouveler » et que le « non-renouvellement » résulterait de l'exercice d'un tel pouvoir. La vérification de telles prémisses sur lesquelles le Tribunal se fonde sans les établir est essentielle. En effet, s'il n'existe pas de tel pouvoir ou si le non-renouvellement ne résulte pas de l'exercice d'un pouvoir quelconque, la question de l'existence d'une condition implicite à l'exercice de ce pouvoir, ainsi que celle de la compétence du Tribunal à vérifier cet exercice à la lumière de cette condition implicite, deviendraient sans objet.

229. Partant de l'existence postulée d'un « pouvoir de ne pas renouveler », qui aurait été exercé par le Directeur général, le Tribunal, vérifiant l'exercice de ce pouvoir, procède à l'examen de la « décision contestée ». Cette « décision contestée » serait le résultat de l'exercice du pouvoir conféré au Directeur général. Le Tribunal, vérifiant l'exercice de ce pouvoir, conclut que la décision qui en résulte doit être annulée. Nous avons établi, sous la question I, que le non-renouvellement n'impliquait aucune décision administrative ; qu'aucun acte juridique n'était requis pour que la cessation de l'emploi intervienne conformément à une situation juridique pré-établie résultant de l'accord des parties ; qu'au contraire, un acte juridique était requis pour que le renouvellement soit offert¹. Pareille situation juridique, que nous avons longuement analysée dans nos développements antérieurs, est incompatible avec la notion de l'octroi au Directeur général d'un pouvoir quelconque en vue du non-renouvellement et, en conséquence, de l'exercice par lui d'un pareil pouvoir.

230. Le postulat contenu dans l'attendu du Tribunal relatif à l'existence d'un tel pouvoir et à son exercice sous condition ne nous paraît donc pas vérifié. Il n'en reste pas moins nécessaire d'examiner ce qu'implique la notion de non-renouvellement retenue par le Tribunal pour déterminer exactement le contenu de ce qu'il a estimé devoir soumettre à sa vérification.

231. La disposition 104.6, paragraphe d), établit par contre l'existence d'un pouvoir d'offrir le renouvellement. En l'absence de toute obligation à cet égard, le Directeur général est libre d'exercer ou de ne pas exercer un tel pouvoir. Le Directeur général, dans les cas d'espèce qui font l'objet du présent exposé, s'est abstenu d'exercer le pouvoir qui lui est conféré d'offrir de nouveaux engagements aux requérants. Nous sommes donc en présence non de l'exercice d'un « pouvoir » de ne pas renouveler, mais bien du non-exercice d'un pouvoir d'offrir le renouvellement. La seule question qui puisse alors se poser est celle de savoir si le Tribunal était *compétent* pour vérifier si le non-exercice d'un tel pouvoir

¹ Voir ci-haut paragraphes 156-160.

par le Directeur général était conforme au bien du service et à l'intérêt de l'Organisation. Nous nous proposons d'examiner cette question, sans aborder pour cela la question de savoir si les conclusions auxquelles le Tribunal est arrivé sur ce point sont fondées en fait et en droit. Cette question, qui met en cause la substance du jugement, dépasserait, en effet, le cadre de la demande d'avis soumise à la Cour.

232. Partant des deux attendus que nous avons cités, le Tribunal s'est attaché à examiner les motifs pour lesquels, dans des circonstances déterminées, et alors qu'il décidait d'offrir le renouvellement de leur contrat à un certain nombre de membres du personnel, le Directeur général avait estimé ne pas pouvoir offrir un tel renouvellement aux requérants¹.

233. Dans cet examen, le Tribunal se trouvait en présence de données précises, car le Directeur général avait fait connaître non seulement les critères qu'il entendait suivre dans l'application de sa politique en matière de renouvellement, mais également des motifs pour lesquels, en vertu de ces critères, l'application de cette politique l'avait amené à ne pas offrir ce renouvellement dans certains cas déterminés. Ces critères « les qualités requises de travail, de compétence et d'intégrité et dont les services sont nécessaires » —, tels qu'ils sont énoncés dans la note administrative du 6 juillet 1954, sont, en ce qui concerne les trois premiers, les critères mêmes qu'aux termes de l'article 4.2 du Statut du personnel et de l'article VI, paragraphe 4, de l'Acte constitutif de l'Organisation, le Directeur général est tenu de suivre dans la nomination initiale d'un membre du personnel. Une telle identité dans les critères est d'ailleurs impérative, puisqu'il s'agit juridiquement, lors du renouvellement, de contracter à nouveau². Le Directeur général n'appliquait donc pas aux renouvellements des critères de son choix, mais ceux qu'en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par l'Acte constitutif, il est tenu d'appliquer pour le recrutement initial. Que ceci ait été conforme à l'esprit de l'Acte constitutif est confirmé par la précision apportée par la suite à l'article 4.2 du Statut du personnel par la Conférence

¹ C'est ainsi que le Tribunal emploie des formules telles que « l'exception à la règle générale de renouvellement appliquée contre le requérant » (section E, paragraphe 7) et « mesure d'exception dont (le requérant) se plaint » (sur le préjudice, paragraphe 6). Il résulte de ce que nous avons établi précédemment qu'il n'aurait pas pu exister une règle générale de renouvellement. Les exceptions au renouvellement ne sont pas, en effet, limitées juridiquement au fait du Directeur général : elles peuvent résulter du fait des intéressés. Voir ci-haut paragraphe 157.

² Ceci est d'ailleurs confirmé par la modification apportée, en date du 9 décembre 1954, à l'article 4.2 du Statut du personnel qui se lit maintenant comme suit (les mots soulignés sont les mots ajoutés) : « Les nominations, mutations et promotions des membres du personnel décidées par le Directeur général, ainsi que les renouvellements d'engagement 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. » ADM. 5133. Pièce (25).

générale. La note administrative n'apportait donc, à cet égard, aucun élément nouveau dans l'énoncé des critères applicables. Elle se bornait à préciser que les critères applicables au recrutement initial l'étaient également au renouvellement.

234. Si le fait d'avoir indiqué à l'avance les critères requis pour le renouvellement des contrats d'engagements de durée définie venant à expiration à une date déterminée comporte, pour le Directeur général, le devoir de n'offrir ce renouvellement qu'aux personnes possédant les qualités requises, et donc le devoir de ne pas l'offrir à celles qui ne possèdent pas les qualités requises, il ne s'ensuit pas pour autant que le Directeur général ait une obligation quelconque d'offrir un tel renouvellement¹. Si l'offre d'un nouvel engagement est ainsi soumise à des critères précis, l'absence d'offre relève par contre purement du domaine de l'opportunité administrative, cette absence d'offre n'impliquant, en soi, ni l'existence ni l'absence des qualités requises. Néanmoins, en l'espèce, le Directeur général avait indiqué, dans une lettre aux requérants², que son inhabilité à leur offrir un nouvel engagement tenait à l'absence d'une des qualités requises, à savoir l'intégrité : « 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... » Le Directeur général a donc estimé que, à la lumière des critères qu'il est tenu d'appliquer, il ne *pouvait* pas (« il m'est impossible... ») offrir un nouvel engagement.

235. Tels sont les éléments que le Tribunal, se fondant sur les deux attendus initiaux que nous avons cités, a estimé pouvoir ou devoir soumettre à vérification. Ce que le Tribunal entendait exactement par cette vérification ne ressort pas cependant très clairement du raisonnement qui suit ces premiers attendus. Deux interprétations sont en effet possibles. Ou bien le Tribunal a estimé devoir vérifier si la position prise par le Directeur général contribuait effectivement au bien du service et à l'intérêt de l'Organisation : dans l'affirmative, cette position étant valable et légitime, dans la négative, cette position devant être corrigée ou modifiée par le Tribunal. Ou bien le Tribunal a estimé devoir vérifier si le Directeur général a eu subjectivement en vue le bien du service et l'intérêt de l'Organisation, la position prise par le Directeur général n'étant valable et légitime que sous cette condition.

¹ Sur l'absence d'obligation à cet égard, voir ci-haut paragraphe 158. Nous retrouvons de nouveau une situation juridique identique à celle de l'engagement initial. Si le Directeur général ne peut, en effet, recruter que des personnes remplissant des conditions déterminées, il est par contre sans aucune obligation de le faire. En d'autres termes, les critères ne sont vérifiables que pour le cas où le Directeur général offre le renouvellement.

² Voir ci-haut paragraphe 42.

236. La première interprétation signifierait que le Tribunal se fait entièrement juge de l'opportunité, c'est-à-dire qu'il substitue, à celle de l'autorité compétente, sa propre appréciation sur les mesures qu'il convient de prendre pour assurer le bien du service et l'intérêt de l'Organisation. La seconde interprétation impliquerait que le Tribunal estime que le Directeur général, qui doit agir en vue du bien du service et de l'intérêt de l'Organisation, aurait agi, dans le cas d'espèce, dans des buts autres que ceux-ci, ou dans des buts contraires. Ces deux interprétations paraissent également plausibles, les attendus des jugements paraissant indiquer, ainsi que nous le verrons maintenant, que le Tribunal, partagé entre les deux voies qu'impliquent ces deux interprétations, n'a rejeté entièrement ni l'une ni l'autre, mais semble avoir suivi tantôt l'une, tantôt l'autre.

237. Si nous examinons la première interprétation, nous constatons que le Tribunal, après un bref rappel des faits et des textes, déclare qu'« il convient de rechercher si l'attitude adoptée par le requérant peut être considérée comme justifiant la perte de confiance alléguée par le Directeur général¹ » et conclut, après avoir examiné cette attitude, « que le seul grief admis par le Directeur général pour justifier l'exception à la règle générale de renouvellement appliquée contre le requérant, c'est-à-dire celui de résistance aux investigations de son propre Gouvernement, est entièrement injustifié »². Le Tribunal, examinant l'attitude des requérants, arrive à une conclusion opposée à celle du Directeur général et conclut « qu'il en résulte que la décision entreprise doit être annulée »³. Le Tribunal substitue ainsi son appréciation à celle du Directeur général pour déterminer si certaines conditions de fait sont réunies. Ce faisant, il se fait juge des qualités des requérants, estimant « qu'il a été démontré ci-avant que l'attitude du requérant ... ne justifie aucunement l'existence d'un doute sérieux quant à ses qualités d'intégrité, de jugement et de loyauté vis-à-vis de l'Organisation défenderesse »⁴.

238. La question se pose donc de savoir si le Tribunal était fondé à substituer son appréciation à celle d'une autorité internationale qui a reçu compétence pour apprécier si certaines conditions de fait sont présentes. Le Tribunal n'a pas contesté, en effet, le droit du Directeur général de faire une telle appréciation ; il a assumé uniquement la compétence de vérifier cette appréciation et de la « corriger », le cas échéant. Même si le Tribunal considère cette appréciation du Directeur général comme erronée, c'est-à-dire contraire à celle à laquelle il est lui-même arrivé, une telle appréciation ne peut être constitutive d'inobservation des stipulations du contrat ou des

¹ Section C, paragraphe 3.

² Section E, paragraphe 7.

³ Section E, paragraphe 9.

⁴ Section F, paragraphe 6.

dispositions du Statut, et l'on ne voit pas sur quel texte le Tribunal pourrait fonder sa compétence à annuler une décision reposant sur une appréciation, qu'il considérerait erronée, de l'existence de certaines conditions de fait.

239. La Cour internationale de Justice elle-même, dans un avis récent, a été amenée à dégager la règle que le juge n'est pas fondé à substituer son appréciation à celle de l'autorité internationale qui a reçu compétence pour apprécier si certaines conditions de fait existent ou n'existent pas, et qu'en conséquence cette appréciation présente un caractère discrétionnaire qui échappe au recours juridictionnel. Dans l'avis consultatif rendu en date du 28 mai 1948, sur les *Conditions d'admission d'un État comme Membre des Nations Unies (article 4 de la Charte)*¹, tout en reconnaissant qu'un État Membre n'est pas fondé à faire dépendre son consentement à l'admission d'un nouveau membre de conditions non prévues à l'article 4 de la Charte, ou, ce qui revient au même, que les organes des Nations Unies qui ont reçu compétence pour prononcer sur cette admission ne peuvent la faire dépendre de conditions autres que celles que la Charte a prévues, la Cour internationale précise qu'il ne résulte pas cependant « *que soit exclue une appréciation discrétionnaire des circonstances de fait de nature à permettre de vérifier l'existence des conditions requises* »².

240. Certains pourraient être tentés de contester la valeur de ce précédent pour les affaires présentes en faisant valoir les différences qui existent entre une décision politique, prise par un organe politique composé des représentants d'États souverains, et les mesures d'ordre administratif émanant du Directeur général d'une organisation internationale. Ces différences seraient peut-être profondes si la Cour s'était prononcée dans le sens de l'opinion dissidente formulée par MM. Basdevant et Winiarski, sir Arnold McNair et M. Read, l'argumentation reposant alors sur une conception propre aux organes politiques qui auraient la liberté de principe pour choisir les motifs de leur détermination³. Encore devrait-on se demander dans quelle mesure des autorités telles que le Directeur général d'une organisation internationale possèdent ou non un caractère politique, la frontière entre l'Administration et la politique tendant à s'effacer au sommet de la hiérarchie exécutive. Mais la thèse adoptée par la Cour rejette l'idée d'une distinction entre organe politique ou non politique au regard de la réglementation juridique. « Le caractère politique d'un organe, affirme-t-elle, ne peut le soustraire à l'observation des dispositions conventionnelles qui le régissent, lorsque celles-ci constituent des limites à son pouvoir ou des critères à son jugement. »⁴ Il en résulte que l'avis de la Cour comporte un

¹ C. I. J., Recueil, 1948, pp. 57-65.

² Italiques ajoutées, *ibid.*, p. 63.

³ C. I. J., Recueil, 1948, pp. 85-86.

⁴ *Ibid.*, p. 64.

enseignement très général sur les conditions de validité d'un acte juridique émanant de n'importe quelle autorité internationale.

241. Pour préciser les conséquences qui résultent de cette jurisprudence et pour se garder d'en étendre indûment la portée, il convient sans doute de faire une distinction entre deux hypothèses. Si un pouvoir est conditionné par l'existence d'une certaine situation de fait, sans que la règle internationale attribue aucune compétence spéciale pour apprécier l'existence de cette situation à l'autorité détentrice dudit pouvoir, on peut admettre que la Cour ne s'est pas prononcée pour cette hypothèse et que le juge international serait fondé, dans un tel cas, à ne décider sur la validité de l'acte qu'en vérifiant l'existence de la situation de fait qui conditionne cet acte. Ainsi, d'un contrat qui autoriserait le licenciement d'un fonctionnaire international en cours d'engagement pour telle insuffisance apparue ou telle faute commise sans préciser que la constatation de l'insuffisance ou de la faute doit résulter d'une appréciation faite par l'autorité hiérarchique : on devrait probablement admettre qu'un tribunal, juge de l'application du contrat, vérifierait légitimement l'existence des faits qui sont de nature à justifier le licenciement. Au contraire, lorsque la règle de droit attribue elle-même à une autorité internationale la mission d'apprécier les circonstances de fait, en vue de prendre la décision appropriée à ces circonstances, l'appréciation ainsi faite présente un caractère discrétionnaire et le juge ne peut y substituer sa propre appréciation. C'est à cette seconde hypothèse que correspond l'avis précité de la Cour internationale de Justice puisque la Cour relève que les conditions énumérées dans l'article 4 de la Charte doivent se trouver réunies « *au jugement de l'Organisation* »¹.

242. En tenant compte de cette distinction, et bien que le Tribunal n'ait pas contesté la compétence du Directeur général à cet égard, mais affirmé uniquement sa compétence à « vérifier » l'appréciation faite par le Directeur général, on notera que l'attribution de compétence faite à l'autorité internationale, pour apprécier l'existence d'une certaine situation de fait et la qualifier, ne résulte pas nécessairement d'une disposition expresse et formelle, mais peut se déduire d'une interprétation générale de la réglementation juridique dans la matière considérée. Grammaticalement, l'article 4 de la Charte ne soumet pas « au jugement de l'Organisation » toutes les qualités qu'il énumère en vue de l'admission parmi les Nations Unies. Le premier alinéa de cet article dispose : « Peuvent devenir Membres des Nations Unies tous autres États pacifiques qui acceptent les obligations de la présente Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. » A s'en tenir à la lettre du texte, on aurait pu soutenir que, parmi les conditions nécessaires pour être admis (être un État — être

¹ Italiques ajoutés. C. I. J., Recueil, 1948, p. 62.

pacifique — accepter les obligations de la Charte — être capable de les remplir — être disposé à le faire), l'Organisation n'avait reçu de compétence spéciale, et partant discrétionnaire, que pour apprécier les deux dernières. Pourtant, dans son avis, la Cour internationale de Justice n'hésite pas à considérer comme allant de soi que toutes les conditions énumérées sont appréciées de la même façon discrétionnaire par l'Organisation et ses membres¹. C'est parce que cette compétence de l'Organisation s'impose pour des raisons plus générales que le seul argument tiré du texte de l'article 4 de la Charte.

243. Si l'on rapporte ces indications aux cas d'espèce dont le Tribunal a eu à connaître, il apparaît tout d'abord que l'appréciation des qualités requises pour le renouvellement incombe au Directeur général, comme lui incombe l'appréciation de ces mêmes qualités lors du recrutement initial. Le texte de l'article VI, paragraphe 4, de l'Acte constitutif, et celui de l'article 4.2 du Statut du personnel² ne laissent aucun doute à ce sujet. On ne concevrait pas, en effet, qu'alors que l'appréciation portée sur l'intéressé lors du recrutement initial, appréciation discrétionnaire et échappant au contrôle juridictionnel, incombe au Directeur général, cette même appréciation ne lui incombe pas également et n'a pas le même caractère discrétionnaire lorsqu'il s'agit de contracter à nouveau. Dans ces conditions, le Tribunal administratif devait, ainsi que l'a fait la Cour internationale de Justice, reconnaître le caractère discrétionnaire de l'appréciation formée par l'autorité responsable. En affirmant « qu'il convient de rechercher si l'attitude adoptée par le requérant peut être considérée comme justifiant la perte de confiance alléguée par le Directeur général » et en s'efforçant de démontrer « que l'attitude du requérant ... ne justifie aucunement l'existence d'un doute sérieux quant à ses qualités d'intégrité, de jugement et de loyauté vis-à-vis de l'Organisation », le Tribunal a commis un excès de pouvoir.

244. Si l'on se tourne maintenant vers la seconde interprétation, selon laquelle le Tribunal aurait estimé devoir « vérifier » si le Directeur général avait eu, subjectivement, en vue le bien du service et l'intérêt de l'Organisation lorsqu'il a indiqué qu'il n'offrirait pas de nouveaux engagements aux intéressés, l'on doit examiner tout d'abord quelles sont les implications d'une telle prise de position de la part du Tribunal. Le Tribunal serait alors amené à rechercher si, en fait, le Directeur général n'avait pas agi pour des buts autres que ceux qui, selon le postulat du Tribunal, seraient fixés comme condition implicite de la validité de ses actes. L'on voit donc que cette seconde interprétation se rattacherait alors à

¹ « Toutes ces conditions sont soumises au jugement de l'Organisation. » C. I. J., Recueil, 1948, p. 62.

² *A fortiori* dans sa version révisée du 9 décembre 1955 ; voir ci-haut note 1 au paragraphe 233, p. 220.

la théorie du détournement de pouvoir, théorie que le Tribunal accepte dans la mesure où il déclare que la décision contestée est constitutive d'un détournement de pouvoir¹. Mais s'il constate le détournement de pouvoir, le Tribunal n'indique pas pour autant que le Directeur général aurait poursuivi subjectivement des buts autres que le bien du service et l'intérêt de l'Organisation. En effet, ceci impliquerait que la preuve a été faite que le Directeur général a poursuivi des buts autres que ceux en vue desquels ses pouvoirs lui auraient été conférés et qui seraient étrangers au bien du service et à l'intérêt de l'Organisation. Or, le Tribunal ne constate rien de tel et, qui plus est, se garde bien d'indiquer, dans cette hypothèse, quels auraient été ces buts poursuivis par le Directeur général qui l'auraient rendu coupable d'un détournement de pouvoir. Le détournement de pouvoir retenu par le Tribunal n'est donc pas démontré.

245. L'on peut d'ailleurs se demander quelle pouvait être l'utilité pour le Tribunal de recourir à cette notion de détournement de pouvoir. En effet, le Tribunal, ayant estimé que les faits relevés contre les intéressés ne justifiaient pas le non-renouvellement de leurs engagements et contestant l'appréciation faite à cet égard par le Directeur général, avait déjà déclaré que la décision contestée devait être en conséquence annulée. Il pouvait donc, à ce stade, ordonner cette annulation et, à défaut d'annulation, attribuer une indemnité, conformément à l'article VIII de son Statut. La réponse à cette question apparaît clairement quand on constate qu'à part une référence à un possible détournement de pouvoir envisagé hypothétiquement dans le contexte des relations que le Directeur général est fondé à maintenir avec un État Membre² et dont nous verrons plus loin qu'elle était superfétatoire, la notion du détournement de pouvoir n'apparaît dans les attendus du Tribunal que pour fixer le préjudice qui résulterait d'une décision « à la fois constitutive d'un détournement de pouvoir et d'un abus de droit entraînant l'obligation de réparer »³. On ne voit pas comment un détournement de pouvoir, qui n'a pas été établi ni constaté dans les attendus sur le fond, pourrait servir de base à l'attribution d'une indemnité pour le préjudice cause, sans que le Tribunal, ce faisant, ne se rende coupable d'excès de pouvoir.

246. A la lumière des deux interprétations qu'il nous paraît plausible de donner aux attendus du Tribunal, l'on ne peut s'empêcher de constater que le Tribunal n'a pas été à même — ou n'a pas estimé utile — de préciser la nature de l'« inobservation » dont il aurait voulu faire reproche au Directeur général en déclarant que la décision contestée devait être annulée. Était-ce d'avoir apporté aux faits de la cause une appréciation que le Tribunal

¹ Sur le préjudice, paragraphe 3.

² Section E, paragraphe 2.

³ Sur le préjudice, paragraphe 3.

n'a pas partagée et, dans l'affirmative, en quoi consiste alors l'inobservation ? Était-ce d'avoir poursuivi des buts autres que le bien du service et l'intérêt de l'Organisation et, en ce cas, quels étaient alors ces buts ? Rien n'est moins clair. La seule constatation logique est qu'aucune « inobservation » n'a pu être démontrée.

247. Que l'on retienne l'une ou l'autre des deux interprétations possibles, ou les deux, la conclusion demeure la même, à savoir que le Tribunal, n'ayant constaté aucune « inobservation », n'a pas statué sur la base du droit dont il est chargé, par son Statut, d'assurer le respect, à savoir les stipulations du contrat d'engagement et les dispositions du Statut du personnel. Si certains systèmes nationaux peuvent admettre à des degrés divers que le juge ne se tienne pas à l'application stricte du droit en vigueur, soit qu'il y ajoute des règles nouvelles d'une portée générale, soit qu'il fonde sa sentence sur l'équité, soit qu'il fasse prévaloir des vues d'opportunité politique ou administrative dans le contrôle qu'il exerce sur les autorités publiques, de telles conceptions ne trouvent pas leur place parmi les règles de droit international applicables aux juridictions internationales en général, sauf dérogations expresses¹. On doit en effet considérer que la compétence attribuée à une juridiction par un État, ou une autre personne de droit international telle qu'une organisation internationale, ne s'entend que du pouvoir de statuer sur la base du droit, à moins qu'une compétence plus large ou différente n'ait été expressément accordée. Le caractère de la reconnaissance par l'Organisation de la compétence du Tribunal administratif exclut toute présomption à cet égard. Dans la mesure où celui-ci, s'éloignant de l'application du droit, se fonde sur des règles prétoriennes, sur son sentiment de l'équité ou sur des conceptions d'opportunité administrative qui sont réservées à l'appréciation des autorités compétentes de l'Organisation, et dont il n'est pas établi ni raisonnable d'envisager que celles-ci aient voulu se dessaisir, le Tribunal dépasse les limites de sa compétence et commet un excès de pouvoir.

b) *Le Tribunal 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 ?*

248. Ainsi que nous l'avons indiqué dans les développements qui précèdent, le Tribunal a retenu, dans l'un des attendus de ses jugements, que « le seul grief admis par le Directeur général pour justifier l'exception à la règle générale de renouvellement

¹ Cf. article 37 de la Convention de La Haye pour le règlement pacifique des litiges internationaux et article 38 (2) du Statut de la Cour internationale de Justice.

appliquée contre le requérant, c'est-à-dire celui de résistance aux investigations de son propre gouvernement national, est entièrement injustifié »¹. Le Tribunal est arrivé à cette conclusion, dont il a déduit celle que la décision contestée devait être annulée², en s'appuyant sur une série d'attendus dans lesquels il s'est notamment prononcé sur les relations que le Directeur général serait fondé à maintenir avec l'un ou l'autre des États Membres de l'Organisation. A l'appui de sa démonstration, et après avoir déclaré « que le grief retenu par le Directeur général a pour base exclusivement le refus du fonctionnaire de concourir à des mesures d'inquisition verbale ou écrite auxquels son Gouvernement national estime opportun de le soumettre », le Tribunal a, en effet, énoncé le postulat suivant :

« Que le Directeur général d'une organisation internationale ne pourrait s'associer à la mise en œuvre de la politique gouvernementale des dirigeants d'un quelconque État Membre sans méconnaître les obligations imposées indistinctement à tous les fonctionnaires internationaux et, par conséquent, sans qu'il en résulte un détournement du pouvoir qui ne lui a été conféré que pour diriger ladite Organisation vers ses buts propres, exclusivement internationaux³ ; »

Le Tribunal précise immédiatement après « que ce devoir est réglé par l'article VI, paragraphe 5, de l'Acte constitutif de l'Organisation, conçu comme suit » :

« Les responsabilités du Directeur général et du personnel ont un caractère exclusivement international. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne demanderont ni ne recevront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité étrangère à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte de nature à compromettre leur situation de fonctionnaires internationaux. Tous les États Membres de l'Organisation s'engagent à respecter le caractère international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'accomplissement de leur tâche⁴. »

249. Ces considérations surprennent : elles sont en effet retenues par un Tribunal qui n'est qu'administratif et qui n'est appelé à trancher que les litiges opposant des fonctionnaires à l'Administration et reposant sur une inobservation de leurs contrats. Si, dans leur argumentation lors des débats, les requérants ont invoqué certaines dispositions constitutionnelles pour affirmer le caractère international de leurs fonctions passées, ils n'ont jamais songé à demander au Tribunal de se prononcer sur les obligations constitutionnelles du Directeur général, sur ses devoirs envers l'Organisation ou sur ses relations avec un État Membre. Parceille

¹ Section E, paragraphe 7.

² Section E, paragraphe 9.

³ Section E, paragraphe 2.

⁴ *Pièce (1)*, p. 7.

demande aurait au reste dépassé les cadres de la compétence du Tribunal. A cet égard, les attendus des jugements dont la validité a été contestée ne paraissent pas s'inspirer du principe retenu par la Cour internationale et suivant lequel il y a lieu de s'abstenir de statuer sur des points non compris dans les demandes qui sont soumises¹.

250. Le Tribunal ne s'en est d'ailleurs pas tenu à l'examen de l'attitude qu'il a attribuée au Directeur général dans les cas particuliers qui lui étaient soumis. Il a en effet envisagé l'hypothèse où d'autres gouvernements d'États Membres de l'Organisation viendraient à décider de procéder à des enquêtes sur le comportement de leurs ressortissants. Il a retenu qu'en pareille hypothèse, le Directeur général serait lié par l'attitude qu'il aurait déjà prise :

« Qu'il suffit de songer que si n'importe lequel des soixante-douze États et gouvernements engagés dans l'institution défenderesse venait à porter contre un fonctionnaire qui soit son ressortissant une accusation de non-loyalisme et entendait le soumettre à enquête dans des conditions semblables ou analogues, l'attitude adoptée par le Directeur général constituerait un précédent l'obligeant à prêter son concours à cette investigation et, de plus, à déduire les mêmes conséquences disciplinaires ou réglementaires, le même retrait de confiance, de la résistance éventuellement opposée par l'intéressé à l'action de son gouvernement national ;

Que, s'il en était ainsi, il en résulterait pour tous les fonctionnaires internationaux, en des matières qui touchent à la conscience, un état d'inquiétude et d'insécurité préjudiciable à l'accomplissement de leur mission et susceptible de livrer l'administration internationale à une incohérence telle qu'on ne peut imaginer que celle-ci soit entrée dans les intentions des auteurs de l'Acte constitutif de l'Organisation défenderesse² ; »

De telles préoccupations sont évidemment étrangères à une juridiction chargée de se prononcer, sur la base du droit, dans des circonstances déterminées, ainsi que l'a reconnu la Cour permanente elle-même³, et dépassent donc la compétence du Tribunal administratif.

251. Ces règles sont générales ; elles gouvernent l'exercice de la fonction juridictionnelle internationale et n'étaient certainement

¹ « Il y a lieu de rappeler le principe que la Cour a le devoir de répondre aux demandes des parties telles qu'elles s'expriment dans leurs conclusions finales, mais aussi celui de s'abstenir de statuer sur des points non compris dans lesdites demandes ainsi exprimées. » *Droit d'asile (interprétation)*, C. I. J., Recueil, 1950, p. 402.

² Section E, paragraphes 5 et 6.

³ « Elle [la Cour] dépasserait sa propre compétence, en essayant d'examiner des situations litigieuses effectives ou éventuelles, au sujet desquelles son avis n'a pas été sollicité, et en s'efforçant d'indiquer comment, suivant elle, ces situations devraient être réglées. » *Compétence de l'O. I. T. pour régler le travail personnel du patron*, C. P. J. I., Série B, n° 13, p. 24.

pas inconnues du Tribunal. L'on est dès lors amené à se demander pourquoi le Tribunal a estimé nécessaire de se prononcer dans ses jugements sur l'attitude qu'aux termes de l'Acte constitutif le Directeur général doit observer dans ses relations avec les États Membres de l'Organisation. Un terme, celui de « détournement de pouvoir », qui figure dans les attendus sur lesquels repose la démonstration du Tribunal à ce sujet, est particulièrement significatif. Il nous éclaire sur l'importance que le Tribunal a donnée à cette démonstration qu'il tend ainsi à rattacher au raisonnement d'ensemble sur lequel se fonde le dispositif des jugements. Le Tribunal déclare en effet ¹ que le Directeur général ne pourrait s'associer à la mise en œuvre de la politique gouvernementale..., etc., « sans qu'il en résulte un détournement du pouvoir qui ne lui a été conféré que pour diriger ladite Organisation vers ses buts propres, exclusivement internationaux ».

252. Ce recours à la notion du détournement de pouvoir dans le contexte de l'attitude que le Directeur général est fondé à observer dans ses relations avec un État Membre soulève certaines questions. Et tout d'abord, s'agit-il d'un détournement de pouvoir au sens où cette notion était entendue dans les autres attendus que nous avons examinés sous la question I ? Il ne le semble pas. Dans le premier cas, en effet, le détournement de pouvoir aurait résulté, selon le Tribunal, de l'exercice par le Directeur général de son « pouvoir de ne pas renouveler » les contrats d'engagement à des fins autres que le bien du service et l'intérêt de l'Organisation : il s'agirait donc d'un détournement du pouvoir de ne pas renouveler. Suivant les attendus que nous analysons actuellement, le détournement résulterait, par contre, du fait que le pouvoir conféré au Directeur général pour diriger l'Organisation aurait été exercé pour la diriger non vers ses buts propres, exclusivement internationaux, mais vers d'autres buts qui ne sont pas désignés. Il s'agirait donc bien de deux « pouvoirs » différents, et la question du détournement se pose, dans le premier cas, sur le plan de l'activité administrative du Directeur général, dans le second cas sur le plan de son activité politique ou diplomatique. Cet élément nouveau introduit dans la section E des jugements ne correspond donc pas à la notion invoquée dans les autres sections de l'exposé des motifs : il ne rattache pas les attendus figurant sous cette section à la démonstration générale du détournement de pouvoir et de l'abus de droit dans le domaine administratif, entreprise par le Tribunal. Ce nouveau détournement de pouvoir, sur le plan politique, appellerait donc sa propre démonstration. Il faudrait en effet établir que le fait pour le Directeur général de s'associer à la mise en œuvre de la politique gouvernementale d'un État Membre est incompatible avec les buts exclusivement

¹ Section E, paragraphe 3, cité plus haut paragraphe 248.

internationaux de l'Organisation. Présumer une telle incompatibilité serait admettre que toute politique gouvernementale est, par nature, nécessairement opposée aux buts et aux intérêts de l'Organisation internationale, alors qu'en fait la concordance des fins de l'Organisation avec l'action gouvernementale des différents États Membres est à présumer, ces États Membres ayant souscrit aux buts fixés à l'Organisation par son Acte constitutif.

253. Qui plus est, le recours à la notion d'un détournement de pouvoir qui se situerait sur le plan des relations du Directeur général avec les États Membres est, en l'espèce, entièrement superflu et sans aucune utilité pour la démonstration contenue dans la section E. En effet, si, comme l'indique le Tribunal, l'attitude du Directeur général implique une méconnaissance des obligations imposées à tous les fonctionnaires internationaux et si cette méconnaissance est acquise, il est sans utilité d'affirmer qu'elle entraîne un détournement de pouvoir, puisqu'elle constitue par elle-même une violation directe de la règle de droit. Et si cette méconnaissance n'est pas établie, le détournement de pouvoir qui en serait la conséquence disparaît du même coup : on peut donc faire abstraction de cette notion dans l'examen de la démonstration que le Tribunal a entreprise de faire.

254. Reste la possibilité d'une méconnaissance par le Directeur général de ses obligations découlant de l'article VI, paragraphe 5, de l'Acte constitutif. Le Tribunal est-il compétent pour vérifier si une inobservation de cet article existe ? L'article II, paragraphe 1, du Statut du Tribunal exclut, par le caractère limitatif de ses termes¹, la compétence du Tribunal à connaître de requêtes invoquant des inobservations autres que celles qui portent sur les stipulations du contrat ou les dispositions du Statut. On ne voit pas, en conséquence, quelle décision ou obligation de caractère administratif pourrait être contestée ou invoquée comme constituant une inobservation de cette disposition constitutionnelle et dont le Tribunal serait compétent pour ordonner l'annulation ou l'exécution selon le cas, en vertu des pouvoirs qui lui sont reconnus par l'article VIII de son Statut. Le Statut du Tribunal ne lui reconnaît donc aucune compétence à cet égard. Qui plus est, un autre texte reconnaît explicitement compétence en la matière à un organe de l'Organisation et exclut ainsi, de façon concluante, toute attribution, même implicite, de compétence au Tribunal administratif en la matière.

255. En effet, la Conférence générale de l'Organisation a confié au Conseil exécutif la compétence pour connaître des infractions à l'Acte constitutif, dont le Directeur général pourrait se rendre coupable. Le « Statut du Directeur général », approuvé par la Conférence générale en sa première session et confirmé au cours de

¹ Voir ci-haut paragraphes 94 et suivants.

sa troisième session et au cours de sa deuxième session extraordinaire en date du 1^{er} juillet 1953¹, prévoit en effet à son article 4 :

« Par un vote pris à la majorité des deux tiers de ses membres, le Conseil exécutif peut suspendre le Directeur général de ses fonctions pour faute grave ou *infraction à l'Acte constitutif* ou au Règlement intérieur de la Conférence ou du Conseil ; en pareil cas, il peut nommer un Directeur général intérimaire chargé d'exercer les fonctions du Directeur général jusqu'à la session suivante de la Conférence générale. Si la Conférence générale ratifie la décision du Conseil exécutif, le contrat du Directeur général est résilié sur-le-champ, et le Conseil exécutif est invité à faire une nouvelle proposition en vue d'une nomination au poste de Directeur général. » (Italiques ajoutés.)

La compétence pour déterminer si l'attitude prise par le Directeur général à l'égard de la mise en œuvre de la politique gouvernementale d'un État Membre constitue ou ne constitue pas une « méconnaissance » ou une inobservation de l'article VI, paragraphe 5, de l'Acte constitutif, appartient donc au Conseil exécutif et, en dernier ressort, à la Conférence générale elle-même et non au Tribunal administratif. Dans la mesure où celui-ci se prononce sur cette question, il empiète sur la compétence des organes compétents de l'Organisation et commet un excès de pouvoir. Dans cette même mesure, il est incompétent 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.

256. En déduisant de l'attitude prise par le Directeur général, dans des circonstances déterminées et à l'égard d'un État Membre déterminé, les attitudes futures que le Directeur général serait obligé de prendre en vertu de ce précédent et en supputant les conséquences qui résulteraient de cette situation hypothétique, le Tribunal se prononçait avant tout sur l'opportunité d'une attitude du Directeur général à l'égard d'un État Membre et condamnait cette attitude à cause des conséquences qu'elle lui paraissait devoir entraîner. En réalité, outre que l'hypothèse envisagée par le Tribunal est entièrement théorique, rien n'obligerait le Directeur général, statuant en opportunité, à adopter une règle uniforme pour tous les cas qu'il aurait à traiter et qui ne se présenteraient jamais dans des conditions identiques. Le Tribunal méconnaît ici les conditions d'exercice d'une responsabilité administrative située au niveau des relations de l'Organisation avec les États Membres, car il s'agit bien du Directeur général représentant l'Organisation auprès des États Membres et responsable devant elle, et non simplement du Directeur général considéré comme chef de l'administration interne

¹ Actes de la Conférence générale, Deuxième session extraordinaire, Paris, 1953.
2 X.C./Résolutions et Comptes rendus, pp. 21-22.

du Secrétariat. Le Tribunal s'aventure ici dans un domaine qui n'est pas le sien en appréciant si le Directeur général, agissant en la qualité que nous venons d'indiquer, exerce ses fonctions politiques d'une manière opportune ou non, heureuse ou malheureuse, propre à mettre l'inquiétude ou la tranquillité dans l'Organisation, le bon ordre ou l'incohérence, et en opposant ses vues à ce sujet aux décisions prises par l'autorité responsable.

257. Le Tribunal, il est vrai, rattache cette appréciation de l'opportunité aux intentions qu'il prête aux auteurs de l'Acte constitutif en affirmant que ceux-ci n'ont pu vouloir l'inquiétude, l'insécurité et l'incohérence dans l'Organisation. Il en résulterait, selon le Tribunal, que l'attitude du Directeur général qui, selon lui, aboutirait à ces résultats, serait en contradiction avec les dispositions de l'Acte constitutif. Outre que ces conséquences sont, comme nous l'avons vu, loin d'être prévisibles et inéluctables, ce raisonnement conduirait à examiner l'opportunité de toute attitude comme une condition de sa légalité. Il réduirait à néant toute compétence discrétionnaire des autorités politiques responsables pour instaurer le gouvernement et l'administration des juges. On pourrait toujours dire, en effet, que l'Acte constitutif d'une organisation internationale quelconque n'a certainement pas voulu d'une action ou d'une attitude inopportune et que, par suite, le juge serait fondé à vérifier si l'action ou l'attitude est, selon lui, opportune, afin de se prononcer sur sa validité juridique. L'excès de pouvoir qui se découvre dans une telle motivation émanant d'une juridiction ne peut manquer d'entacher la validité de jugements rendus sur cette base.

c) *Droits administratifs nationaux*

258. L'examen des questions figurant sous le chiffre II de la demande d'avis consultatif soumise à la Cour nous a amenés à conclure, sur chacune de ces deux questions, au dépassement de compétence et à l'excès de pouvoir du Tribunal administratif, comme nous avons conclu, sur la question I, à l'incompétence *ab initio* du Tribunal. Ainsi que nous l'avons indiqué¹, le Tribunal s'étant, à tort, déclaré compétent pour procéder à l'examen des requêtes sur le fond, un tel dépassement de compétence et excès de pouvoir était inévitable. Le Tribunal, en effet, a été logiquement entraîné à se prononcer sur des points qui sont hors de sa compétence, puisque le sens des requêtes était tel que le Tribunal, pour les examiner, devait se placer sur un terrain qui n'est pas le sien. Il n'est peut-être pas superflu de souligner qu'il en aurait été exactement de même si le Tribunal, en examinant les requêtes, avait abouti sur le fond à des conclusions diamétralement opposées à celles auxquelles il est arrivé en l'espèce, le bien-fondé de ces conclusions n'étant nullement en cause dans la démonstration de l'incompétence et de l'excès de pouvoir. Devant les conséquences d'une telle

¹ Voir ci-haut paragraphes 217 et 161-174.

décision du Tribunal d'assumer compétence en l'espèce, conséquences aussi prévisibles qu'inévitables puisqu'elles tiennent à la fois à la nature de ce qui était demandé au Tribunal et de ce qu'il est apte à faire aux termes de son Statut et qu'il appartenait à l'Organisation de démontrer, celle-ci estime que les considérations qu'elle a eu l'honneur de soumettre à la Cour sous le chiffre II militent d'une façon concluante en faveur d'une réponse négative aux questions *a)* et *b)*, pour le cas où la Cour estimerait devoir donner une réponse affirmative à la question I. S'il appartenait à l'Organisation de faire ressortir les conséquences logiques de la position prise par le Tribunal, il ne lui appartient pas, par contre, de rechercher des explications à cette prise de position. Si certains ont pu voir une explication de l'intervention du Tribunal dans les domaines couverts par les questions *a)* et *b)*, dans l'influence d'un droit administratif national et, en particulier, du droit administratif français, tel que celui-ci résulte de la jurisprudence du Conseil d'État, il n'appartient évidemment pas à l'Organisation de se prêter à des spéculations sur une telle question. Ce n'est que dans la mesure où l'exemple d'une jurisprudence nationale quelconque a été invoqué pour justifier ou pour contester la compétence du Tribunal dans les cas d'espèce qui font l'objet du présent exposé que la possibilité d'une telle influence doit retenir notre attention. Or, il en a bien été ainsi au sein du Conseil exécutif, lors de l'examen de la demande d'avis consultatif, ainsi qu'en témoignent les déclarations des représentants du Gouvernement français¹, du Gouvernement des États-Unis d'Amérique² et du Gouvernement du Libéria³.

259. Il importe tout d'abord de préciser le problème. Il ne saurait être question de rechercher ici si les conclusions auxquelles le Tribunal est arrivé sur le fond des requêtes sont ou ne sont pas conformes à un droit national déterminé, une telle recherche n'entrant évidemment pas dans le cadre d'une démonstration sur la compétence du Tribunal. Il ne s'agit pas davantage d'établir si le Tribunal était ou aurait été compétent *en vertu* d'un droit national quelconque, ce qui serait impliquer que le Tribunal administratif est lui-même une instance soumise à un droit national quelconque fixant sa compétence. En effet, affirmer que la décision du Tribunal de se déclarer compétent en l'espèce est conforme à un droit national quelconque, c'est se fonder, ou bien sur l'hypothèse que le Tribunal tient sa compétence d'un droit national, ce qui n'est évidemment pas le cas, ou bien sur l'hypothèse que le Tribunal administratif a une compétence identique à un Tribunal tenant sa compétence de ce droit national, ce qui précisément est à démontrer.

260. Le Tribunal ne peut tenir sa compétence que des textes qui définissent sa compétence propre et non de principes juridiques

¹ Voir ci-haut paragraphe 61.

² Voir ci-haut paragraphe 63.

³ Voir ci-haut paragraphe 66.

régissant la compétence d'autres juridictions quelles qu'elles soient. Invoquer ces principes pour établir la compétence du Tribunal équivaudrait à invoquer le fait que d'autres tribunaux auraient été compétents pour prouver que le Tribunal l'était effectivement. La seule question qui puisse donc se poser est celle de savoir si, pour démontrer que le Tribunal était compétent en vertu des textes attributifs de sa propre compétence et donc pour interpréter ces textes, l'on peut avoir recours à des précédents ou à des exemples tirés d'un système juridique national. La réponse à cette question dépendra donc entièrement de l'identité ou de la similarité qui peuvent exister entre, d'une part, le Tribunal administratif, les textes lui attribuant compétence, le lien qui le lie à l'Administration dont les décisions contestées lui sont soumises, les pouvoirs dont il dispose, etc., et, d'autre part, les éléments correspondants qui seraient invoqués sur le plan national. Seules « la législation ... la doctrine et ... la jurisprudence françaises¹ » ayant été expressément invoquées à l'appui de la compétence du Tribunal, il nous suffira donc d'examiner, du point de vue que nous venons d'indiquer, l'influence et la valeur du droit administratif français comme précédent ou modèle pouvant justifier la décision du Tribunal de se déclarer compétent.

261. Selon la jurisprudence administrative française, lorsqu'un pouvoir administratif est conditionné par une certaine situation de fait qualifiée par la loi, le juge administratif a compétence pour vérifier si la situation de fait mérite la qualification prévue. En certains domaines, le contrôle du Conseil d'État, en particulier, se rapproche beaucoup d'un pur et simple contrôle de l'opportunité, tandis qu'en d'autres cas il apparaît comme sanctionnant des règles de moralité administrative ou des directives jurisprudentielles de bonne administration. Enfin, un acte administratif peut être déclaré illégal lorsqu'il a été accompli dans un but autre que celui en vue duquel les pouvoirs ont été conférés à l'Administration². L'influence de cette jurisprudence expliquerait l'intervention du Tribunal administratif dans le domaine de l'opportunité politique et administrative ainsi que la compétence qu'il a estimé devoir se reconnaître pour substituer son appréciation à celle de l'autorité responsable sur le point de savoir si les qualités d'un membre du personnel le désignent ou non pour le renouvellement d'un contrat d'engagement arrivé à son échéance. Le raisonnement principal du Tribunal peut apparaître à cet égard comme une

¹ Voir ci-haut paragraphe 61.

² Hauriou, *Précis de Droit administratif*, 12^{me} éd., p. 351 ; Bonnard, *Précis de Droit administratif*, 3^{me} éd., pp. 78 et suiv., 272 et suiv. ; Waline, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 6^{me} éd., pp. 134 et suiv. ; de Laubadère, *Traité élémentaire de Droit administratif*, pp. 281 et suiv. ; Welter, *Le contrôle juridictionnel de la moralité administrative*, Nancy, 1929 ; Goldenberg, *Le Conseil d'État juge du fait*, Paris, 1932 ; de Lacharrière, *Le contrôle hiérarchique de l'Administration dans la forme juridictionnelle*, Paris, 1938.

application des conceptions administratives françaises, bien qu'il comporte une certaine équivoque dans sa rédaction. Nous avons, en effet, examiné ci-haut les deux interprétations qui nous paraissent plausibles¹ et nous avons vu les conclusions qu'il y avait lieu d'en tirer en ce qui concerne le Tribunal administratif.

262. S'il est vrai que le Conseil d'État étend très loin son contrôle, le principe général n'en demeure pas moins affirmé, en droit administratif français, que l'appréciation de l'opportunité relève de la seule autorité administrative qui a reçu compétence pour accomplir l'acte. En outre, certains actes, qualifiés d'« actes de gouvernement », échappent à tout recours devant la juridiction administrative et cette catégorie, quoique restreinte, comprend les relations avec les États étrangers, dont l'on pourrait rapprocher justement les rapports du Directeur général avec un Gouvernement Membre, rapports qui font l'objet d'un examen critique de la part du Tribunal. Les jugements du Tribunal apparaîtraient donc discutables même à la lumière des principes administratifs français dont ils semblent s'inspirer. Cependant, il est évident que la validité de sentences internationales ne peut s'apprécier sur cette base. Ce serait au contraire un excès de pouvoir, de la part d'une juridiction internationale, que de se laisser guider par un système juridique national dont les dispositions sont étendues hors de leur domaine. S'il est vrai que le droit administratif français comporte un ensemble de règles assurant d'une manière très complète, et, à certains égards, très satisfaisante, la protection des intérêts individuels contre l'arbitraire administratif, il n'est pas moins certain que ces règles ne sauraient fournir au juge international ni un précédent ni un modèle.

263. On relève sans doute parmi les sources du droit international « les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées », qui figurent dans l'énumération donnée par l'article 38 du Statut de la Cour internationale de Justice. Selon une interprétation, ces principes généraux seraient ceux que l'on rencontre dans les différents droits nationaux. Mais pour que de tels principes puissent, dans cette interprétation, être invoqués sur le plan international, il faut qu'ils se retrouvent identiques dans l'ensemble des nations civilisées et, bien entendu, qu'ils ne se heurtent pas à une règle contraire établie en droit international. Or le droit administratif français, qui a étendu son influence en certains autres pays, constitue cependant un système particulier, très différent notamment de la tradition anglo-saxonne en ce domaine². Dans la mesure où il permet au juge d'étendre sa compétence et son contrôle au-delà de l'application stricte des règles de droit et en

¹ Voir ci-haut paragraphes 235-247.

² En ce qui concerne notamment la protection juridique des fonctionnaires, voir ci-haut paragraphes 208-215.

usant d'une grande latitude pour définir sa propre compétence, il est, ainsi que nous l'avons vu, en contradiction avec les règles les plus fondamentales du droit international sur la mission du juge et les limites de cette mission¹. Même si le droit administratif français n'inspirait les jugements du Tribunal administratif que d'une manière moins précise et moins directe, non comme un précédent qui pourrait la justifier mais comme un modèle que le Tribunal aurait été tenté d'imiter, il conviendrait encore d'insister sur les aspects qui sont propres à ce droit national et qui excluent toute analogie avec un contrôle juridictionnel s'exerçant sur le plan international.

264. L'étendue du contrôle assuré par le Conseil d'État sur l'administration française repose d'abord sur une compétence générale. Un principe que l'on fait remonter aux textes révolutionnaires interdit aux tribunaux ordinaires de s'immiscer dans le contrôle des actes administratifs et on en a déduit, en corollaire, une clause générale de compétence en faveur de la juridiction administrative². Au sein de la juridiction administrative elle-même, le Conseil d'État s'est vu reconnaître la qualité de juge de droit commun, c'est-à-dire qu'il est normalement compétent chaque fois que la loi n'en a pas décidé autrement, et au surplus les autres juridictions administratives relèvent de lui par la voie de l'appel ou de la cassation. On constate donc immédiatement une opposition complète entre cette compétence générale du Conseil d'État, qui lui permet d'étendre son contrôle à tous les aspects de la légalité administrative, et la compétence, par nature exceptionnelle, d'une juridiction internationale³.

265. Le contrôle du Conseil d'État s'est établi d'autre part, non pas comme celui d'un juge complètement étranger à l'Administration et indépendant de celle-ci, mais comme celui d'un corps lui-même de nature gouvernementale et administrative. Plus que sur les textes, il s'est appuyé sur une tradition qui en a fait l'héritier du Conseil du Roi. Auxiliaire de Napoléon, puis des gouvernements successifs, sa fonction de juge n'a été longtemps que l'accessoire de ses attributions administratives. Il n'apparaissait pas comme un juge extérieur à l'Administration, mais dans une large mesure comme l'Administration elle-même corrigeant ses erreurs ou ses abus, à un échelon supérieur. Jusqu'à la loi du 24 mai 1872, il n'établissait d'ailleurs que des projets d'arrêts destinés au chef de l'État, à qui incombait juridiquement la décision. Lorsque le pouvoir de rendre la justice fut attribué formellement au Conseil d'État en 1872, une certaine hésitation se produisit dans sa

¹ Voir ci-haut paragraphes 94-107, et notamment paragraphe 105.

² Bonnard, *op cit.*, p. 203.

³ Voir ci-haut paragraphes 100-105.

jurisprudence, mais l'orientation était suffisamment donnée pour que le mouvement en ait pu continuer¹.

266. A l'heure actuelle encore, le Conseil d'État ne se présente pas avec l'ensemble des caractères organiques qui sont normalement ceux d'une juridiction. En particulier, alors que l'inamovibilité des juges est un principe ancien dans le droit français et qu'elle se trouve consacrée par la constitution du 27 octobre 1946 qui assure en outre l'indépendance du pouvoir judiciaire sous l'autorité d'un Conseil supérieur de la magistrature (articles 83 et 84), les membres du Conseil d'État ne bénéficient pas de ce statut. Le Conseil d'État demeure très étroitement lié à l'Administration active et au Gouvernement par l'importance des fonctions qu'il exerce quotidiennement en donnant des avis non seulement de droit mais d'opportunité administrative, en participant à la rédaction des textes, etc.

267. Toutes ces raisons expliquent la hardiesse exceptionnelle qu'a pu prendre un contrôle dont on a pu dire qu'il restait en partie hiérarchique et en partie juridictionnel. Leur influence est d'autant moins niable qu'au sein du même ordre juridique national, les tribunaux ordinaires français qui dans certains cas ont à juger la validité d'actes administratifs se montrent beaucoup plus réservés que le Conseil d'État parce qu'ils sont beaucoup plus attachés à une interprétation stricte de la loi. La notion de détournement de pouvoir, par exemple, leur est pratiquement étrangère².

268. On ne trouve rien de comparable, dans le domaine international, à cette évolution historique de la juridiction administrative française. Aucune juridiction n'y présente non plus ces aspects d'un corps mi-exécutif mi-judiciaire tel que le Conseil d'État français. Le caractère extérieur et indépendant du juge par rapport à l'autorité qu'il contrôle se trouve particulièrement marqué dans les cas qui font l'objet d'une demande d'avis à la Cour. L'Organisation, en effet, a donné compétence à un tribunal administratif relevant d'une autre Organisation, juridiction par conséquent complètement étrangère à son fonctionnement interne, à son esprit, à ses préoccupations d'opportunités. Un tel organisme ne saurait sans abus outrepasser la mission strictement juridictionnelle et strictement limitée qui lui a été confiée.

D. Sur la question 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 ?

269. Si la question figurant sous le chiffre III de la demande d'avis consultatif appelle une réponse, quelles que soient celles

¹ P. Lampué, *Le développement historique du recours pour excès de pouvoirs depuis ses origines jusqu'au début du XX^e siècle*, Revue internationale des Sciences administratives, n° 2, 1954.

² Waline, *op. cit.*, pp. 143-144.

apportées aux questions précédentes, cette réponse dépendra par contre elle-même inévitablement de celles que la Cour estimera devoir donner aux questions figurant sous les chiffres I et II. L'avis consultatif de la Cour sur la question de la validité des jugements rendus par le Tribunal administratif constitue en quelque sorte le but ultime de la procédure prévue à l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Il liera l'Organisation. Celle-ci, ayant fait valoir les arguments qui militent en faveur d'une réponse négative à chacune des questions précédentes, ne peut que s'en remettre entièrement à la Cour pour tirer des conclusions auxquelles elle sera arrivée dans son examen des questions figurant sous I et II, les constatations qui lui paraîtront appropriées, et pour faire connaître son avis sur la valeur juridique qu'il convient de reconnaître aux jugements nos 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.

Avril 1956.

(Signé) H. SABA,
Conseiller juridique,
Représentant de l'Organisation des
Nations Unies pour l'Éducation, la
Science et la Culture.

APPENDICE

Observations et informations formulées au nom des bénéficiaires des jugements 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail
transmises par le représentant de l'Unesco

I. --- Introduction ¹

Les intéressés se sont vu refuser le renouvellement de leurs contrats à leur expiration, au motif unique de ce qu'ils ne s'étaient pas présentés devant une Commission d'enquête (de caractère facultatif) instaurée par leur gouvernement.

¹ L'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, ayant bien voulu leur faire connaître la liste des documents qu'elle transmettait à la Cour, les intéressés ne croient devoir ajouter que trois pièces; il s'agit des jugements Howrani [n° 4, 14 septembre 1951] et Robinson [n° 15, du 11 août 1952], du Tribunal administratif des Nations Unies, et du jugement Kergall [affaire n° 1/55, 18-19 juillet 1955] de la Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. [Note du Greffe : La documentation soumise par l'U. N. E. S. C. O. à la Cour n'est pas reproduite dans le présent volume, non plus que les trois jugements auxquels les intéressés se réfèrent dans leurs observations et informations. La liste de la documentation de l'U. N. E. S. C. O. est reproduite aux pages 17-26 du présent volume.]

Cette enquête avait pour but effectif de contrôler l'emploi des ressortissants de cet État, au sein des organisations internationales¹.

Les principaux points de fait et de droit soulevés par cette intervention sont contenus dans les mémoires et plaidoiries des parties devant le Tribunal administratif de l'O. I. T. ; ces pièces sont communiquées à la Cour, par l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture². En conséquence, ils ne seront qu'incidemment évoqués ici.

L'objet de l'avis, aux termes de l'article XII du Statut du Tribunal administratif, ne nécessite d'ailleurs qu'un rappel de principe de ces problèmes.

La décision de M. le Directeur général a amené les intéressés à saisir le Conseil d'appel de l'U. N. E. S. C. O. qui émit, par conclusions motivées, l'avis que la décision entreprise devait être annulée.

Le Directeur général de l'Organisation ayant fait connaître au Président du Conseil d'appel qu'il n'estimait pas devoir suivre cet avis, les intéressés se sont pourvus devant le Tribunal administratif, qui, dans ses jugements nos 17, 18, 19 et 21, leur donna satisfaction :

Le Tribunal se déclarait compétent et prononçait l'annulation de la décision entreprise « disant pour droit qu'elle constituait un abus de droit préjudiciable ».

En conséquence, à défaut par la partie défenderesse de reconsidérer la décision entreprise dans le sens du renouvellement de l'engagement des requérants, elle la condamnait à leur payer diverses sommes à titre de dommages-intérêts.

Elle statuait d'autre part sur la demande en intervention d'un membre du personnel, M. Henquet, Président de l'Association du personnel de l'U. N. E. S. C. O., et la déclarait recevable, en tant que formulée en son nom personnel.

* * *

C'est dans ces conditions que M. le Directeur général invitait le Conseil exécutif de l'U. N. E. S. C. O., au cours de sa 42^{me} session, à

¹ Executive Order 10,422. Extrait : « Considérant qu'il est de l'intérêt des États-Unis que, pour leur participation aux activités de l'Organisation des Nations Unies, les citoyens des États Unis employés par le Secrétariat de l'Organisation soient des personnes de la plus haute intégrité et non des personnes qui se livrent, se sont livrées ou risquent de se livrer à l'espionnage ou à des activités subversives contre les États-Unis... » (Annexe 2, page 1, de la documentation générale soumise par les requérants au Tribunal administratif de l'O. I. T. et annexe 105 de la documentation soumise par l'U. N. E. S. C. O. à la Cour internationale de Justice.)

² Annexes 98 à 108 de la documentation soumise par l'Organisation à la Cour internationale de Justice.

se prévaloir des dispositions de l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'O. I. T., ainsi conçu :

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

Le Conseil exécutif décida à la majorité de solliciter l'avis de la Cour.

Il n'est pas sans intérêt de noter que certains membres de la majorité expliquèrent leur vote par leur souci, dans l'intérêt du personnel lui-même, de clarifier les rapports de l'administration et du secrétariat.

Au cours des débats devant le Conseil exécutif, le Directeur général et le Conseil juridique de l'Organisation firent connaître l'essentiel des motifs qui, à leur avis, militaient en faveur de la présente consultation.

Les intéressés évoquèrent ces motifs, en présentant leurs observations ci-après.

* * *

II. — L'avis sollicité

La demande d'avis comporte trois questions.

Elles appellent les commentaires suivants :

A. — *La première question* posée à la Cour est ainsi conçue :

« Le Tribunal administratif était-il compétent aux termes de l'article II de son Statut pour connaître des requêtes introduites contre l'U. N. E. S. C. O., en date du 5 février 1955, par Messieurs Duberg et Löff, et Madame Wilcox, et en date du 28 juin 1955, par Madame Bernstein ? »

Il s'agit en fait, pour la Cour, d'apprécier la compétence du Tribunal administratif de l'O. I. T. à connaître de requêtes basées sur le non-renouvellement de contrats arrivés à leur expiration.

Dans son exposé devant le Conseil exécutif de l'U. N. E. S. C. O.¹, le Conseil juridique de l'Organisation a insisté sur le caractère limité de la compétence attribuée au Tribunal administratif.

¹ Doc. 42 EN.SR/14 du 22 novembre 1955, par. 20 à 27 inclus. Annexe 15 de la documentation soumise par l'Organisation à la Cour internationale de Justice.

Il indiquait notamment :

« (25) Comme je l'ai déjà indiqué, le Tribunal administratif de l'O. I. T. tient, par contre, sa compétence d'un texte formel qui en définit et en délimite l'étendue. Ce texte — l'article II du Statut — prévoit que le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations des contrats d'engagement des fonctionnaires et des dispositions du Statut du personnel qui sont applicables à l'espèce.

(26) Or, aux termes tant des contrats d'engagement de durée définie que des stipulations du Statut du personnel applicables, il est précisé qu'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.

(27) Le fait négatif du non-renouvellement de l'engagement après la période fixée ne peut, dans ces conditions, être considéré comme une inobservation des dispositions du contrat ou du Statut, et l'Organisation a été en conséquence naturellement amenée à soutenir que le Tribunal était sans compétence pour connaître des requêtes des intéressés. »

Ces considérations n'ont pas été retenues par le Tribunal.

Il suffit pour le comprendre de noter que certains faits propres à l'espèce rendaient, en tout état de cause, le Tribunal compétent.

Toute discussion de principe sur l'étendue des pouvoirs du Tribunal apparaît donc ici superflue.

En effet, tous les fonctionnaires de la catégorie à laquelle appartenaient les requérants s'étaient vu offrir le renouvellement de leurs contrats par circulaire du Directeur général ADM/17 en date du 6 juillet 1954¹.

Il n'est pas sans intérêt de noter à cet égard que les motifs qui avaient guidé le Directeur général de l'U. N. E. S. C. O. à offrir à tous les fonctionnaires de la catégorie considérée un nouveau contrat à son expiration étaient, ainsi qu'il sera exposé ci-après, fondés sur la situation particulière des intéressés qui, occupant des fonctions permanentes, ne s'étaient pas vu attribuer de contrat permanent pour des raisons de pure opportunité.

Ce faisant, le Directeur général tenait compte de la situation réelle des fonctionnaires, comme en tiennent compte dans leurs décisions toutes les juridictions administratives internationales.

On doit rappeler en effet que le Tribunal administratif de l'O.N.U., d'une part, dans les affaires Howrani (jugement n° 4, pièce A) et Robinson (jugement n° 23, pièce B), la Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, d'autre part, dans l'affaire Kergall (jugement n° 1/55, pièce C) ont admis leur

¹ Annexe 13 de la documentation générale soumise par les requérants au Tribunal administratif de l'O. I. T., et annexe 105 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

compétence pour juger du refus d'un renouvellement de contrat à terme fixe, arrivé à son expiration, en se fondant sur :

« le caractère réel de chaque engagement, d'après la nature du travail et les traits particuliers de chaque cas individuel »¹.

C'est ainsi que dans le jugement Howrani (précité), le Tribunal administratif de l'O. N. U. était amené à envisager si le lien unissant l'Organisation aux fonctionnaires était en soi passager.

Il déclarait :

« Dans bien des cas les titulaires de contrat de durée indéterminée accomplissent des tâches dont on a tout lieu de croire qu'elles seront confiées à du personnel engagé directement par l'O. N. U., aussi longtemps que l'organisation elle-même existera. »

La Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier examinait de même dans l'affaire Kergall (précitée) les traits caractéristiques de l'engagement du fonctionnaire.

Le Tribunal administratif de l'O. I. T. avait également le pouvoir de procéder à une telle analyse.

Les intéressés occupaient en effet, à la satisfaction de leur chef, un poste de nature permanente, et le Tribunal avait, de même que les Tribunaux administratifs des Nations Unies et de la Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier, dont les décisions n'ont pas été contestées, le pouvoir de procéder à un examen de la situation des intéressés, puisqu'il est de l'essence même de la fonction juridictionnelle de redonner aux conventions leur qualification réelle.

Le Tribunal y était d'autant plus contraint qu'en l'espèce M. le Directeur général ne considérait nullement en fait que les contrats dont s'agit étaient purement et simplement venus à expiration, hypothèse dans laquelle il l'eût purement et simplement signifié aux intéressés ; il prenait à leur encontre, et à l'encontre d'eux seuls, une décision explicite et motivée sur des normes réglementaires (« Intégrité »²).

Une telle décision ne pouvait donc échapper au contrôle d'une juridiction qui trouve à la fois sa raison d'être, sa force d'expansion et ses limites dans le contrôle des actes de l'exécutif.

Un examen plus approfondi de ces points déjà soulevés devant le Tribunal administratif de l'O. I. T. et comme tels soumis à

¹ Commentaire des jugements Howrani et Robinson par le professeur Langrod. « Rivista del Diritto internazionale », volume XXXVII, Fasc. 2-3, 1954, p. 268.

² Le renouvellement de contrat n'a jamais été assimilé par le Directeur général au recrutement, d'où la limitation de son pouvoir discrétionnaire en la matière ; c'est ainsi que le Directeur général a exposé lui-même à la Commission administrative de la Conférence générale de Montevideo, 8^{me} session, que dans l'espèce même, objet de la présente demande d'avis, il avait fourni aux intéressés ses raisons afin de permettre au Tribunal d'exercer son contrôle et de protéger le personnel contre l'arbitraire (8C/ADM. SR 18. Annexe 48 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J. Sur la non-assimilation entre recrutement et renouvellement de contrat : voir par. 76. Sur la motivation de la décision en cause : voir par. 89).

l'appréciation de la Cour¹ n'apparaît cependant pas essentiel, puisque le Tribunal trouvait en tout état de cause sa compétence dans l'existence de l'acte réglementaire du 6 juillet 1954, acte issu lui-même d'une juste appréciation de la situation réelle des fonctionnaires, titulaires de contrats à terme fixe arrivant à expiration.

C'est en effet essentiellement en raison de l'incertitude du programme (voir extrait ci-après) qu'au mois de juillet 1954 l'U. N. E. S. C. O. employait, sous le régime de contrats à terme fixe, plus de la moitié de ses fonctionnaires (catégorie professionnelle) occupant des emplois permanents.

Cette situation, qui ne correspondait en rien aux nécessités du service, comme aux intentions des chefs des organisations d'instituer une « carrière internationale », amenait le Directeur général à offrir le renouvellement de leurs contrats à tous les fonctionnaires de la catégorie en cause, jusqu'à ce que la Conférence générale ait établi le programme de l'Organisation.

Ce texte ne saurait sans erreur être qualifié de « *note informative* »². Il suffit d'en rappeler l'essentiel :

« ... Le Directeur général estime devoir, en attendant les décisions de la Conférence générale, considérer tous les postes de la catégorie des services organiques comme soumis aux exigences du programme, et il a décidé d'offrir à tous les fonctionnaires de cette catégorie 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. Le Directeur général procédera à un nouvel examen de ces engagements avant le 30 avril 1955, en fonction des décisions et des instructions de la Conférence générale... »³

Ce texte de caractère général allait souffrir, dans le cas des intéressés, une exception explicitement motivée sur la base même des normes prévues par lui.

En effet, par lettre en date du 13 août 1954, M. le Directeur général motivait son refus de renouveler le contrat des intéressés, en indiquant qu'il était arrivé à la conclusion qu'il ne pouvait accepter leur conduite, comme « compatible avec les hautes qualités d'intégrité » requises des fonctionnaires de l'Organisation.

La décision critiquée était donc bien prise par le Directeur général, en vertu et en application du texte de caractère réglementaire promulgué par lui.

Le Directeur général déclarait sans doute au Conseil exécutif que⁴ :

¹ Annexes 98 à 108 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

² Doc. 42 EX/SR.14, Annexe 15 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

³ Note administrative ADM.A/17 du 6 juillet 1954, Annexe 13 de la documentation générale soumise par les requérants au Tribunal administratif de l'O. I. T. et annexe 105 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

⁴ Doc. 42 EX/SR 14, par. 164 et 165, Annexe 15 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

« ... he (the Director-General) has decided that all professional staff members whose contracts expire between now and 30 June 1955 (inclusive) and who have achieved the required standards of efficiency, competence and integrity and whose service are needed, will be offered one-year renewals of their appointments.

The Director-General pointed out that the Memorandum was an announcement to the staff and not a regulation, and that it did not commit him in respect of any particular persons. No member of the staff, including the appellants, had construed the Memorandum at the time it was issued as a commitment to give a further appointment to all staff members concerned ¹. »

Mais ce commentaire de M. le Directeur général invoquant le fait que la circulaire ne le liait aucunement vis-à-vis de tel ou tel membre du personnel souligne son caractère réglementaire. Ledit commentaire précise seulement la différence existant entre un texte réglementaire et les décisions du pouvoir exécutif prises dans un ou des cas particuliers en application de la règle générale.

Il est universellement reconnu que lorsqu'un organisme émet des règles de caractère général et prend en même temps des décisions individuelles, il « doit respecter la règle générale qu'il a établie quand il prend des décisions individuelles. Tant qu'il n'a pas abrogé sa décision générale, il est lié par elle. ² »

Cette solution a reçu une pleine consécration dans tous les systèmes juridiques.

Ainsi, en tout état de cause, la circulaire du 6 juillet 1954 constituait bien une « règle applicable aux fonctionnaires », au sens où l'ont entendu les travaux préparatoires qui ont abouti à la création du Tribunal administratif de la S. D. N.

« Le Tribunal aura qualité pour se prononcer en dernier ressort sur toute requête alléguant que l'administration a refusé d'assurer à un fonctionnaire le traitement qu'il était juridiquement fondé à obtenir, ou qu'il l'a traité d'une manière qui constitue une violation des droits dont il est juridiquement titulaire, en vertu de son contrat d'engagement, ou des règles applicables à son cas... ³ »

Et encore :

« Le Tribunal constituera l'autorité décidant en dernier ressort de l'interprétation des termes du contrat d'engagement d'un fonctionnaire, ainsi que des règles qui lui sont applicables ⁴. »

¹ Ce sont les intéressés qui soulignent.

² Exposé de M. le professeur Reuter, à la séance publique du 11 juin 1954. Cour internationale de Justice. Mémoires, plaidoiries et documents. Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité. Avis consultatif du 13 juillet 1954 (page 337).

³ Rapport de la Commission de Contrôle, cité par Mme Suzanne Bastid Basdevant, « Les Fonctionnaires internationaux », Paris, 1931, page 275.

(Ce sont les intéressés qui soulignent.)

⁴ Rapport de la Commission de Contrôle, cité par M. Pierre Siraud, « Le Tribunal administratif de la S. D. N. », Paris, 1942, page 64.

(Ce sont les intéressés qui soulignent.)

En conclusion, l'offre de renouveler tous les contrats de la catégorie considérée, décision prise par le Directeur général en vertu de son pouvoir réglementaire et assortie de modalités d'application (en l'espèce, de clauses basées sur les normes réglementaires de compétence, d'efficacité et d'intégrité) contenues dans le Règlement du personnel (art. 4.2) constitue un élément de la situation juridique des fonctionnaires.

L'exception faite par le Directeur général sur la base même des normes réglementaires choisies par lui est de la stricte compétence du Tribunal administratif.

B. *La deuxième question* posée à la Cour est ainsi conçue :

« Dans le cas d'une réponse affirmative à la question 1 :

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 ? »

1^{re} *Considérations générales*

Il convient de rappeler que la question posée à la Cour ne saurait avoir pour but de faire juger à nouveau du bien-fondé des décisions critiquées.

L'examen du fond ne peut en effet être soumis à la Cour internationale de Justice, saisie en vertu des dispositions de l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'O. I. T.

L'opinion à cet égard est unanime.

Le Conseil juridique de l'Organisation a lui-même indiqué au Conseil exécutif que la question posée à la Cour était uniquement de savoir si le Tribunal administratif avait légitimement pu juger de questions telles que le bien du service, l'intérêt de l'Organisation et la mise en œuvre par le Directeur général de la politique gouvernementale d'un État Membre¹.

Toutefois², la question peut se poser de savoir si la Cour est compétente pour connaître de la question posée dans le cadre de l'article XII.

En effet, d'une part, la formulation de la demande d'avis appelle certaines réserves.

L'auteur d'une demande d'avis peut certes la formuler comme il l'entend, mais la Cour, saisie en vertu de l'article XII du Statut

¹ Doc. 42 EX.SR. 1-27.25^{me} Séance. 25 novembre 1955. Annexe 16 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

² Et même en tenant compte de ces précisions.

du Tribunal administratif de l'O. I. T., ne saurait apprécier cette demande que dans le cadre de ce texte, c'est-à-dire en examinant la décision juridictionnelle qui lui est déférée.

Or, le Tribunal n'a pas formulé dans l'abstrait une conception positive générale du bien du service, de l'intérêt de l'Organisation ou de la mise en œuvre par le Directeur général de la politique gouvernementale d'un État Membre.

A l'occasion d'une affaire déterminée, le Tribunal a, au regard du droit interne de l'Organisation, donné une qualification juridique à un acte de l'exécutif.

Tel est l'essentiel de son jugement.

Le Tribunal a sans doute été amené à répondre aux arguments invoqués par l'exécutif concernant le bien du service, l'intérêt de l'Organisation, et la mise en œuvre de la politique gouvernementale d'un État Membre. Il ne s'agit là que d'une appréciation nécessaire, en réponse au mobile invoqué par l'exécutif pour justifier sa décision.

Aussi bien la question posée à la Cour dans sa formulation ci-dessus rappelée ne correspond pas à l'essence même des jugements contestés.

Il convient donc de se demander si la Cour internationale de Justice, saisie de cette question, dans le cadre de l'article XII se doit de l'examiner.

En effet, la formulation d'attendus de portée générale tels que ceux qui forment l'objet des critiques de l'Organisation n'est qu'un élément nécessaire de la décision juridictionnelle dont elle ne constitue pas la substance.

D'autre part, l'examen de l'excès de pouvoir n'apparaît possible que si la décision critiquée donne l'autorité de la chose jugée à un principe contraire au droit positif interne de l'Organisation.

Or, aucune critique de cet ordre n'a été formulée par l'Organisation. Il suffit pour le constater de se reporter à l'intervention de son conseiller juridique¹.

Il est reproché au Tribunal d'avoir « substitué sa propre conception du bien du service et de l'intérêt de l'Organisation à celle du Directeur général, voire même à celle du Conseil exécutif ou de la Conférence générale ».

« C'est par là même, ajoute le Conseil juridique, beaucoup plus encore peut-être que par leur dispositif et par les condamnations qu'elles comportent que les décisions du 26 avril 1955 doivent retenir l'attention. »

Ainsi qu'on l'a indiqué plus haut, en confrontant les actes de l'exécutif et le droit interne de l'Organisation, le Tribunal n'a fait que remplir sa fonction qui est de donner une qualification juridique aux actes de l'exécutif et d'en tirer des conséquences de droit.

¹ Doc. 42 EX.SR/14, page 5, par. 35. Annexe 15 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

On remarquera par ailleurs en effet que ni le Conseil exécutif, ni la Conférence générale n'ont donné une pleine approbation à la politique du Directeur général (mémoires et plaidoiries devant le Tribunal administratif de l'O. I. T.)¹, qu'en tout état de cause, ils ne lui ont laissé la marge de pouvoir nécessaire à tout administrateur, que sous réserve du contrôle d'organismes jouant le rôle de conseil (article 9.I.I. du Règlement adopté par la Conférence générale, le 9 décembre 1954)².

Ainsi, en appréciant les actes de l'exécutif, le Tribunal, juridiction indépendante, que s'est elle-même donnée l'Organisation dans l'unique but de contrôler lesdits actes, n'a fait que remplir strictement la mission qui lui était impartie.

Ces faits qui déterminent en tout état de cause la compétence du Tribunal amènent à douter que la Cour internationale de Justice puisse être valablement saisie de la question n° II ci-dessus. Il suffit en effet de se reporter aux origines bien connues de l'article XII du Statut du Tribunal administratif (Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité. Exposé de l'Organisation internationale du Travail) pour apprécier que l'excès de pouvoir justiciable de la demande d'avis prévue par ce texte a trait à une éventuelle méconnaissance par le Tribunal des règles du droit positif de l'Organisation.

En supposant toutefois que la Cour soit amenée à donner son avis sur les questions posées, les intéressés se doivent de soumettre quelques observations complémentaires.

2° Observations complémentaires

a) *Question II* : « 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 ? »

Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la décision de non-renouvellement des contrats dont s'agit ne pose aucun problème juridique particulier, en raison notamment de l'existence du texte réglementaire du 6 juillet 1954 précité.

Le problème posé est donc le suivant : dans quelle mesure l'administration peut-elle voir échapper ses actes au contrôle juridictionnel pour le motif qu'elle invoque les notions de « bien du service » et « d'intérêt de l'Organisation », à l'occasion de l'application d'un texte de caractère réglementaire (circulaire du 6 juillet 1954), et de normes contenues dans les textes réglementaires (« intégrité », art. 4.2. du Règlement) ?

Si l'invocation de tels motifs suffisait à faire écarter le contrôle juridictionnel prévu pour l'application des normes réglementaires, on laisserait le champ libre à l'arbitraire du pouvoir exécutif,

¹ Annexes 95 à 108 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

² Annexe 55 de la documentation soumise par l'Organisation à la C. I. J.

pouvoir qu'a eu précisément pour but de contrôler le Tribunal administratif.

b) *Question II* : « Le Tribunal administratif était-il compétent pour se prononcer sur l'attitude qu'aux termes de l'Acte constitutif de l'U. N. E. S. C. O. 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 ? »

Il est communément admis que la compétence du Tribunal est limitée à l'interprétation des règles de droit.

En effet, la fonction du Tribunal « est exclusivement juridictionnelle ». Appelé à connaître des contestations sur l'observation d'une règle de droit, il ne peut les apprécier qu'au regard de cette règle de droit ; sa compétence est liée par l'objet de la contestation.

Les attendus et le dispositif de sa sentence ne peuvent sortir du cadre de la règle de droit, mise en cause par le litige.

« Le Tribunal ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire de statuer. Il n'a pas à rechercher la valeur juridique des décisions administratives, non soumises à une règle de droit ; il n'a pas davantage à apprécier l'opportunité ou l'équité dans leur contenu et dans leurs conséquences des mesures prises conformément à la règle de droit. Il ne peut ni écarter le droit, ni suppléer à sa carence ; il n'a pas le pouvoir de faire le droit¹. »

Cette analyse, qui définit d'une manière très restrictive la compétence du Tribunal, montre que celui-ci a bien statué dans les limites de sa compétence.

Il n'a en effet aucunement « recherché la valeur juridique de décisions administratives non soumises à une règle de droit... ». Il n'a pas davantage « apprécié l'opportunité ou l'équité ... de mesures prises conformément à la règle de droit ». Il n'a pas écarté la règle de droit, ni suppléé à sa carence, il n'a pas fait le droit.

Il a qualifié un acte du pouvoir exécutif par rapport au droit interne de l'Organisation, et notamment des dispositions fondamentales de l'article VI.5 de l'acte constitutif et des articles correspondants du Statut (I.1).

L'article VI.5 de l'Acte constitutif et l'article 1.1 du Statut de l'Organisation (identiques à l'art. 100 de la Charte des Nations Unies) stipulent l'indépendance absolue du Secrétariat par rapport aux États Membres.

La décision du Directeur général de ne pas renouveler les contrats dont s'agit, au motif unique de la non-comparution des intéressés devant un organisme d'enquête national ayant pour but de mettre en cause leur aptitude à l'emploi, était-elle conforme à ce principe

¹ « Le Tribunal administratif de la S. D. N. » Pierre Siraud, Paris, 1942, p. 68.

fondamental ? Le Tribunal avait essentiellement pour mission de le dire¹.

Ce faisant, il appréciait les actes du Directeur général, en sa qualité d'administrateur au regard des textes existants.

La décision du Tribunal est donc entièrement conforme à sa mission juridictionnelle, et ne l'a nullement outrepassée.

Un très bref rappel des origines et des principes permet encore de le vérifier.

C. — *La troisième question* posée à la Cour est ainsi conçue :

« 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 ? »

Cette question invite les intéressés à ajouter aux précédentes remarques quelques observations de caractère plus général.

Le Tribunal administratif de l'O. I. T., successeur naturel du Tribunal administratif de la S. D. N., n'est pas juge de droit commun, en matière administrative, comme le Conseil d'État français, il est juge administratif d'attribution.

Les limitations apportées à sa compétence aux termes des travaux préparatoires sont de divers ordres ; il suffit ici d'évoquer celles qui concernent les pouvoirs de l'exécutif.

En effet, pour des raisons de fait et de droit, les pouvoirs du Tribunal vis-à-vis des assemblées délibérantes ne sont pas en cause dans la présente affaire.

Rappelons en effet qu'il n'est pas reproché au Tribunal d'avoir statué outre ou contre le droit positif ; que, d'autre part, ni le Conseil exécutif, ni l'Assemblée générale de l'U. N. E. S. C. O. n'ont accordé au Directeur général de pouvoirs tels que ses actes soient susceptibles d'échapper au contrôle juridictionnel.

On peut remarquer d'ailleurs que la notion d'intégrité, notion qui a fait l'objet de nombreuses controverses et dont l'appréciation par le Directeur général est à l'origine des décisions contestées, n'a été définie par aucune des assemblées délibérantes de l'Organisation, même postérieurement aux affaires en cause. (Conférence générale de l'U. N. E. S. C. O., 1954, 8^{me} session.)

Les organes législatifs ont donc nécessairement laissé au Tribunal le contrôle de l'application de cette norme.

En effet, le Directeur général ne saurait en une telle matière (application d'une norme réglementaire) jouir d'un pouvoir discrétionnaire.

Rappelons au surplus que même en d'autres matières (valeur des services, matière disciplinaire) où les pouvoirs du Tribunal furent

¹ Ajoutons d'ailleurs que le Directeur général, premier fonctionnaire de l'Organisation, prête serment de respecter les dispositions de l'article VI, 5 (art. 19 du Statut). Il s'agit là encore d'une disposition légale qui ne saurait échapper au contrôle juridictionnel.

limités par la volonté même des créateurs de l'institution (Tribunal administratif de la S. D. N., rapport de la Commission de contrôle), l'examen du détournement de pouvoir reste possible.

Il est certain en effet qu'« une fois admis, le principe du contrôle juridique de la légalité des décisions administratives contient en lui-même la force d'expansion d'une fonction essentielle à la vie de toute société organisée »¹.

La société internationale est certes une entité particulière dont le fonctionnement n'est pas étroitement assimilable à celui d'un État, mais elle comporte cependant, comme toute société démocratique, une constitution (constitution, convention ou charte), un ou des organes législatifs (assemblée générale et éventuellement conseil exécutif), un organe exécutif (secrétaire ou directeur général), un organe judiciaire (Tribunal administratif des Nations Unies, de l'O. I. T. ou de la Cour de Justice de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier).

Il est certes au pouvoir du législatif de modifier les bases légales (charte ou constitution) ou de modifier les pouvoirs juridictionnels (statut du Tribunal), mais en l'absence de telles décisions, les actes de l'exécutif doivent être censurés par la juridiction établie dont cette fonction est la seule raison d'être.

Aussi bien, l'exécutif ne peut s'exonérer du contrôle judiciaire, même s'il invoque l'existence d'un pouvoir discrétionnaire.

Il est en effet toujours possible à l'exécutif de tenter de s'exonérer des règles qui lui sont imposées, en invoquant à l'appui de ses décisions un motif qu'il estime susceptible par sa nature d'échapper au contrôle juridictionnel.

Des notions telles que le « bien du service » et « l'intérêt de l'Organisation » sont en effet naturellement impliquées dans toute décision administrative.

D'autre part, l'argument selon lequel le Tribunal ne saurait connaître de la « mise en œuvre par le Directeur général de la politique gouvernementale d'un État Membre » est né d'une confusion entre les responsabilités politiques du Directeur général vis-à-vis de l'assemblée² et de ses responsabilités d'administrateur.

On ne peut en appeler aux responsabilités politiques du chef de l'organisation pour justifier un acte administratif contraire au droit interne.

Si de telles tentatives devaient être admises, l'exécutif pourrait agir selon son bon plaisir ; l'arbitraire qui a eu pour but unique d'éviter l'institution d'une juridiction deviendrait possible ; l'institution juridictionnelle elle-même deviendrait inopérante.

¹ Pierre Siraud, *op. cit.*, page 18.

² En l'espèce, ainsi qu'il a déjà été indiqué, les assemblées délibérantes n'ont pas défini « l'intégrité » ; elles n'ont aucunement pris de décision de caractère politique ; elles n'ont accordé de pouvoirs au Directeur général que sous le double contrôle d'un organisme consultatif (art. 9.I.I. du Règlement) et du Tribunal.

De telles conséquences n'ont jamais été admises par la Cour, en vertu du principe selon lequel il convient de laisser à un texte juridique son plein effet plutôt que de le laisser inopérant.

Ces dernières considérations confirment les intéressés dans le bien-fondé de leurs précédentes observations. La Cour était compétente pour connaître des affaires en cause et la validité des décisions rendues ne fait aucun doute.

(Signé) J. MERCIER,
Avocat à la Cour d'Appel de Paris.

2. WRITTEN STATEMENT OF THE UNITED STATES OF AMERICA

ON THE

QUESTIONS PRESENTED FOR ADVISORY OPINION

BY A RESOLUTION OF NOVEMBER 25, 1955.

OF THE EXECUTIVE BOARD OF THE UNITED NATIONS
EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION

I. *Introduction*

The present Advisory Opinion proceeding originates with a Resolution adopted by the Executive Board of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) on November 25, 1955.

By this Resolution, the Executive Board exercised its privilege under Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labor Organization (ILO) to challenge decisions of that Tribunal in which damages were awarded to four staff members of UNESCO whose fixed-term contracts the Director-General of UNESCO had permitted to lapse at the expiration of their terms. The Director-General of UNESCO contested the jurisdiction of the Tribunal in his written and oral pleadings before it, and thereafter recommended that the Executive Board should challenge the Tribunal's decisions, as it has now done.

The Government of the United States, in supporting the Board's challenge, avails itself of the opportunity under Article 66 of the Statute of the International Court of Justice of submitting a statement on the legal questions before the Court.

These questions have been formulated in the Resolution of November 25, 1955, as follows :

"The Executive Board,

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

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

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

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

(b) Was the Administrative Tribunal competent to pronounce on the attitude which the Director-General, under the terms of the

Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, ought to maintain in his relations with a Member State, particularly as regards the execution of the policy of the government authorities of that Member State?

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

UNESCO *Official Records* 42 EX/Decisions (Paris, 15 Dec. 1955) 20-21.

It will be recognized that a challenge to the jurisdiction of the ILO Administrative Tribunal is not made for reasons of a purely technical, or of an unimportant, character. The questions asked by the Executive Board of UNESCO present basic issues; their determination will affect not only UNESCO but other important international organizations which rely on the ILO Administrative Tribunal. They concern public international organizations, not profit-making enterprises. These organizations are concerned with man's advancement in such fields as health, agriculture, education, science, labor, and many others. Their programmes, which reach especially into the less developed areas of the world, meet urgent human needs. The effort and financial resources allotted to them are dedicated in the public interest. The financial resources of all these organizations are, of course, quite limited. They depend upon the contributions which their member countries feel able to make in view of their own economic and legal circumstances. There is a common concern, therefore, for the conservation and fruitful application of the limited resources of these organizations. Any potential liability against their budgets would be a matter of particular concern in connection with their efforts to achieve maximum effectiveness of their programmes.

The four decisions challenged in the present proceeding were rendered by the Administrative Tribunal of the ILO on 26 April and 29 October 1955, respectively. The staff members involved were American citizens. Their difficulties with the Administration of UNESCO stemmed from their attitudes and actions in relation to arrangements between UNESCO and the United States relating to an Executive Order of the President of the United States designed to furnish information to UNESCO which it might judge relevant to the qualifications of American citizens employed or being considered for employment by the Organization. Since the facts relating to the issue of jurisdiction are substantially identical in each case, they will be treated together.

In September, 1954, the staff members concerned complained to the UNESCO Appeals Board concerning letters dated August 13, 17 and 20, 1954, from the Director-General of UNESCO by which he informed them that he would not offer them further appointments when their then current appointments would expire. Each was serving under a fixed-term contract, three expiring on Decem-

ber 31, 1954, one on February 14, 1955, and each representing the latest in a series of two or more reappointments to fixed-term contracts running back to original appointments in 1949-1951.

By a 3 to 2 majority, the Appeals Board gave its opinion that the decisions refusing to renew the contracts should be rescinded. The dissenting members did not consider that the decisions of the Director-General fell within the competence of the Board to review. *The Director-General did not adopt the Board's opinion*, and application was then made by the staff members to the ILO Administrative Tribunal which rendered the judgments to which reference was made above. The Tribunal awarded applicants damages totalling about \$75,000. There then followed the determination of the Executive Board to challenge the decisions confirming jurisdiction, and the present advisory opinion proceeding.

Certain other facts are relied upon in arguments *pro* and *con* on the issue of jurisdiction and will be discussed in the context of the relevant arguments. These are: the reasons given by the Director-General in his letters of August 13, 17 and 20 for not offering a further appointment on expiration of the staff members' contracts, the text and circumstances surrounding an Administrative Memorandum of July 6, 1954, regarding renewal of appointments expiring at the end of 1954, and, of course, the history and background of the Staff Regulations and Rules and of related precedents and practices.

Other factual matters, relating chiefly to the actions and views of the staff members and the Administration with respect to the procedures of the President's Executive Order, are irrelevant to the issue of jurisdiction. Although the treatment of these matters in the written and oral pleadings before the Tribunal and in the Tribunal's Opinion shows the currency of numerous and profound misconceptions, these cannot properly be disposed of in the present proceeding.

II. *The Governing Texts do not Confer Jurisdiction*

The jurisdiction of the ILO Administrative Tribunal is a limited jurisdiction. Dr. Saba, Legal Adviser of UNESCO, summarized this point and cited authorities in his presentation to the Executive Board. UNESCO *Official Records* 42 EX/SR 1-27 (S.R. 14), 131. It appears to be uncontroverted. This jurisdiction does not extend to all legal questions that may arise between Staff and Organization, let alone all legal questions affecting Staff. It does not permit Tribunal review of the legality of all actions which the Director-General, the General Conference, or the Executive Board may be called upon to take respecting staff members, individually or collectively. It is precisely because the Tribunal's jurisdiction is intended and understood to be limited that opportunity of challenge is given the Executive Board of UNESCO under Article XII of the Tribunal's Statute and UNESCO's Declaration of June 15, 1953, as

extended on December 20, 1954, recognizing the competence of the ILO Administrative Tribunal.

The principle of a limited jurisdiction has recently been recognized by the Administrative Tribunal in a case arising in the ILO. *Plissard v. ILO* (1954) *ILO Administrative Tribunal*, Judgment No. 8. The principle assumes special importance, however, in cases arising in other international organizations which may have elected to take advantage of Article II (5) of the Tribunal's Statute. Members of the Tribunal are elected by the ILO, not by other participating organizations. Statute, Article III. Repeal and amendment of its Statute are matters reserved to the discretion of the General Conference of the International Labor Organization. *Id.*, XI. The invitation extended by the Tribunal's Statute for the participation of other international organizations implies, in these circumstances, a solemn undertaking strictly to observe the jurisdictional limitations established in the controlling texts. Indeed, "the judge is bound to observe strictly the rules of law and can have recourse to equity only in the event of lack of clarity of the text or silence of the regulations". *Tranter v. FAO* (1954) *ILO Administrative Tribunal*, Judgment No. 14, p. 8. For an early authoritative statement of this principle, see Suzanne Basdevant *Les Fonctionnaires Internationaux* (Paris 1931), 283.

Article II(5) of the Statute of the ILO Administrative Tribunal, as established by the General Conference of the ILO, provides:

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

The four UNESCO employees concerned were serving under letters of appointment, accepted by them in writing, and incorporating the terms of their respective Notices of Personnel Action. The latest such Notice in each case identified the action taken as "Extension of Contract", specified that the "Type of Appointment" was "Fixed Term", and that the "Expiration Date of Appointment" was "31 December 1954", or, in one case, "14 February 1955". Each Notice included the customary clause "Your conditions of employment are hereby established or amended as specified below, subject to UNESCO Staff Regulations, Rules and Procedures".

The letters and Notices just described created contracts of employment as contemplated by Staff Rule 104.3 of UNESCO:

"Rule 104.3: Terms of Appointment"

(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."

They further conformed to Staff Regulation 4.1, reading :

"Regulation 4.1: As stated in Article VI.4 of the Constitution staff members are appointed by the Director-General. When an applicant is appointed, terms of appointment are notified to him in writing, by the Director-General or by his authorized representative, and such notification together with his acceptance in writing, alone shall constitute his contract of employment. The terms of appointment shall include provision for a period of probation and for the period of notice of separation required, and shall specify the title and character of the post, to which he is appointed." (Underscoring supplied.)

Thus, there is no want of clear texts positively identifying the constituent elements of the contracts or terms of employment. Moreover, a directive to enter into fixed-term contracts, and authority to renew such contracts, were established by the General Conference in the Staff Regulations themselves. Regulation 4.5.1, relating to staff below the level of principal Directors, provided :

"Regulation 4.5.1: Other staff members shall be appointed on fixed-term contracts for an initial period of not less than one nor more than three years, renewable either (a) without limit of time, or (b) in the light of programme requirements, for further fixed periods of not less than one year up to a maximum period of service of five years, at the discretion of the Director-General. Staff members appointed before 1 January 1952 shall be deemed, for the purpose of this Regulation, to have been appointed on that date without prejudice to their acquired rights in other respects."

One of the terms of employment of the fixed-term contracts involved in these cases was Staff Rule 104.6(d), reading :

"(d) 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."

Furthermore, Regulation 9.1 equally unequivocally provided that "the Director-General may terminate the contract of a staff member in accordance with its terms...". In all respects these detailed arrangements conformed in purpose and effect with the constitution of UNESCO, which provides :

"The Director-General shall appoint the staff of the Secretariat in accordance with staff regulations to be approved by the General Conference. Subject to the paramount consideration of securing the highest standards of integrity, efficiency and technical competence, appointment to the staff shall be on as wide a geographical basis as possible." Article VI, para. 4.

Thus in the cases of fixed-term contract employees of UNESCO, the terms of employment are such that an employee is given no right or claim to any employment, whether by renewal or otherwise, extending beyond the expiration of his contract. This is the clear meaning of a fixed-term contract as used in the Staff Regulations of UNESCO, and as spelled out plainly and expressly by the governing texts. If there is no term of employment giving a right of renewal, there can be no term of employment whose non-observance the Tribunal might have jurisdiction to consider where, as in the present cases, the action complained of is non-renewal of contract.

This is not to say that the Director-General of UNESCO is without any duties regarding renewals. The Director-General is under many duties; no act in his official capacity escapes the wide sweep of the legal responsibilities of his office. But it must be recalled that in accepting the jurisdiction of the ILO Administrative Tribunal, UNESCO did so for a limited and clearly defined purpose. It did so to permit enforcement against the Organization of claims arising out of the terms of employment of its staff members. There is no general jurisdiction vested in the Tribunal either to enforce policies that a staff member or former staff member might claim that the General Conference had approved or should have approved, or to imply terms inconsistent with the express terms of employment established between the Organization and staff member concerned.

In short, the ILO Administrative Tribunal lacks jurisdiction in the present cases because under a fixed-term contract of UNESCO there is no provision giving a right of or legal claim to renewal to the holder of such a contract. Thus, in the absence of offer and acceptance of a renewal, the contract expires on the date fixed, which is precisely what the Organization and the employee have mutually agreed and expressly stipulated shall happen.

III. *Analysis of the Considerations Recited in the Judgments of the ILO Administrative Tribunal under the Heading "On Competence"*

The four judgments discussed are virtually identical and will be treated as embodying one decision on competence.

(a) *Statutory basis*

It is indicative of need for reaffirmation of the limited and statutory basis of its jurisdiction that the Tribunal, in its consideranda "on competence", recites seven considerations, without once quoting the controlling text—Article II, paragraph 5 of its Statute.

Indeed, the Tribunal refers, perhaps through clerical error, only to Article II, paragraph 1 of its Statute, which concerns its jurisdiction where complaints are lodged by staff members of the International Labor Organization. In the final two considerations on competence the Tribunal says :

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

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

Apparently it is intended to say that from the first five considerations (to be discussed below), it follows that the dispute concerns the interpretation and application of the Staff Regulations and Rules of UNESCO and that *therefore* the Tribunal is competent.

It is submitted that this is a non-sequitur. It is not every dispute between a staff member and the Administration about the meaning of a Staff Regulation or Rule that gives rise to jurisdiction or competence.

In dealing with the question of the power of the United Nations General Assembly to establish a Tribunal to intervene in matters falling within the province of the Secretary-General, the International Court of Justice has stated :

"The General Assembly could at all times limit or control the powers of the Secretary-General in staff matters, by virtue of the provisions of Article 101. Acting under powers conferred by the Charter, the General Assembly authorized the intervention of the Tribunal *to the extent that such intervention might result from the exercise of jurisdiction conferred upon the Tribunal by its Statute.* Accordingly, when the Tribunal decides that particular action by the Secretary General *involves a breach of the contract of service*, it is in no sense intervening in a Charter power of the Secretary-General, *because the Secretary-General's legal powers in staff matters have already been limited in this respect by the General Assembly.*" (Underscoring supplied.) *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal* (1954) ICJ 47, at 60.

It is submitted that this statement of the law is applicable to the exercise of jurisdiction by the ILO Administrative Tribunal. Since the power to appoint staff is vested in the Director-General by the first sentence of Article VI (4) of the UNESCO Constitution, and can be limited in favor of the Tribunal only to the extent that jurisdiction is conferred upon it by UNESCO, the right of a staff member to invoke that jurisdiction depends upon the existence of a term of his contract whose non-observance he can invoke under Article II (5) of the Tribunal's Statute.

Applying this principle to the matters now before the Court, it appears from the governing texts, as established by or under authority of the General Conference of UNESCO, and quoted previously, that the issue is whether there is non-observance of the

terms of the staff member's appointment. Where these terms stipulate the expiration of the contract on a date certain, and expressly refer to renewal only as a possible offer which, if made at all, should be made and accepted by a specified time, it appears contrary to the plain meaning of these terms to *imply* a different and most far-reaching obligation upon the Organization with regard to renewal. To do so, it is submitted, is to create judicially an implied incapacity in the Organization to use fixed-term contracts with agreed and firm termination dates in the implementation of its staff policies. Under such judicially imposed incapacity, an Organization accepting the jurisdiction of the ILO Administrative Tribunal must face the prospect that every holder of a fixed-term contract will be judged entitled to renewal or to damages if he can satisfy that Tribunal that he is not disqualified for employment by the criteria established by the second sentence of Article VI (4) of the UNESCO Constitution, and such other criteria as may be laid down by the General Conference, or the parallel criteria of other such Organizations. It is therefore a most important question, and one that reaches beyond the confines of the present cases—reaches, indeed, into the concerns of all international organizations which have accepted the jurisdiction of the ILO Administrative Tribunal.

(b) *The differences among UNESCO's several types of contract—the Tribunal's first considerandum*

Turning to the other considerations leading the Tribunal to assert its competence, the opening considerandum is "that the character of a fixed-term appointment is in no way that of a probationary appointment, that is to say a trial appointment". This proposition should be weighed with full awareness of the responsibility of the law to distinguish with care among types of appointment. UNESCO has several types: fixed term, indeterminate, and temporary. *Staff Regulations* (1952-1954) 4.5, 4.5.1, 4.5.2; *Staff Rules* 104.6, 104.7, 104.8. Unlike the ILO, UNESCO does not provide for a probationary appointment. Instead, it provides for probationary periods in all appointments of fixed-term or over three months' temporary character. UNESCO *Staff Rules* 104.6(a), 104.8(b), (c); *cf.* ILO *Staff Regulations* Articles 22(d), 28-32. An employee will have served his probationary period under a fixed-term appointment prior to becoming eligible for an indeterminate appointment. UNESCO *Staff Regulation* 4.5.1. UNESCO's terms of employment for persons serving a probationary period do not provide that the appointment expires at the end of the period of probation. To the extent, therefore, that a fixed-term contract differs in respect to termination from a period of probation under UNESCO's Rules and Regulations, it is the fixed-term contract termination which is "fixed" and automatic. By contrast, Rule 104.6(a) states that during the period of probation "the appointment *may* be terminated at any time without indemnity...".

These are not just verbal differences. A probationer is undergoing a practical test of his qualities as an employee. His performance must be relevant to the decision to terminate or confirm. Once his appointment has been confirmed, however, there is presumably no question about his qualifications. The fixed-term contract expires by its own terms, not because the employee is or is not qualified, but because he was employed only for the period agreed upon. The employee and the Organization have agreed that, assuming that the employee has been satisfactory in every way, and regardless of his liking the job, or the Organization's satisfaction with him, his term of employment is fixed and will expire at the time agreed.

Thus, analysis of the opening considerandum recited by the Tribunal shows that it supports the conclusion that the Tribunal lacked, rather than that it possessed, jurisdiction.

The possibility remaining to be examined is that in distinguishing probationary appointments, it was the intention of the Tribunal to distinguish, without expressly recalling, its holding in the *Mange* case and one of its legal observations in the *McIntire* case. *Mange v. WHO* (1951) *ILO Administrative Tribunal*, Judgment No. 8; *McIntire v. FAO* (1954) *Id.*, Judgment No. 13. In the *Mange* case, involving termination of a probationer by the World Health Organization, the Tribunal decided that so long as the provisions of the Staff Regulations concerning the period of probation are observed, the Director-General "decides on his exclusive authority the course to be taken with regard to a probationer official...". (Underlining supplied.) It found the period had been correctly observed and refused to grant an indemnity. *Op. cit. supra*, p. 3.

In the *McIntire* case, the Tribunal awarded damages to a probationer of the Food and Agriculture Organization (FAO) terminated by a letter stating that he had not satisfactorily performed his duties, where—so the Tribunal found—the termination was based on different and extraneous reasons, the substance of which the Organization persisted in keeping secret. While granting relief in this case, the Tribunal expressly reaffirmed its view that it had no power "to express an opinion as to the merits of the reason [for not confirming a probationary appointment] given by the defendant Organization"; and it stated that under Staff Rule 301.0912 of the FAO, the Tribunal did not have "the power to judge the reasons involving the interests of the defendant Organization". *Op. cit. supra*, pp. 4, 6. Staff Rule 301.0912, relied on by the Tribunal, imposed upon the Director-General, in terminating the appointment of staff members serving a probationary period, the condition that such action be, "in his opinion, ... in the interests of the Organization". Thus even in the case of a probationer, and with an express directive in the terms of employment to apply a certain standard in terminating the contract, the Tribunal has concluded that it lacked jurisdiction

to judge the merits of the reason for termination. It appears to have based its jurisdiction on lack of due process or honest and fair procedure, in that there was concealment and deception as to the grounds of termination.

Similarly, in *Marsh v. ILO* (1951) *ILO Administrative Tribunal*, Judgment No. 10, involving an ILO probationer, the Tribunal, again granting relief on a finding that the prescribed procedures protecting a probationer were improperly disregarded, referred to the "sovereign decision" of the superior authority—the Director-General—and reasoned that before it was made the steps provided in the ILO Regulations (Articles 28-32) for probationers' protection must be taken.

From what has been said, it appears that even in the absence of express provision for termination of appointment on a date certain, and even in the presence of an express condition that the administration, in not confirming probationary appointments, must act in the interests of the organization, the ILO Administrative Tribunal has recognized that the Tribunal lacks jurisdiction to review the judgment of the administration, although it may act to ensure procedural due process.

Returning, then, to the *considerandum* advanced by the Tribunal, one may ask whether it might not more appropriately have pointed out that the character of a fixed-term appointment differs from a period of probation, and from an indeterminate appointment, in that such procedures and standards for terminating the appointment as may be stipulated terms of contract in the latter cases are irrelevant to final termination in the former. Termination of a fixed-term contract takes place on a date stipulated in advance, and without condition, although, of course, in contemplation of the possibility of a completely new offer and acceptance. This would be a correct summary of the relevant differences in the types of contract current in UNESCO.

(c) *A fair reading of UNESCO's Staff Rule 104.6*

In its next *considerandum*, the Tribunal quotes *part* of Staff Rule 104.6 (d), as follows: "A fixed-term appointment shall expire, without notice or indemnity, upon completion of the fixed term..." This text, we are told, leaves open the question of whether the Tribunal can review a decision about renewal; the text deals exclusively with the duration of the appointment, not its renewal.

Legal texts, it is generally considered, are to be read as a whole. In establishing their intention, effect is to be given to their several elements. It is therefore proper to reproduce the *considerandum* itself and the text it construes, in full, as follows:

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

The text construed appears to deal not only with the duration of the appointment, but with notice, indemnity, the possibility of an offer and acceptance of renewal, and the time of any such renewal. Indeed, when the whole text is set out, it appears an adequate basis on which to answer the question whether the Administrative Tribunal, whose jurisdiction is, as above established, a limited one, is competent to hear a complaint alleging the legal inadequacy of an offer of renewal or the illegality of a failure to offer a renewal.

The plain language of Rule 104.6(d), read as a whole and as mutually agreed upon by the Organization and the employee as a term of employment, is that the employee is, *so far as further employment goes*, in the status of an applicant, who may or may not receive an offer, and may or may not accept it. Before terms of renewal have been agreed upon, there can be nothing for the Tribunal to adjudicate. Any legal responsibilities of the Director-General in this regard are matters which lie exclusively between him and the Organization. The terms of Article II (5) of its Statute do not vest jurisdiction in the Tribunal to adjudicate claims asserted by applicants as third party beneficiaries to the terms of the Director-General's appointment.

As a practical matter, too, the employee has three to six months' notice of whether or not he is offered further employment, and if so, on what terms. He receives no indemnity, however, consistently with the fact that he has no right to expect further employment, indeterminate or otherwise.

It would be different, of course, if his employment were terminated without fault on his part before the date agreed upon. In this situation his legal expectancies would be disappointed and he would be entitled to an indemnity provided for by the Staff Rules, Rule 104.6(b)(iii). Here, too, there are agreed terms of employment for non-observance of which complaint would lie to the Tribunal, as, for example, if he were terminated for other than statutory reasons.

(d) *The circular of July 6, 1954, does not constitute a "general measure" for a term of employment in the sense of Article II (5) of the Statute of the ILO Administrative Tribunal*

In the first two considerations above analyzed, the Tribunal apparently sought to establish that neither the nature of a fixed-term appointment nor the text of Staff Rule 104.6 could bar the

Tribunal from jurisdiction. Analysis has shown that the Tribunal's jurisdiction is a limited one, dependent upon terms of employment established between Organization and employee, and that for jurisdiction to exist in the present cases, appropriate language of reasonable precision would have had to appear in the Regulations, Rules, or Notice of Appointment stipulating an obligation of renewal, and presumably the conditions under which, and the period for which the appointment should be made. The language of Rule 104.6(d) does not meet this test since it is concerned only with the possibility of an offer of imprecise content, subject to a possible acceptance.

It appears to be the finding of the Tribunal in its third consideration that the necessary language is provided by an Administrative Memorandum dated July 6, 1954, and circulated for general distribution. The Tribunal says "That it is established in this case that the Director-General, by a general measure of which the whole staff was informed on 6 July 1954, decided that" professional staff would be offered one-year renewals under various conditions and (in the *Bernstein* case) "indicated that" general service staff would receive indefinite appointments under various conditions. The paragraphs summarized from the circular of July 6 read as follows :

"6. In consequence, the Director-General feels obliged, until the General Conference takes its decisions, to consider all posts in the professional category as being subject to programme requirements, and he has decided that all professional staff members whose contracts expire between now and 30 June 1955 (inclusive) and who have achieved the required standards of efficiency, competence and integrity and whose services are needed, will be offered one-year renewals of their appointments. The Director-general will review all such appointments before 30 April 1955 in the light of the decisions and instructions of the General Conference ; he will also review the appointments of all other staff members in the professional category who might be eligible at that time for consideration for indeterminate appointments.

7. Staff members in the General Service category who have achieved the required standards and whose services are needed, will be given indeterminate appointments unless their terms of employment provide otherwise." ADM.A/17, 6 July 1954 (Annex 13 of Complainants' General Documentation before the Administrative Tribunal).

Thus, before the professional employee shall attain indeterminate status, he is on express notice that the steps contemplated in his present contract of employment, offer and acceptance of renewal, must be taken. Nor is the language relating to General Service employees that of a present offer. Consideration of these circumstances makes it clear that the circular of July 6 was not itself an "offer" in the sense of Staff Rule 104.6(d). It certainly was not

followed by an acceptance or any other act to give it legally binding effect. On the contrary, in the cases at issue, it was followed the next month by letters from the Director-General formally stating that he would not offer another appointment. No attempt was made to show that claimants acted in reliance on the circular of July 6 or that such action in reliance could have created an obligation within the purview of the Tribunal or prejudiced them in any way. Nothing in the record suggests such a possibility.

What was the purpose and effect of the circular of July 6? It was to explain to the staff that uncertainties regarding Staff Regulation 4.5.1 and future program and personnel policy would bar the conversion of fixed-term to indeterminate appointments in the Professional category until after consideration of these problems by the General Conference and subsequently by the Director-General in the light of Conference decisions. The circular was intended to reassure the professional staff that although immediate conversion of fixed-term to indeterminate contracts could not be anticipated, it remained the Organization's *purpose* to establish such staff on a permanent basis. It must be frankly faced that the Director-General's "decision" to "offer" fixed-term appointments was bureaucratic sugar-coating on the pill of his decision not to give indeterminate appointments, and none could have understood this better than the 50 % of UNESCO's employees who held fixed-term contracts. Had the purpose and legal effect of the circular been to amend the existing fixed-term contracts of UNESCO employees, not only would language of a future offer or general intention have been recognized as insufficient and most inept, but the matter would not have escaped notice in the opinions in these very cases rendered by the Appeals Board of UNESCO, which was naturally familiar with UNESCO's Regulations and its general administrative memoranda.

In the context of the ILO's own Staff Rules and Regulations, the ILO Administrative Tribunal has itself recently taken the position that a formal announcement for the information of the staff as a whole was not a general measure in the sense that it could vest jurisdiction. *Plissard v. ILO* (1954) *ILO Administrative Tribunal*, Judgment No. 12. Complainant, an employee of the ILO, sought relief on the ground that extension of his contract would terminate August 1, 1954, upon his reaching retirement age. On March 11, 1953, the Deputy Director-General had announced :

"... while the Director-General did not propose at this stage to contemplate raising the retirement age provided for in the Staff Regulations, he would review individual cases on their merits at regular intervals and would propose to retain in service beyond the retirement age of 60 those officials whose services would be valuable to the Office if circumstances warranted it, and more particularly if there had been an interruption of service due to the reduction of staff consequent upon the outbreak of the Second World War... " *Id.*, 3.

Complainant had always given completely satisfactory service. He had been employed until the war in the ILO and reinstated in 1951. By contributions to the Pension Fund, if employed until age 65, he could raise his monthly pension from 160 to 400 Swiss francs. The Tribunal, in reaching the conclusion that it lacked jurisdiction, said :

"Considering that these two circumstances, while they may explain the disappointment felt by the complainant, in no way modify the express provision of the Staff Regulations ; that Article 50 on which the complainant relies, states expressly that the Director-General may retain an official in service until he reaches the age of 65 years but that it grants the Director-General discretionary power to decide in which cases exception may be justified ; » *Ibid.*

On the facts of the present cases, and under UNESCO's Rules and Regulations, it seems clear that the circular did not confer jurisdiction on the Tribunal. Staff Rule 104.6(d) provides that a fixed-term appointment expires at the end of its term unless a renewal is offered and accepted. Staff Regulation 4.1 provides for offers and acceptances in writing. This provision was made by the General Conference, in 1952, as the Report of the Working Party shows, "in order to make it quite clear that no contract of employment can be valid unless it is offered and accepted in writing". UNESCO, Official Records, 7C/ADM/44, 3. The circular of July 6 was neither expressed nor intended as such an offer and there was no acceptance, in writing or otherwise.

It is similarly established by a reading of the circular in the context in which it was issued that the circular did not purport to, was not thought to, and was incompetent to, amend the terms of existing contracts of employment including the relevant provisions of the Staff Rules and Regulations. To paraphrase *Plissard v. ILO*, it might have encouraged hope, but it did not create or extinguish legal rights.

(e) *No jurisdiction to review grounds for decision not to offer a renewed fixed-term contract—the fourth considerandum*

The Tribunal appears to base its finding of illegality in the decision not to renew complainants' fixed-term contracts on the existence of a "term of employment" created by the circular of July 6. It considers that not having offered a renewal to claimants was illegal under the circular in that the ground stated did not justify the decision. However, the Tribunal lacked jurisdiction to review this decision of the Administration, first, because the circular did not modify the terms of employment, which, as has been shown, gave no legal right, conditional or otherwise, to a renewal ; and second, because a finding of lack of integrity, no less than a finding of lack of competence or efficiency, is for the Director-General to make, whether or not his finding affects a legal right of a staff member under his terms of employment. The first reason is controlling in the

present cases. The second will be returned to in connection with the detailed questions formulated by the Executive Board.

(f) *The relief granted—the fifth considerandum and the section of the decisions headed “on prejudice”*

In its awards of damages in the present cases, not only was the Tribunal without jurisdiction under the terms of employment and applicable Rules and Regulations, but it lacked jurisdiction or competence to make the present awards because, as will be shown, they were not assessed as “compensation for the injury caused” complainants within the meaning of Article VIII of the Tribunal’s Statute.

Article VIII provides :

“In cases falling under article II, the Tribunal, if satisfied that the complaint was well founded, shall order the rescinding of the decision impugned or the performance of the obligation relied upon. If such rescinding of a decision or execution of an obligation is not possible or advisable, the Tribunal shall award the complainant compensation for the injury caused to him.”

It will be observed that Article VIII vests power in the Tribunal to order “rescission of the decision impugned or performance of the obligation relied upon”. It is considered that, in three of the present cases involving professional staff, this means that the Tribunal might, had it otherwise possessed jurisdiction and had its decision on the merits been valid, have ordered the Director-General to rescind his decision not to reemploy, and to give complainants a one-year, fixed-term renewal, provided it considered such an order “possible or advisable”. Such was evidently the view of the Tribunal itself, as it said : “Considering that, on the one hand, there should be granted to the complainant the amount of the salary which he [she] would have received had he [she] not been subject to the measure of exception of which he [she] complains, that is to say one year’s basic salary.” Under Article VIII, then, the Tribunal might have ordered reinstatement for a year if this had been possible or advisable. In such a case this would have been the *exclusive* remedy. The Tribunal would in any case have lacked jurisdiction to award damages for injury to reputation, or the like, thought to have resulted from a published ground for non-renewal. The matter is entirely clear on the face of Article VIII.

In all four of the judgments challenged, however, the Tribunal has said “That the decision not to renew the appointment is one which should not only be rescinded in the present case, but also constitutes a wrongful exercise of powers and an abuse of rights which consequently involves the obligation to make good the prejudice resulting therefrom”, and in the three professional cases that “there should be granted to him [her] a second year’s basic salary in order to compensate for the moral prejudice and in particular the difficulties which he [she] will encounter in seeking new means of

subsistence". That is to say, having opted to award "compensation for the injury caused", the Tribunal has assumed, in all four cases, in measuring the award, that it could have given damages in addition to ordering reinstatement.

Such an assumption flies in the face of the express words and plain meaning of its Statute. In vain will one search for any authority in the Statute to, as the Tribunal puts it, ensure redress "*ex aequo et bono*", to "compensate for moral prejudice" or otherwise to afford relief in excess of the value of the reinstatement it elects not to order.

As in the construction and application of paragraph 5 of Article II of the Statute, so in the case of Article VIII, we are faced by a tendency to create legal rights and remedies in conflict with express statutory language, accompanied, no doubt, with warm human impulses to help the individual. It is necessary to recall that UNESCO operates programmes of basic educational, scientific and cultural importance to every individual in the world. It operates on perennially limited budgets, viewed in terms of the manifold tasks to be done. It has on the whole a large and devoted staff to all of whom it owes equal consideration under the law. Ultimately, it derives its funds from individual taxpayers, who have in addition to bear the costs of their local and national governments and of other important international organizations. Statutory restrictions on disbursement of public funds are imposed in the public interest and are not lightly to be disregarded.

IV. *Questions Formulated by Executive Board of UNESCO*

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

It is submitted that, as shown above, the Tribunal did not have competence or jurisdiction under Article II of its Statute because complainants, whose fixed-term contracts with UNESCO were allowed to expire, lacked any basis under the terms of their employment for asserting a right in the matter complained of—non-renewal of these fixed-term contracts.

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

Even if "competence to hear" were construed to mean competence to hear in order to pass on competence and jurisdiction, the result would be the same, for the same reasons, and Question II(a) should be answered in the negative.

A further observation is appropriate with regard to this question. Although in dealing with the issue of its competence, as has been seen, the ILO Administrative Tribunal did not advance the proposition that it has competence or jurisdiction to hear and judge a complaint alleging the non-observance of the Director-General's duty to exercise his powers for the good of the service and in the interest of the Organization, such a proposition is advanced and argued in its consideration "On the Substance". The Tribunal has reasoned as follows¹:

1. The ILO Administrative Tribunal is "vested" with a power of "general legal review".

2. It is an "implied condition" of the Director-General's "authority not to renew a fixed-term appointment" that this authority "must be exercised only for the good of the service and in the interest of the Organization".

3. If the Director-General states his reason for non-renewal of a fixed-term appointment, his decision and reasons are subject to the Tribunal's power of "general legal review" to assure that the Director-General has exercised his authority "only for the good of the service and in the interest of the Organization".

4. Although not expressly required under the Rules and Regulations, a statement of reasons is necessary in all instances of non-renewal of fixed-term contracts in order to enable the Tribunal to exercise its "general legal review".

5. Nevertheless, it "might exceptionally be the case" that, where the matter is one of "assessing the technical suitability" of the person concerned, the Director-General has "sovereign discretion", need give no reasons, and is not subject to "general legal review" by the Tribunal.

In short, the Tribunal asserts jurisdiction to require, and to pass on, grounds for a decision of the Administration not to renew fixed-term contracts, if the grounds are expressly related to "integrity" or it believes they are. It will in such cases decide whether the decision complained of was in the interest of UNESCO. It may reject jurisdiction if it believes other grounds, such as efficiency or competence, are relied upon.

UNESCO's Constitution puts the criteria of efficiency, competence and integrity on a par. Nothing in the terms of employment warrants the kind of differentiation proposed by the Tribunal. The Tribunal has itself refused to invade the "exclusive authority" of the Director-General in a case of fixed-term contract non-renewal arising from the WHO. *Mange v. WHO, op. cit. supra*. Subsequent reaffirmations of its view, as previously observed, have involved no assertion of a power of "general legal review", although they

¹ See judgments, under heading "On the Substance", first three paragraphs of Section A, first paragraph of section B.

have involved assertion of a power to review for due process. The doctrine now put forward is unprecedented and without foundation in law.

Viewing this "general legal review" theory as a whole, three important jurisdictional misconceptions are involved. First is the inference or conclusion that if a reason is given to the holder of a fixed-term contract for its non-renewal, the Tribunal is thereby legally enabled to review the matter. This is to put the cart before the horse. Statements of reason may be legally required or gratuitous. If there were an issue where the Director-General's attitude might be a determining factor in ascertaining the scope of an employee's legal rights, his providing a statement of reasons might be evidence of his attitude, and therefore relevant. In the present situation, the terms of employment state the legal rights with particularity, and they do not include either a right to renewal or a right to a statement of reasons. The statements were legally gratuitous, and it is not, of course, contemplated under Article II, paragraph 5 of the Statute that jurisdiction may be vested or divested in the discretion of one party by providing or withholding explanations of what the party does.

Second is the misconception that the Tribunal is free to imply as a "term of employment" in the sense of Article II, paragraph 5 of its Statute that a fixed-term contract is to be renewed by the Director-General despite his judgment that renewal is not in UNESCO's best interest, provided that, when challenged by the employee, he is considered by the Administrative Tribunal to have judged incorrectly. Even in contracts specifying grounds for termination, and thus involving the application of statutory criteria by the Director-General, the Administrative Tribunal is not competent to substitute its judgment for that of the Director-General. If under such terms of employment there is, nevertheless, an area in which the jurisdiction of the Tribunal extends to an examination of the grounds on which or the procedures by which termination was effected, this power of the Tribunal stems from established terms of employment stipulated in the governing texts and not from some new terms implied therein by the Tribunal itself. The practical effect of the implied term read into the present contracts by the ILO Administrative Tribunal is to equate the terminal date in a fixed-term contract with any date in an indeterminate contract or any other date in a fixed-term contract on which the Director-General might decide to terminate for cause. The legal effect is to abolish fixed-term contracts and to convert them into indeterminate contracts. The Administrative Tribunal of the ILO has itself provided express proof of this conclusion.

Consider the crucial test which the Tribunal formulates and applies in the present cases: In exercising his authority not to renew a fixed-term contract the Director-General "is clearly

subject to the implied condition that his authority must be exercised only for the good of the service and in the interest of the Organization". (This test will be found in the first paragraph of Part B of the decisions under the heading "On the Substance".) Compare the crucial test reiterated and applied in *Froma v. UNESCO* (1955) *ILO Administrative Tribunal*, Judgment No. 22, at 9, and in the other recent cases of indeterminate contract termination: The Director-General's power to terminate an indeterminate appointment "is clearly subject to the implied condition that this authority must be exercised only for the good of the service and in the interest of the Organization".

In the considered view of the Government of the United States, it is doubtless within the jurisdiction of the ILO Administrative Tribunal to examine and give practical application to the Staff Rules and Regulations of UNESCO and, in order to give effect to their plain meaning, to add by reasoning and precedent to the bare bones of the statutory structure—it is not permissible to destroy that meaning and amputate parts of the structure by the device of judicial implication. The General Conference may amend the terms of employment. The Administrative Tribunal may not.

While it is incorrect to describe the intended discretion of the Director-General, in the language of the Tribunal, as "sovereign", as long as fixed-term employment remains a part of UNESCO's employment policy and structure, it is only the Organization which, through its Executive Board or General Conference, is competent to review and, if need be, correct his policy respecting renewals of such appointments.

The final and perhaps the most important single misconception is that the ILO Administrative Tribunal has a power of "general legal review" of decisions of the Administration affecting staff. The Statute of the Tribunal, the terms of UNESCO's Constitution, Staff Rules and Regulations, and the Opinion of the International Court of Justice in the matter of the Awards of the United Nations Administrative Tribunal, as quoted and discussed above, establish conclusively that the ILO Administrative Tribunal has a limited and statutory jurisdiction and not such a power of "general legal review" as is asserted in the present cases.

The present decisions contain two passages that afford a possible clue to the origin of the Tribunal's misconception of its jurisdiction in this respect. One has already been quoted in discussing the error made by the Tribunal in respect to its jurisdiction to award damages:

"... the decision not to renew the appointment is one which should not only be rescinded in the present case, but also constitutes a wrongful exercise of powers and an *abuse of rights* which consequently involves the obligation to make good the prejudice resulting therefrom; ..." (Underscoring supplied.)

The second is among the operative paragraphs of the decisions. Here, the Tribunal:

"Orders the decision taken to be rescinded and declares in law that it constitutes an *abuse of rights* causing prejudice to the complainant ;" (Underscoring supplied.)

In certain systems of municipal law, and especially in French civil law, the doctrine of "abuse of rights" finds some application in the field of contracts. Its appearance in international law is of very recent origin and its application, especially in matters of contract, is most uncertain. The theory could have no application in the present cases in any event because of the very specific scope of the jurisdiction conferred under the Tribunal's Statute. The right, an abuse of which is apparently relied on by the Tribunal, is the right of the organization through the Director-General to enter into a new contract of employment, or not to do so. Under the claimants' terms of employment, as has been shown above, no right or claim to renewal is given to them. Consequently, they have no standing to question whether, in exercising his right under the Constitution and Staff Rules and Regulations of UNESCO with respect to hiring—whether initial or by renewal the Director-General has or has not abused his constitutional right¹.

¹ In the written pleadings before the Tribunal, both claimants and Administration discussed various cases decided by the United Nations Administrative Tribunal, in some of which references were made to "misuse of power". In the present cases, the formula is "wrongful exercise of power and an abuse of rights" or, in the operative paragraph, just "abuse of rights". In the course of oral proceedings it became apparent that significant differences and amendments in the controlling texts of the United Nations Staff Regulations, as well as differences in the facts of the cases, must be taken into account. Certainly the judgments now at issue are not, and do not purport to be, based on the United Nations cases. In particular, in *Robinson v. UN* (1952) *UN Administrative Tribunal*, Judgment No. 15 (AT/DEC/15), the United Nations Administrative Tribunal awarded damages to a holder of a fixed-term contract on the ground that the Administration *failed to state the reason* for non-renewal, and that this was contrary to the employee's right of association, a right which the Tribunal found based on express terms of the United Nations Staff Regulations. *Id.*, paras. 26, 12-13. No reference whatsoever is made in the decision to "abuse of rights" or "misuse of power"; nor is the award based on wrongful non-renewal of a fixed-term contract, as is further shown by the fact that the damages awarded were not measured in terms of any period of anticipated reemployment.

In a case decided after the *Robinson* case, the UN Administrative Tribunal denied relief to the holder of a fixed-term contract who had complained that the decision not to renew his contract was wrong and had been taken without proper procedures. The Tribunal stated:

"It is not for the Tribunal to analyze or comment upon motives which may have led to the decision of the Administration. The Tribunal's task is to ascertain whether the procedures set down have been observed correctly. In this case, it is clear that all prescribed procedures have been correctly observed." *De Pojidaeff v. UN* (1952) *UN Administrative Tribunal*, Judgment No. 17 (AT/DEC/17).

Other cases before the UN Administrative Tribunal—for example, *Crawford v. UN* (1953) *UN Administrative Tribunal*, Judgment No. 18 (AT/DEC/18); *Kaplan*

In confirmation of this conclusion, it may be noted that under French law, as set out in authoritative sources, relief is not accorded on the ground of abuse of rights in cases of terminal separation under fixed-term contracts. I *Dalloz, Répertoire de Droit Civil* (1951) 1064 (Contrats de Travail § 201). In its statement of the law of employment contracts, this treatise deals in Section 4 with their termination. With regard to grounds of termination, it states that there is a basic distinction between fixed-term and indeterminate contracts, in that obligations under the former last to, and end completely at, the agreed date of termination, whereas the latter can be unilaterally terminated at any time, subject to various restrictions. *Id.*, 1064, § 200. Regarding the restrictions, it is pointed out that the abuse of right doctrine was developed by French courts and was applied in the second half of the 19th century to limit exercise of the right to terminate an indeterminate contract. Even then, it appears, it is only exceptionally applied and the courts more often than not refuse to invoke it. *Id.* 1066-1067 § 228 ff; 231 ff. What appears would be the rule in the present cases, if they were to be viewed as arising under the French Civil Code, is, however, plainly stated in § 201, namely, that abuse of right is not a ground for relief where the issue is non-renewal of fixed-term contract :

“§ 1er—Contrat à durée déterminée

§ 201 Arrivée du terme

Ce contrat est dissous de plein droit à l'arrivée du terme convenu. A la différence du contrat à durée indéterminée, il n'est pas nécessaire que les parties se donnent mutuellement congé par un préavis quelque temps avant l'arrivée du terme. C'est inutile puisqu'elles savent d'avance à quel moment cessera le contrat. Si elles prévoient le renouvellement du contrat, il leur appartient de conclure en temps utile un nouvel accord. Si, à l'expiration, les relations de travail se poursuivent, le contrat se renouvelle par tacite reconduction et se transforme alors en contrat à durée indéterminée... Les parties sont libres de ne pas proroger le contrat primitif : *le refus de renouvellement ne peut être considéré comme abusif et justifier l'allocation de dommages-intérêts.* » (Underscoring supplied).

See, also, Planiol and Ripert, *XI Traité Pratique de Droit Civil Français* (1954) 90, 111-122.

v. UN (1953) UN Administrative Tribunal, Judgment No. 19 (AT/DEC/19) have advanced the doctrine that a discretionary power of termination in contracts of indefinite duration must not be exercised in such a way as to constitute “misuse of power”. These were cases of “temporary-indefinite” contract with no agreed or stipulated date of termination. Moreover, in only one such case, *Crawford v. UN*, were references to the concept more than *obiter*. At the time all these cases were decided, there was no provision in the UN Administrative Tribunal's Statute for judicial review.

What is clear and incontrovertible is that in none of these United Nations cases did the UN Administrative Tribunal go so far as to invoke doctrines of “abuse of right” or “misuse of power” in a case of non-renewal of a fixed-term contract.

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

There cannot be any question, in view of what has been observed above, that the Tribunal's attempt in the present cases to tell the Director-General how to proceed with respect to UNESCO's policies in relation to an Executive Order of the President of the United States was in excess of its jurisdiction. The Administrative Tribunal of the ILO has no authority to pass upon the legality of arrangements entered into with Member States on behalf of UNESCO by its Director-General acting pursuant to decisions of its Executive Board and General Conference and subject to their review. Moreover, since the Director-General is deeply and most properly associated with the execution of the relevant governmental policies of the several Member States of UNESCO in every step he takes in discharging his duties under resolutions of the General Conference or under the Constitution of UNESCO, the Tribunal's statement seems unsupportable on its face. If the Tribunal means that in the present cases the Director-General acted without regard to the Constitution, and his responsibilities toward the General Conference and Executive Board, its comment is in error and beyond its competence.

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

For all of the foregoing reasons, it is respectfully submitted that the present judgments, being in excess of the jurisdiction conferred upon the ILO Administrative Tribunal by its Statute, and UNESCO's declaration accepting its competence, cannot be regarded as valid.

3. EXPOSÉ DU GOUVERNEMENT DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La requête pour avis présentée à la Cour relativement à des jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail appelle de la part du Gouvernement de la République française des observations qui portent tant sur la manière suivant laquelle la Cour a été saisie que sur le fond. Ces observations ne présenteront qu'un caractère sommaire ; le Gouvernement français se tient à la disposition de la Cour si celle-ci, suivant les articles 66 de son Statut et 82 de son Règlement, estime qu'il est utile et souhaitable que les exposés écrits soient, sous une forme ou sous une autre, développés.

I

La requête pour avis décidée par la résolution du 25 novembre 1955 du Conseil exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture comprend trois divisions, la première et la troisième comportant chacune une question, la seconde en comportant deux.

Si l'article XII des Statuts du Tribunal administratif n'est pas mentionné dans les questions posées à la Cour, la résolution du Conseil exécutif dispose que ce dernier, « après en avoir délibéré, entend se prévaloir des dispositions de l'article précité ». Or de l'avis du Gouvernement français il y a incompatibilité entre la procédure établie par l'article XII et la manière dont les questions de la requête pour avis sont posées à la Cour.

Selon l'article XII :

« 1. -- Au cas où le Conseil d'administration du Bureau international du Travail ou le Conseil d'administration de la Caisse des pensions conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence, ou considère qu'une décision du 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 le Conseil d'administration, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice.

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

L'article XII institue donc dans le cadre général de la procédure des avis consultatifs un cas particulier, celui des avis qui auront force obligatoire pour les intéressés. Sans doute pour que cet article XII trouve matière à s'appliquer à propos de l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, ne suffisait-il pas que celle-ci reconnaisse la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail ; il fallait aussi que l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture ait juridiquement été habilitée à demander

d'une manière générale des avis consultatifs à la Cour. Ayant reçu cette compétence, l'Organisation est soumise aux règles générales concernant la procédure des avis consultatifs ; mais ce fait ne saurait masquer que, dans l'hypothèse présente, il s'agira d'un avis consultatif répondant à des caractéristiques particulières puisqu'il aura force obligatoire.

La Cour n'est pas « partie » au Statut du Tribunal administratif et elle reste essentiellement liée par les textes organiques qui l'ont instituée et ont déterminé sa compétence ; mais comment ne pas tenir compte d'un texte qui est au centre même des questions dont la Cour est saisie ? Ainsi se pose un problème qu'il n'est pas possible d'échapper : quels seront les éléments de l'avis rendu par la Cour qui seront « obligatoires » ?

Si l'on se reporte aux termes précis de l'article XII, l'avis demandé à la Cour ne porte que sur la « question de la validité de la décision rendue par le Tribunal ». C'est donc la réponse affirmative ou négative sur la *validité* d'une décision rendue *dans une espèce déterminée* qui bénéficie du caractère obligatoire. C'est pourquoi une requête pour avis, présentée dans le cadre de l'article XII, ne doit comporter qu'une seule question se référant aux termes de ce dernier texte. Seule la réponse finale donnée par la Cour à cette question est obligatoire. La Cour établit librement les motifs qui la mènent à cette réponse finale ; mais ceux-ci ne lient pas les États Membres de l'Organisation, ni l'Organisation. La Cour elle-même reste entièrement libre de sa détermination dans une autre espèce concrète, ce qui lui permet de garder une jurisprudence souple et évolutive.

Une autre voie a été suivie dans la requête actuelle pour avis. Les questions sous les paragraphes I et III se ramènent à une seule qui est bien celle qui correspond au texte de l'article XII du Statut du Tribunal. Mais les deux questions rangées sous le paragraphe II sortent nettement du cadre de l'article XII ; en effet, elles portent non point sur la seule question visée à l'article XII, la validité ou l'invalidité du jugement, mais sur certains des motifs *éventuels* de cette invalidité. En réalité ces questions du § II ne sont que des arguments mis sous une forme interrogative. Sans doute dans la procédure des avis consultatifs ordinaires est-il toujours possible de multiplier les questions afin d'obtenir des réponses d'une grande précision ; il est également possible de poser ces questions en termes généraux. Le procédé, pour être apprécié, doit être considéré à la lumière de son caractère essentiel, l'absence de force obligatoire de l'avis ; mais cette manière de procéder est incompatible avec les termes de l'article XII. Dans la présente affaire on a mêlé deux voies de droit : la requête pour avis de caractère général et la requête pour avis dans le cadre de l'article XII du Statut du Tribunal administratif. De la première de ces institutions, les questions posées sous le § 2 tiennent leur caractère général détaché d'une espèce concrète et leur objet particulier nettement subsidiaire par rapport aux questions des §§ I et III.

Si l'on consulte les comptes rendus des délibérations du Conseil exécutif, ce caractère apparaît nettement dans les explications données par les fonctionnaires du secrétariat. On citera notamment les n^{os} 105 et 106 du procès-verbal provisoire de la 25^{me} séance de la 42^{me} session du Conseil exécutif tenu le 25 novembre 1955 à 15 h. 30 (42 EX/SR. 25 (prov.)) :

« 105. — Pour répondre à la remarque de M. Martinez Cobo, M. Saba fait observer que la deuxième des trois questions qui figurent dans le texte de résolution préparé par le Secrétariat n'a pas pour but d'inviter la Cour internationale de Justice à se prononcer sur le bien-fondé des appréciations dont les motifs ou l'attitude du Directeur général ont pu faire l'objet, mais uniquement d'obtenir l'avis de la Cour sur la compétence du Tribunal à porter des appréciations de cette nature. Certains membres du Conseil avaient semblé se préoccuper, lors du débat du 18 novembre, des limites dans lesquelles pouvaient s'exercer les pouvoirs discrétionnaires du Directeur général et de la compétence du Tribunal administratif à préciser ces limites. C'est pourquoi il a pensé que le Conseil souhaiterait peut-être poser sur ce point une question précise à la Cour internationale de Justice.

106. Pour répondre à M. Sharif, M. Saba indique enfin que, si la Cour internationale de Justice estime que le Tribunal administratif était compétent pour connaître des affaires en question et que c'est seulement en portant des appréciations sur certains points qu'il a outrepassé sa compétence, elle pourrait néanmoins estimer que les jugements rendus par le Tribunal administratif demeurent valides. C'est pourquoi il convient de l'inviter à donner en tout état de cause son avis sur la validité des décisions rendues par le Tribunal. »

Ainsi donc la singulière rédaction des questions posées à la Cour s'explique : c'est bien la validité des jugements n^{os} 17, 18, 19 et 21 qui est en cause. Incomplètement posé dans la question I, le problème est formulé à nouveau en des termes plus larges dans la question III à la suite de la diversion par laquelle, dans la question II, on a saisi la Cour des précisions que certains membres avaient semblé souhaiter. Ces précisions ont un lien si peu nécessaire avec la procédure de l'article XII du Statut du Tribunal administratif que les rédacteurs des questions ont envisagé que les jugements ne soient pas déclarés invalides, même dans le cas où la Cour refuserait au Tribunal administratif le droit de procéder aux appréciations qui sont visées dans la partie II ; pour éviter toute ambiguïté, on est donc revenu dans le § 3 à la seule manière de poser le problème qui corresponde à l'article XII.

Il convient de relever de telles confusions. Le Conseil exécutif est en droit de poser à la Cour, en dehors du cadre de l'article XII, telles questions qu'il lui plaît, mais, lorsqu'il agit dans le cadre de l'article XII, il ne peut lui poser que la seule question qui y est prévue, celle de l'invalidité d'une décision déterminée pour défaut de compétence ou pour faute essentielle dans la procédure suivie.

Dans le premier cas, l'avis restera facultatif dans toutes ses parties; dans le second, il deviendra obligatoire pour la réponse finale à la question posée.

En mélangeant les deux procédés, on crée une confusion qu'il appartient à la Cour de dissiper en distinguant les réponses apportées aux questions des §§ I et III et celles relatives au § II. Le Gouvernement de la République française ne peut que laisser à la Cour le choix de la méthode appropriée pour éviter tout malentendu; plusieurs sont possibles.

Il est important de maintenir dans sa ligne essentielle l'institution des « avis consultatifs ayant force décisive », appellation donnée dans l'annuaire publié par le Greffe de la Cour à cette pratique dont les exemples sont suffisamment nombreux pour que l'on estime qu'elle correspond à un besoin réel de la Société internationale (Annuaire de la Cour, 1954 et 1955, p. 39).

II

Quant au fond de l'affaire, le Gouvernement français se contentera d'observations plus sommaires encore.

Le problème posé à la Cour est de savoir si, dans les décisions incriminées, le Tribunal administratif a dépassé les limites de sa compétence. On aurait pu examiner également si une faute essentielle avait été commise dans la procédure suivie; mais cette question n'a jamais été soulevée, et, malgré les termes très larges de la question formulée dans le § 3, le Gouvernement de la République française estime qu'elle n'a pas à être examinée.

Aucune argumentation sérieuse n'ayant encore été formulée pour démontrer que le Tribunal administratif avait dépassé les limites de sa compétence, le Gouvernement de la République française se bornera à quelques remarques de caractère général.

L'interprétation de l'article XII du Statut du Tribunal administratif est commandée par ses termes ainsi que par les circonstances dans lesquelles il a été adopté.

A ce double point de vue il n'est pas contestable que c'est la théorie de l'excès de pouvoir de l'arbitre international qui a fourni les notions essentielles incorporées dans le texte de l'article XII. En effet, il est inutile de rappeler longuement les incidents qui sont à l'origine de l'article XII: c'est parce qu'un excès de pouvoir avait été allégué contre une décision du Tribunal administratif de la S. D. N. et pour éviter le retour d'une situation regrettable que l'article XII a été inséré dans le Statut du Tribunal. Ces faits ont été exposés complètement devant la Cour à propos de l'affaire relative à l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*. La plupart des Gouvernements se sont ralliés à cette interprétation (cf. *Cour internationale de Justice, Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies*, notamment pp. 32, 37, 324, 368). Les formules employées par l'article XII

sont bien, d'autre part, celles de la théorie de l'excès de pouvoir de l'arbitre international ; il s'agit dans le texte de l'article XII de rechercher si la décision est entachée d'un « vice », si la « validité » peut être mise en cause ; ces expressions se réfèrent non pas à une réformation de la décision par une voie de recours au sens habituel du terme, mais bien à une « nullité » comme dans la théorie de l'excès de pouvoir de l'arbitre. Il serait de même facile de montrer que parmi les vices qui constituent l'excès de pouvoir de l'arbitre on rencontre le plus communément l'absence de « compétence » et la « faute essentielle dans la procédure ».

Le Gouvernement de la République française est donc d'avis que les termes essentiels de l'article XII doivent être interprétés par référence à la théorie de l'excès de pouvoir de l'arbitre international. Autant il lui semble contestable qu'en l'absence de tout texte conventionnel ou réglementaire on applique directement la théorie de l'excès de pouvoir de l'arbitre international à un jugement d'un tribunal du type des tribunaux administratifs des organisations internationales (*Cour internationale de Justice. Mémoires, Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 343), autant il est normal que dans l'interprétation d'un texte écrit l'on se réfère aux notions qui ont été mises en cause lors de la rédaction de ce texte.

Si ces prémisses sont retenues, il s'ensuit d'importantes conséquences qu'il suffit d'énoncer.

La Cour n'est pas amenée à procéder à un examen aussi étendu que le Tribunal ; elle n'a pas à rechercher si celui-ci a commis une erreur de fait ni même une erreur de droit, mais simplement s'il a excédé les limites de sa compétence.

Il ne s'agit donc nullement d'une voie de recours au sens ordinaire du terme, d'une protection des intérêts individuels impliqués dans les décisions du Tribunal administratif. On aurait pu aménager de véritables voies de recours contre ces décisions et, à l'image peut-être de certaines solutions récemment admises pour un autre tribunal administratif, assouplir la procédure et élargir le droit de contrôle de la Cour ; on ne l'a pas fait, et tout examen critique de la solution adoptée est hors de propos aux fins de la présente affaire. Si respectables que soient les intérêts des fonctionnaires internationaux, si estimables que soient les efforts envisagés pour leur permettre de faire connaître leur point de vue à la Cour, la procédure de l'article XII pose une toute autre question que celle du « bien ou du mal jugé » ; la définition de « l'excès de pouvoir » d'un juge est au premier chef une question qui touche au fonctionnement harmonieux des institutions internationales et à l'avenir de l'Organisation. Qu'on le veuille ou non, en interprétant un texte, l'article XII du Statut du Tribunal administratif, la Cour va préciser des notions dont la portée dépasse singulièrement ce texte ; la théorie de l'excès de pouvoir de l'arbitre international sera directement influencée par l'avis de la Cour.

Sans aborder l'examen des décisions incriminées, le Gouvernement de la République française estime cependant nécessaire de montrer l'importance des questions de principe soulevées par cette affaire.

Il n'est pas nécessaire de reprendre toutes les affirmations et toutes les expressions dont a usé le Tribunal administratif dans ses décisions pour rechercher si l'une ou l'autre appellerait des critiques ou même des réserves. Il s'agit de savoir si les buts internationaux d'une organisation internationale constituent ou non la règle fondamentale de son fonctionnement.

La Cour internationale de Justice, à la suite de la Cour permanente de Justice internationale, l'a constamment affirmé dans sa jurisprudence, dont il suffira de rappeler une des formules essentielles empruntée à l'avis sur la réparation des dommages subis au service des Nations Unies (Recueil 1949, p. 180) :

« Les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique... »

Cette jurisprudence a permis de confirmer d'une manière constructive le développement de l'Organisation internationale ; elle comporte toutefois une conséquence logique qui, de l'avis du Gouvernement de la République française, doit apparaître dans la présente affaire : le caractère fondamental des règles qui garantissent le statut international des agents appelés à être les organes de l'Organisation. C'est pourquoi le Gouvernement de la République française n'a pas encore aperçu comment le Tribunal administratif serait incompétent pour constater qu'une décision de l'Organisation a été inspirée par des buts autres que ceux de l'Organisation et, dans ce cas, pour refuser de reconnaître la validité de cette décision.

Le 25 avril 1956.

4. WRITTEN STATEMENT OF THE GOVERNMENT OF THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND

The United Kingdom Government desire to submit for the consideration of the International Court of Justice certain observations with regard to the questions referred to the Court by the Executive Board of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation (hereinafter referred to as UNESCO) for an Advisory Opinion.

2. By Article 65 of its Statute, the Court is authorised to give such an Opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorised by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request.

3. In accordance with Article 96 (2) of the United Nations Charter the General Conference of UNESCO, and the Executive Board of UNESCO acting in pursuance of an authorisation by the General Conference, were authorised by Article XI of the Relationship Agreement between the United Nations and UNESCO to request Advisory Opinions of the Court on legal questions arising within the scope of UNESCO's activities other than questions concerning the mutual relationships of UNESCO and the United Nations or other specialised agencies.

4. The Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation (hereinafter referred to as the I.L.O. Tribunal) as modified by the International Labour Conference on the 29th of June, 1949, includes an Annex which provides that the Statute of the I.L.O. Tribunal, subject to certain adapting provisions set out in the Annex, applies in its entirety to those international intergovernmental organisations which, in accordance with their Constitution or internal administrative rules, recognise the jurisdiction of the Tribunal and formally declare that they adopt its Rules in accordance with Article II (5) of the Statute.

5. On the 15th of June, 1953, by the declaration made on behalf of UNESCO by its acting Director-General, duly authorised by a resolution of the General Conference of UNESCO adopted at its seventh session, it was declared that UNESCO recognised, in accordance with Article II (5) of the Statute of the I.L.O. Tribunal, the competence of that Tribunal to hear complaints alleging non-observance, in substance or in form, of the terms of appointment of officials of UNESCO and of provisions of the Staff Regulations of that Organisation.

6. Thus the I.L.O. Tribunal was given jurisdiction to hear such complaints and UNESCO accepted the provisions contained in the Annex.

7. Article XII, paragraph 1, as set forth in the Annex, provides as follows :

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

This provision is an adaptation of paragraph 1 of Article XII of the Statute of the I.L.O. Tribunal.

8. By the resolution of the General Conference and the declaration referred to in paragraph 5 above, UNESCO became bound by this Article ; and also authorised the Executive Board to submit to the International Court the question of the validity of a decision given by the I.L.O. Tribunal when the Board challenged a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction or considered that a decision of the Tribunal was vitiated by a fundamental fault in the procedure followed.

9. The question of seeking an Advisory Opinion from the Court was debated at the 14th and 25th meeting of the Executive Board during its 42nd Session on the 18th and 25th of November, 1955. The summary record of those meetings shows that the Executive Board decided to seek under Article XII of the Statute of the I.L.O. Tribunal the Advisory Opinion of the Court. The preamble to the resolution adopted on the 25th of November recites Article XII and in his communication transmitting a copy of the resolution to the Economic and Social Council, the Director-General of UNESCO said expressly that the Executive Board was acting under Article XII of the Statute of the I.L.O. Tribunal.

10. In view of Article 65 of the Statute of the Court and Article XII of the Statute of the I.L.O. Tribunal, a request under the latter Article by the Executive Board can only relate to legal questions as to the validity of the Tribunal's decision confirming its jurisdiction or as to a decision being vitiated by a fundamental fault in the procedure followed. A request under Article XII cannot, in the submission of the United Kingdom Government, include or be treated as including any other question.

11. This is the first occasion on which the Court has been asked for an Advisory Opinion under Article XII or any comparable provision. By paragraph 2 of that Article it is declared that the Opinion of the Court shall be binding. The Opinion will affect the legal rights of UNESCO and of the four individuals in whose favour the awards in question were made. In its Advisory Opinion of the 30th of March, 1950, concerning the interpretation of Peace Treaties with Bulgaria,

Hungary and Roumania (I.C.J. Report 1950, page 71), the Court said,

"The Court's reply is only of an advisory character : as such it has no binding force. It follows that no State, whether a Member of the United Nations or not, can prevent the giving of an Advisory Opinion which the United Nations considers to be desirable in order to obtain enlightenment as to the course of action it should take. The Court's Opinion is given not to the States, but to the organ which is entitled to request it."

The fact that an Advisory Opinion has of itself no binding force does not affect the right of those affected by the Opinion to agree to be bound by it. Consequently, the fact that UNESCO has bound itself by its acceptance of the Statute of the I.L.O. Tribunal to treat an Advisory Opinion of the Court as binding, in no way prevents the Court from giving an Advisory Opinion.

12. It is further submitted that so long as an organisation is seeking the opinion in accordance with the Statute of the Court and its own constitutional authority, the Court's competence is not affected by the fact that the rights of individuals may be affected.

In the submission of the United Kingdom Government, this view is in accordance with the Advisory Opinion of the Court given in 1954 with respect to the effect of awards of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal. In that case, the Court was of opinion that the General Assembly of the United Nations had not the right on any grounds to refuse to give effect to an award of compensation made by the Administrative Tribunal of the United Nations in favour of a staff member of the United Nations whose contract of service has been terminated without his assent. It was clear from the material submitted to the Court in that case that awards in favour of certain individuals were involved and that, if the United Nations General Assembly decided to act in accordance with the Opinion of the Court, the rights of individuals would be involved.

13. The questions submitted to the Court must, it is submitted, for the reasons already given, be interpreted as legal questions relating to the validity of the Tribunal's decision confirming its jurisdiction and as to the decision being vitiated by a fundamental fault in the procedure followed. If and in so far as the questions submitted to the Court cannot be so interpreted, it is submitted that they cannot properly be referred to the Court under the authority given by the acceptance of Article XII by UNESCO. It is not the intention of this written Statement to comment on the merits of the issues raised by those questions but it is submitted that in so far as they cannot be so interpreted, the Court is not competent to express an opinion upon them.

14. During the 25th meeting of the Executive Board on the 25th of November, 1955, doubt was expressed whether Questions II (a)

and (b) could properly be submitted to the Court under Article XII. In the submission of the United Kingdom Government the Court's approach to all the questions submitted to it must be governed by the provisions of that Article. When a request is made under that Article for an Advisory Opinion the Court cannot, it is submitted, be called upon to pronounce and should not pronounce on any *obiter dicta* of the Tribunal or as to the correctness of any decision of the Tribunal within its competence. It can and should pronounce only upon the validity of a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction and upon the question whether the validity of the Tribunal's decision is vitiated by a fundamental fault in the procedure followed.

5. STATEMENT OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF CHINA

The Ministry of Foreign Affairs,
Republic of China.

Taipei, April 28, 1956.

The Government of the Republic of China has the honor to submit to the International Court of Justice the following statement on the judgments of the Administrative Tribunal of the International Labor Organization in the Leff, Duberg, Wilcox and Bernstein cases, on which question a request for advisory opinion has been transmitted to the Court under the Resolution of the Executive Board of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization of November 25, 1955.

The Government of the Republic of China is of the opinion that the Tribunal is not a court responsible for judging all the administrative conflicts of an international organization. Its competence is expressly restricted by Article II of its Statute. It only has competence to hear complaints alleging non-observance, in substance or in form, of the terms of appointment of officials of the international organizations concerned and of such provisions of the Staff Regulations as are applicable to the specific cases.

Since it is stipulated in the Staff Regulations and the contracts of fixed-term appointments of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization that a fixed-term appointment shall expire, without notice and indemnity, upon completion of the fixed-term, unless a renewal is offered and accepted by the staff member concerned, the non-renewal of these fixed-term appointments on the part of United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization did not constitute non-observance of the terms of appointment or of the Staff Regulations. The Government of the Republic of China therefore considers that the Administrative Tribunal was not, under Article II of its Statute, competent to deal with the matter.

6. LETTRE DU CONSEILLER JURIDIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE AU GREFFIER

N° ODG/SJ/613.480.

20 juin 1956.

Monsieur le Greffier,

Par lettre du 16 mai 1956, vous avez bien voulu m'informer que la Cour internationale de Justice n'envisageait pas de tenir audience en l'affaire des jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture, mais avait décidé qu'il serait accordé aux États et Organisations une nouvelle occasion de présenter, s'ils le désirent, des commentaires écrits avant le premier juillet prochain.

Soucieuse de faciliter, dans toute la mesure de ses moyens, la tâche de la Cour, l'Organisation lui a déjà transmis une documentation aussi complète que possible sur les questions posées, documentation qui comprend l'exposé des motifs qui ont amené le Conseil exécutif à contester la validité des jugements du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, de même que les observations formulées au nom des bénéficiaires desdits jugements par leur représentant.

J'ai l'honneur de vous informer que l'Organisation n'entend pas, dans ces conditions, se prévaloir de la faculté qui lui est offerte de présenter à la Cour de nouveaux développements.

Si, dans leurs exposés écrits, certains États ont pu mettre en cause le droit du Conseil exécutif de poser certaines questions dans le cadre de l'article XII du Statut du Tribunal administratif, ou faire valoir que de telles questions ne peuvent être soumises à la Cour que dans la mesure où elles ont trait à la validité des jugements contestés, ces observations n'appellent, de la part de l'Organisation, d'autres commentaires que ceux qui figurent d'ores et déjà dans son exposé écrit, notamment aux paragraphes 85 à 94 et 216 à 225. Il y est indiqué que le Conseil exécutif a contesté les jugements rendus, pour des motifs ayant trait à la compétence du Tribunal, sous deux chefs différents, à savoir :

- a) la validité des jugements est mise en cause parce que le Tribunal n'était pas compétent pour connaître des litiges qui lui étaient soumis ; c'est l'incompétence proprement dite, l'absence de juridiction (*lack of jurisdiction*) ;
- b) la validité des jugements est mise en cause parce que le Tribunal compétent, pour connaître des litiges qui lui étaient soumis, a dépassé les limites de sa compétence dans l'examen

des litiges ; c'est le dépassement de compétence (*excess of jurisdiction*) ou l'excès de pouvoir du juge international.

C'est donc bien la relation directe de cause à effet entre les motifs d'incompétence qui font l'objet des questions I et II et la validité des jugements contestés qui a déterminé la formulation de la requête d'avis consultatif.

Le Conseil exécutif devait, en effet, aux termes mêmes de l'article XII du Statut du Tribunal administratif, préciser que sa contestation tenait à des motifs d'incompétence et non à un vice de procédure.

L'incompétence pouvant résulter, à son sens, de deux chefs distincts, il lui appartenait de se référer à l'un et à l'autre dans sa décision et de formuler en conséquence les questions qu'il entendait soumettre à la Cour.

L'article XII du Statut du Tribunal administratif n'a pu avoir pour effet de modifier à cet égard la procédure des avis consultatifs, définie au chapitre IV du Statut de la Cour.

Il n'a pu avoir pour effet de soumettre à une formulation unique et limitative les requêtes d'avis relatives à la validité des jugements forcément divers dont il autorise la contestation.

En énonçant en termes précis, dans les questions soumises à la Cour, les motifs qui ont amené le Conseil exécutif à contester certains jugements et en développant ces motifs dans son exposé, l'Organisation a été principalement guidée par le souci de se conformer aux dispositions de l'article 65 du Statut de la Cour. Elle croit s'être acquittée ainsi des obligations qui incombent à toute institution qui recourt à la procédure des avis consultatifs. Elle demeure, toutefois, cela va sans dire, à l'entière disposition de la Cour pour le cas où celle-ci désirerait obtenir des informations supplémentaires en l'espèce.

Je vous prie d'agréer, etc.

(Signé) Hanna SABA,

Conseiller juridique,
Représentant de l'Organisation des
Nations Unies pour l'Éducation, la
Science et la Culture.

Observations complémentaires formulées au nom des bénéficiaires des jugements 17, 18, 19 et 21 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail

transmises au Greffier par lettre du représentant de l'Unesco en date du 29 juin 1956

Les bénéficiaires des jugements 17, 18, 19 et 21 ne croient pas nécessaire de formuler des observations détaillées sur les documents soumis à Cour internationale de Justice par les Organisations et gouvernements favorables à l'invalidation des jugements en cause.

Ils désirent seulement présenter des observations de caractère général assorties de quelques illustrations.

* * *

Sur la question II b qui tend à faire juger que le Tribunal administratif du B. I. T. a commis un excès de pouvoir en portant un jugement sur « l'attitude du Directeur général ... dans ses relations avec un état membre », ils croient devoir faire observer qu'un jugement exactement identique quant à sa substance et quant aux termes a été porté par le même Tribunal dans les jugements nos 22, 23 et 24 du Tribunal administratif en date du 29 octobre 1955.

Or, l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture a entièrement accepté lesdites décisions qu'elle a exécutées.

* * *

Sur la première question de la demande d'avis soumise à la Cour¹ les thèses exprimées par les Organisations ou gouvernements favorables à l'invalidation des décisions contestées semblent traduire un oubli ou une méconnaissance des situations de droit et de fait.

Elles apparaissent liées à une conception purement abstraite des situations en cause.

Rappelons, en effet, que dans diverses Organisations et à l'U. N. E. S. C. O. en particulier, une proportion considérable (50 % environ dans la catégorie professionnelle) de contrats à termes fixes ont été accordés à des fonctionnaires remplissant des fonctions permanentes : il s'agissait sans doute d'un expédient, aujourd'hui en voie de régression ; il n'en reste pas moins que le

¹ « 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 Messieurs DUBERG et LEFF et la dame WILCOUX, et en date du 28 juin 1955 par la dame BERNSTEIN ? »

contrat à terme fixe dont l'utilisation devrait être limitée à l'existence de fonctions limitées dans le temps, a été utilisé en fait comme le mode d'emploi le plus courant.

* * *

C'est ce qui explique :

- 1° certaines jurisprudences du Tribunal administratif de l'O. N. U.
- 2° la circulaire ADM/17 du 6 juillet 1954
- 3° les propres déclarations du Directeur général de l'U. N. E. S. C. O. à la Conférence générale de Montevideo (déjà cité — premières observations des bénéficiaires des jugements — Errata 8 C/ADM.SR 18).

* * *

I. — *Sur certains jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*

Si la nature du contrat à terme fixe interdisait par elle-même et dans tous les cas au Tribunal administratif de contrôler une décision relative au renouvellement, on ne conçoit pas l'attitude prise par certains partisans de l'invalidation des décisions contestées¹, qui admettent, en fonction de circonstances d'espèces, la validité d'un jugement portant sur le renouvellement d'un contrat à terme fixe tel que le jugement HOWRANI (T. A. N. U. n° 4).

Si l'affirmation de sa propre compétence par le Tribunal peut se justifier par certaines circonstances de la cause, c'est que les Tribunaux administratifs ont le pouvoir de censurer, dans des circonstances données, une décision de non-renouvellement ; or, une telle appréciation des éléments propres à l'espèce est de la compétence souveraine du juge du fond.

* * *

II. — *Sur la circulaire ADM/17 du 6 juillet 1954*

L'intervention de cette circulaire a été rendue nécessaire du fait de l'emploi presque généralisé de contrats à terme fixe comme mode d'emploi habituel de fonctionnaires assurant des emplois permanents.

C'est ainsi qu'elle a été prise en application des dispositions de l'article 104.6 (d).

On le comprend mieux si l'on poursuit jusqu'à sa conclusion logique la démonstration faite par les partisans de l'invalidation des décisions critiquées ; on aboutit en effet à d'étrangers résultats.

¹ a) Mémoires et plaidoiries de l'U. N. E. S. C. O. devant le Tribunal administratif

b) Informations soumises à la Cour internationale de Justice.

Si, en effet, la circulaire ADM/17 du 6 juillet 1954 ne constitue pas la décision positive prévue par l'article 104.6 (d) (soit l'offre réglementaire d'un nouveau contrat dans les six mois qui précèdent l'expiration du contrat à terme fixe) on aboutit à ce résultat singulier que tous les titulaires de contrats à terme fixe arrivant à expiration au 1^{er} janvier 1955 devaient au mois de juillet 1954 être considérés, d'une manière irrévocable, comme devant quitter le service de l'Organisation au 1^{er} janvier 1955¹, puisque le règlement exige que l'offre d'un nouveau contrat intervienne six mois avant son expiration.

C'est donc bien pour respecter les dispositions de l'article 104.6 (d) qu'est intervenue dans les six mois précédant l'expiration de la plupart des contrats l'offre générale de renouvellement contenue dans la circulaire du 6 juillet ; l'intervention d'une telle circulaire à cette date n'avait pour effet que de respecter les décisions de l'article 104.6 (d).

* * *

III. - *Sur les déclarations du Directeur général à la Conférence générale de Montevideo*

On a déjà indiqué que le Directeur général avait exposé à la Commission administrative de la Conférence générale de Montevideo — 8^{me} Session — que dans l'espèce même, objet de la présente demande d'avis, il avait fourni aux intéressés ses raisons, afin de permettre au Tribunal d'exercer son contrôle et de protéger le personnel contre l'arbitraire (8 C/ADM. SR. 18, annexe 48 de la documentation fournie par l'U. N. E. S. C. O.).

Une telle déclaration découle en fait d'une appréhension de la situation réelle des titulaires de contrats à terme fixe employés à des fonctions permanentes.

On peut, au surplus et en droit, l'assimiler à « l'Estoppel » du droit anglo-saxon ; exception qui interdit à celui qui a admis un fait de le rétracter par la suite.

La déclaration contenue dans les actes officiels de l'Assemblée générale équivaut à un « Estoppel by Record »² d'autant moins rétractable qu'il a été approuvé et entériné par l'Assemblée souveraine qui fait le droit de l'Organisation, et que cette déclaration a joué un rôle dans l'attribution au Directeur général par cette

¹ La plupart des fonctionnaires et en particulier tous ceux du Département considéré (Mass. Communication Division) n'avaient reçu aucune offre de renouvellement de leur contrat au 1^{er} juillet 1954, soit six mois avant l'expiration de leur contrat.

² Phipson's Manual of evidence—Estoppels by record ET Cropper V. Smith (1884) 26 ch D 712-713

même Assemblée de pouvoirs élargis (vote du nouvel article 9.I.I. notamment).

La rétractation de l'Organisation, c'est-à-dire sa contestation de la validité des décisions rendues, n'est donc pas plus admissible en droit qu'en bonne morale.

* * *

En Conclusion

L'analyse présentée à la Cour internationale de Justice par les Organisations ou gouvernements partisans de l'invalidation des décisions contestées fait trop souvent appel à des notions abstraites et méconnaît la réalité des situations juridiques parties ¹.

C'est un principe général de droit que de redonner aux conventions, quelle qu'en soit la forme, leur contenu juridique réel en tenant compte des intentions et des situations.

Le libre choix par le Directeur général d'un postulant au Secrétariat ² ne saurait être assimilé, sans abus, à une décision de non-renouvellement constituant une exception expressément motivée à une décision générale.

Une telle assimilation est encore plus erronée, si l'on constate que pendant une période d'organisation on a attribué habituellement pour des motifs d'ordre budgétaire des contrats à terme fixe à des fonctionnaires occupant des emplois permanents, les intéressés se voyant régulièrement renouveler leur contrat à expiration.

C'est l'appréciation de la situation réelle de ces fonctionnaires qui a conduit le Directeur général à émettre la circulaire ADM/17 offrant le renouvellement des contrats. C'est dans un même esprit qu'il a proclamé à la Conférence générale de Montevideo la compétence du Tribunal pour connaître des affaires en cause.

Ce sont enfin des situations analogues qui ont conduit le Tribunal administratif des Nations Unies à juger de la validité de la décision de non-renouvellement de contrats à terme fixe (affaires HOWRANI n° 4 et ROBINSON n° 15).

¹ On pourrait citer de nombreux exemples à cet égard :

a) l'appel à des notions contractuelles de droit civil français (mémoire du Gouvernement des États-Unis) qui traduit une méconnaissance de la situation originale du fonctionnaire qui est à la fois de caractère contractuel et réglementaire.

b) l'évocation de certains jugements tel que le jugement PLISSARD (Tribunal administratif du B. I. T. n° 12), espèce totalement différente des espèces en cause, puisque M. PLISSARD se plaignait qu'on ne l'eût pas fait bénéficier d'une exception envisagée par le Directeur général (recul de la limite d'âge), alors qu'il s'agit dans les espèces aujourd'hui contestées de juger au contraire de l'application d'une mesure exceptionnelle de dérogation à une décision de caractère général..., etc.

² Rappelons que le fonctionnaire dont le poste a été supprimé a un droit de priorité pour le réemploi. Ce fait souligne la différence fondamentale existant entre un postulant et un fonctionnaire.

Il est enfin un aspect de la présente affaire qui n'a jamais été évoqué, c'est celui de la valeur contractuelle et réglementaire des obligations du Directeur général concernant l'indépendance du Secrétariat. Il s'agit cependant là d'un des éléments essentiels de la situation juridique des fonctionnaires. Le juge du fond ne saurait se voir dénier le pouvoir d'apprécier tous manquements à cette loi s'il estime, au vu des éléments de la cause, qu'elle est à l'origine de l'exception de non-renouvellement.

Ajoutons, enfin, que la loi suprême de l'Organisation contenue dans le préambule du statut du Personnel, est la déclaration universelle des Droits de l'homme ¹ que le droit élémentaire d'un fonctionnaire publiquement frappé d'une décision motivée le privant de son travail, et mettant en cause ses qualités morales, est de trouver des juges.

(Signé) J. MERCIER,
Avocat à la Cour.

¹ Statut et règlement du Personnel de l'U. N. E. S. C. O. Préambule :

L'Organisation a pour but de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité ainsi qu'à la prospérité commune de l'humanité, en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre les nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples. Il est essentiel que tous les membres du personnel comprennent cette mission et qu'ils aient foi en elle, car leurs efforts communs sont indispensables à son accomplissement.