

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

EFFECT OF AWARDS OF
COMPENSATION MADE BY THE UNITED
NATIONS ADMINISTRATIVE TRIBUNAL
ADVISORY OPINION OF JULY 13th, 1954

1954

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

EFFET DE JUGEMENTS DU TRIBUNAL
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES
ACCORDANT INDEMNITÉ
AVIS CONSULTATIF DU 13 JUILLET 1954

This Opinion should be cited as follows :

*“Effect of awards of compensation made by the U. N. Administrative Tribunal, Advisory Opinion of July 13th, 1954 :
I. C. J. Reports 1954, p. 47.”*

Le présent avis doit être cité comme suit :

*« Effet de jugements du tribunal administratif des N. U. accordant indemnité, Avis consultatif du 13 juillet 1954 :
C. I. J. Recueil 1954, p. 47. »*

Sales number **120**
N° de vente :

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1954

July 13th, 1954

EFFECT OF AWARDS OF
COMPENSATION MADE BY THE UNITED
NATIONS ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Definition of first question put to the Court : its limited scope.

Examination of the texts upon which the answer depends : Statute of the Administrative Tribunal, Staff Regulations and Staff Rules.—Nature of the Tribunal.—Character and effect of its awards.—Parties to the contract of service.—Parties bound by the awards.—Question of power of review.

Examination of principal arguments in favour of the view that the General Assembly is entitled to refuse to give effect to awards : provisions of Charter ; power of the Organization, and in particular of the General Assembly, to establish a tribunal to deal with disputes between the Organization and staff members ; effect of awards of this Tribunal as regards the General Assembly itself ; nature and consequences of the budgetary powers of the General Assembly ; delimitation by the General Assembly of the respective powers of the Secretary-General and of the Tribunal ; relevance of decision of the League of Nations in 1946.

ADVISORY OPINION

Present : President Sir Arnold McNAIR ; Vice-President GUERRERO ; Judges ALVAREZ, HACKWORTH, WINIARSKI, KLAESTAD, BADAWI, READ, HSU MO, LEVI CARNEIRO, ARMAND-UGON, KOJEVNIKOV ; Deputy-Registrar GARNIER-COIGNET.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1954

13 juillet 1954

1954
Le 13 juillet
Rôle général
n° 21EFFET DE JUGEMENTS DU TRIBUNAL
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES
ACCORDANT INDEMNITÉ

Définition de la première question posée à la Cour : sa portée limitée.

Examen des textes dont dépend la réponse : Statut du tribunal administratif, statut et règlements du personnel. — Nature du tribunal. — Caractère et effet de ses jugements. — Parties au contrat d'engagement. — Parties liées par les jugements. — Question du pouvoir de révision.

Examen des principaux arguments à l'appui de la thèse selon laquelle l'Assemblée générale aurait le droit de refuser d'exécuter certains jugements : dispositions de la Charte ; pouvoir de l'Organisation, et en particulier de l'Assemblée générale, de créer un tribunal pour connaître des différends entre l'Organisation et les fonctionnaires ; effet des jugements de ce tribunal à l'égard de l'Assemblée générale elle-même ; caractère et conséquences des pouvoirs budgétaires de l'Assemblée générale ; détermination par l'Assemblée générale de la compétence respective du Secrétaire général et du tribunal ; pertinence de la décision de la Société des Nations en 1946.

AVIS CONSULTATIF

Présents : Sir Arnold McNair, Président ; M. GUERRERO, Vice-Président ; MM. ALVAREZ, HACKWORTH, WINIARSKI, KLAESTAD, BADAWI, READ, HSU MO, LEVI CARNEIRO, ARMAND-UGON, KOJEVNIKOV, Juges ; M. GARNIER-COIGNET, Greffier adjoint.

In the matter of the Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal, submitted to the Court for advisory opinion at the request of the General Assembly of the United Nations,

THE COURT,

composed as above,

gives the following Advisory Opinion :

With a letter of December 16th, 1953, which was filed in the Registry on December 21st, the Secretary-General of the United Nations transmitted to the Court a certified true copy of a Resolution of the General Assembly of the United Nations of December 9th, 1953, which was in the following terms :

“The General Assembly,

Considering the request for a supplementary appropriation of \$179,420, made by the Secretary-General in his report (A/2534) for the purpose of covering the awards made by the United Nations Administrative Tribunal in eleven cases numbered 26, and 37 to 46 inclusive,

Considering the concurrence in that appropriation by the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions contained in its twenty-fourth report to the eighth session of the General Assembly (A/2580),

Considering, nevertheless, that important legal questions have been raised in the course of debate in the Fifth Committee with respect to that appropriation,

Decides

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

- (1) Having regard to the Statute of the United Nations Administrative Tribunal and to any other relevant instruments and to the relevant records, has the General Assembly the right on any grounds to refuse to give effect to an award of compensation made by that Tribunal in favour of a staff member of the United Nations whose contract of service has been terminated without his assent ?
- (2) If the answer given by the Court to question (1) is in the affirmative, what are the principal grounds upon which the General Assembly could lawfully exercise such a right ?”

The letter of the Secretary-General of the United Nations with the annexed Resolution was communicated on December 24th, 1953, to all States entitled to appear before the Court, in accordance with Article 66, paragraph 1, of the Statute. The Court was not sitting and the President considered that the States Members of

En l'affaire relative à l'effet de jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, soumise à la Cour pour avis consultatif à la demande de l'Assemblée générale des Nations Unies,

LA COUR,

ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant :

Par une lettre du 16 décembre 1953, enregistrée au Greffe le 21 décembre, le Secrétaire général des Nations Unies a transmis à la Cour copie certifiée conforme d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 9 décembre 1953, ainsi conçue :

« L'Assemblée générale,

Considérant que dans son rapport (A/2534) le Secrétaire général a demandé l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 179.420 dollars pour le versement des indemnités accordées par le tribunal administratif des Nations Unies dans onze affaires (affaire n° 26 et affaires nos 37 à 46),

Considérant que, dans son vingt-quatrième rapport à l'Assemblée générale (huitième session) (A/2580), le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a donné son assentiment à l'ouverture de ce crédit,

Considérant cependant qu'au cours du débat que la Cinquième Commission a consacré à cette ouverture de crédit, d'importantes questions juridiques ont été soulevées,

Décide

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

- 1) Vu le Statut du tribunal administratif des Nations Unies et tous autres instruments et textes pertinents, l'Assemblée générale a-t-elle le droit, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement du tribunal accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé ?
- 2) Si la Cour répond par l'affirmative à la question 1), quels sont les principaux motifs sur lesquels l'Assemblée générale peut se fonder pour exercer légitimement ce droit ? »

Conformément à l'article 66, paragraphe 1, du Statut, la lettre du Secrétaire général des Nations Unies, avec la résolution y annexée, a été notifiée le 24 décembre 1953 à tous les États admis à ester en justice devant la Cour. Le Président de la Cour, celle-ci ne siégeant pas, ayant jugé que les États Membres des Nations

the United Nations and the International Labour Organisation were likely to be able to furnish information on the questions referred to the Court. Accordingly, the Registrar, in conformity with Article 66, paragraph 2, of the Statute, notified these States and the International Labour Organisation on January 14th, 1954, that the Court was prepared to receive written statements from them within a time-limit fixed by an Order of the same date at March 15th, 1954.

The following availed themselves of this opportunity to present written statements: The International Labour Organisation and the Governments of France, Sweden, the Netherlands, Greece, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, the United States of America, the Philippines, Mexico, Chile, Iraq, the Republic of China, Guatemala, Turkey and Ecuador. The Governments of Canada, the Union of Soviet Socialist Republics, Yugoslavia, Czechoslovakia and Egypt, while not submitting written statements, drew attention to the views expressed by their representatives in the General Assembly when the question which has given rise to the request for an Advisory Opinion was debated there.

In accordance with Article 65, paragraph 2, of the Statute, the Secretary-General of the United Nations transmitted to the Court the documents likely to throw light upon the question. He also submitted a written statement.

Public hearings were held on June 10th, 11th, 12th and 14th, 1954, for the purpose of hearing oral statements. The following addressed the Court in the order which was decided by the President of the Court in consultation with them:

Mr. C. A. Stavropoulos, Principal Director in charge of the Legal Department of the Secretariat, representing the Secretary-General of the United Nations;

The Honorable Herman Phleger, Legal Adviser of the Department of State, representing the Government of the United States of America;

M. Paul Reuter, Professor of the Faculty of Law of Paris, Assistant Legal Adviser of the Ministry for Foreign Affairs, representing the Government of the French Republic;

Professor Jean Spiropoulos, Legal Adviser of the Ministry for Foreign Affairs, representing the Hellenic Government;

The Right Honourable Sir Reginald Manningham-Buller, Q.C., M.P., Solicitor-General, representing the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland;

M. A. J. P. Tammes, Professor of International Law at the University of Amsterdam, representing the Government of the Netherlands.

Unies et l'Organisation internationale du Travail étaient susceptibles de fournir des renseignements sur les questions soumises à la Cour, le Greffier, conformément à l'article 66, paragraphe 2, du Statut, a fait connaître le 14 janvier 1954 à ces États et à cette organisation que la Cour était disposée à recevoir d'eux des exposés écrits dans un délai dont, par ordonnance du même jour, la date d'expiration a été fixée au 15 mars 1954.

Ont fait usage de cette faculté : l'Organisation internationale du Travail ainsi que les Gouvernements de la France, de la Suède, des Pays-Bas, de la Grèce, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, des États-Unis d'Amérique, des Philippines, du Mexique, du Chili, de l'Irak, de la République de la Chine, du Guatemala, de la Turquie et de l'Équateur. Les Gouvernements du Canada, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, de la Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie et de l'Égypte, tout en ne présentant pas d'exposés écrits, ont attiré l'attention sur les vues exprimées à l'Assemblée générale par leurs représentants, lorsque la question qui a donné lieu à la demande d'avis y a été débattue.

Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut, le Secrétaire général des Nations Unies a transmis à la Cour les documents pouvant servir à élucider la question. Il a également présenté un exposé écrit.

Des audiences publiques ont été tenues les 10, 11, 12 et 14 juin 1954 pour entendre les exposés oraux. Ont pris la parole, dans l'ordre que le Président de la Cour a fixé après les avoir consultés :

M. C. A. Stavropoulos, directeur principal chargé du département juridique du Secrétariat, représentant le Secrétaire général des Nations Unies ;

L'honorable Herman Phleger, conseiller juridique du département d'État, représentant le Gouvernement des États-Unis d'Amérique ;

M. Paul Reuter, professeur à la faculté de droit de Paris, jurisconsulte adjoint du ministère des Affaires étrangères, représentant le Gouvernement de la République française ;

M. Jean Spiropoulos, professeur, conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères, représentant le Gouvernement hellénique ;

Le très honorable sir Reginald Manningham-Buller, Q. C., M. P., *Solicitor-General*, représentant le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ;

M. A. J. P. Tammes, professeur de droit international à l'Université d'Amsterdam, représentant le Gouvernement des Pays-Bas.

* * *

The first Question submitted to the Court is as follows :

“Having regard to the Statute of the United Nations Administrative Tribunal and to any other relevant instruments and to the relevant records, has the General Assembly the right on any grounds to refuse to give effect to an award of compensation made by that Tribunal in favour of a staff member of the United Nations whose contract of service has been terminated without his assent ?”

This Question is strictly limited in scope. It relates solely to an award 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. According to Article 2, paragraph 1, of the Statute of that Tribunal, it “shall be competent to hear and pass judgment upon applications alleging non-observance of contracts of employment of staff members of the Secretariat of the United Nations or of the terms of appointment of such staff members”. A comparison between this provision and the terms of the first Question submitted to the Court shows that an award as defined by that Question must be considered as falling within the competence of the Tribunal as defined by Article 2. A claim arising out of the termination of a contract of service without the assent of the staff member must, in fact, either fall within the term “non-observance of contracts of employment”, or relate to “the terms of appointment” of the staff member. The Question concerns, in other words, only awards which are made within the limits of the competence of the Tribunal as determined by Article 2. The Court does not therefore seem to be requested to express its view with regard to awards which may exceed the scope of that statutory competence.

In the Resolution by which the present Advisory Opinion is requested, the General Assembly refers to the request for a supplementary appropriation made in a report of the Secretary-General for the purpose of covering the awards made by the Administrative Tribunal in eleven cases. It also refers to the concurrence in that appropriation by the Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions in its report to the General Assembly, and the first Question refers to the Statute of that Tribunal and “to any other relevant instruments and to the relevant records”. In none of these reports or relevant records is to be found any suggestion indicating that the Tribunal, when rendering its awards in those eleven cases, was not legally constituted according to the provisions of Article 3 of its Statute. In such circumstances the Court understands that the first Question submitted to it contemplates awards made by a properly constituted Tribunal.

* * *

La première question posée à la Cour est la suivante :

« Vu le statut du tribunal administratif des Nations Unies et tous autres instruments et textes pertinents, l'Assemblée générale a-t-elle le droit, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement du tribunal accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé ? »

La portée de cette question est étroitement limitée. Elle se réfère uniquement à un jugement rendu par le tribunal administratif des Nations Unies en faveur d'un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé. D'après l'article 2, paragraphe 1, de son statut, « le tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies, ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires, et pour statuer sur lesdites requêtes ». La comparaison entre cette disposition et les termes de la première question soumise à la Cour montre qu'un jugement, tel qu'il est défini par cette question, doit être considéré comme rentrant dans la compétence du tribunal, telle qu'elle est définie par l'article 2. Une réclamation élevée au sujet de la résiliation d'un contrat d'engagement sans l'assentiment du fonctionnaire doit, en fait, ou bien rentrer dans les termes « inobservation du contrat d'engagement », ou bien se rapporter aux « conditions d'emploi » du fonctionnaire. En d'autres mots, la question se réfère seulement à des jugements rendus par le tribunal dans les limites de la compétence du tribunal telles qu'elles ont été fixées par l'article 2. La Cour ne paraît donc pas invitée à exprimer ses vues au sujet de jugements qui pourraient dépasser les limites de cette compétence statutaire.

Dans la résolution énonçant la demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale se réfère à la demande d'ouverture d'un crédit supplémentaire présentée dans un rapport du Secrétaire général pour le versement des indemnités accordées par le tribunal administratif dans onze affaires. Elle se réfère également à l'assentiment que, dans son rapport à l'Assemblée générale, le comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a donné à l'ouverture de ce crédit, et la première question vise le statut du tribunal administratif et « tous autres instruments et textes pertinents ». Dans aucun de ces rapports ou textes pertinents on ne trouve de suggestion qui donnerait à penser que le tribunal, lorsqu'il a rendu ses jugements dans les onze affaires, n'était pas légalement constitué conformément aux dispositions de l'article 3 de son statut. Dans ces conditions, la Cour entend la première question à elle soumise comme ayant en vue des jugements rendus par un tribunal régulièrement constitué.

It is true that by this Question the Court is requested to say whether the General Assembly has the right to refuse to give effect to an award "on any grounds". But it is difficult to hold that the General Assembly, by inserting these words, intended to modify the meaning which naturally follows from the other terms of the Question and from the above-mentioned considerations contained in its Resolution. The Court will, however, come back to this matter later in another connection.

The first Question is further limited to awards which grant compensation to a staff member, and it relates solely to awards in favour of a staff member whose contract of service has been terminated without his assent. It does not include awards in other disputes arising out of a contract of service. The Court is requested to say whether the General Assembly has the right to refuse to give effect to an award as defined by the Question. The term "right" must signify *legal* right. The Court is asked to say whether the General Assembly is legally entitled to refuse to give effect to such awards. The Court is not called upon to express any view with regard to the particular awards which have given rise to the present Advisory Opinion.

This examination of the first Question shows that the Court is requested to consider the general and abstract question whether the General Assembly is legally entitled to refuse to give effect to an award of compensation made by the Administrative Tribunal, properly constituted and acting within the limits of its statutory competence. The answer to this question depends on the provisions of the Statute of the Tribunal as adopted by the General Assembly on November 24th, 1949, and on the Staff Regulations and Rules as in force on December 9th, 1953. But the Court will also take into account the amendments which were made to the Statute on the latter date. The Court will first consider whether the Tribunal is established either as a judicial body, or as an advisory organ or a mere subordinate committee of the General Assembly.

Article 1 of the Statute provides: "A Tribunal is established by the present Statute to be known as the United Nations Administrative Tribunal." This Tribunal shall, according to Article 2, paragraph 1, "be competent to hear and pass judgment upon applications", whereupon the paragraph determines the limits of the Tribunal's competence as already mentioned above.

Article 2, paragraph 3, prescribes:

"In the event of a dispute as to whether the Tribunal has competence, the matter shall be settled by the decision of the Tribunal."

Article 10 contains the following provisions:

"2. The judgments shall be final and without appeal."

"3. The judgments shall state the reasons on which they are based."

Il est vrai que cette question invite la Cour à dire si l'Assemblée générale a le droit de refuser d'exécuter un jugement « pour une raison quelconque ». Mais il serait difficile de considérer que l'Assemblée générale, en insérant ces mots, ait voulu modifier le sens qui découle naturellement des autres termes de la question ainsi que des considérations contenues dans sa résolution et qui sont rappelées plus haut. La Cour reviendra cependant plus loin sur ce point, à un autre propos.

La première question est en outre limitée aux jugements accordant une indemnité à un fonctionnaire, et elle vise uniquement les jugements en faveur d'un fonctionnaire à l'engagement duquel il a été mis fin sans son assentiment. Elle ne s'étend pas aux jugements rendus sur d'autres différends nés d'un contrat d'engagement. La Cour est invitée à dire si l'Assemblée générale a le droit de refuser de donner effet à un jugement tel que le définit la question. Le terme « droit » doit signifier « droit légal ». La Cour est appelée à dire si l'Assemblée générale est juridiquement fondée à refuser de donner effet à ces jugements. La Cour n'est pas appelée à exprimer une opinion quelconque au sujet des jugements qui ont été l'occasion du présent avis consultatif.

Cet examen de la première question montre que la Cour est invitée à examiner la question générale et abstraite de savoir si l'Assemblée générale est fondée en droit à refuser d'exécuter un jugement accordant indemnité, rendu par le tribunal administratif régulièrement constitué et agissant dans les limites de sa compétence statutaire. La réponse à cette question dépend des dispositions du statut du tribunal telles que l'Assemblée générale les a adoptées le 24 novembre 1949 et de celles du statut et du règlement du personnel en vigueur le 9 décembre 1953. Mais la Cour prendra aussi en considération les amendements apportés au statut du tribunal à cette dernière date. Elle examinera d'abord si le tribunal est institué soit comme un corps judiciaire, soit comme un organe consultatif ou comme un simple comité subordonné à l'Assemblée générale.

L'article premier du statut dispose : « Le présent statut crée un tribunal qui portera le nom de tribunal administratif des Nations Unies. » Le tribunal, selon l'article 2, paragraphe 1, « est compétent pour connaître des requêtes et pour statuer sur lesdites requêtes », après quoi ce paragraphe détermine les limites de la compétence du tribunal, comme il a été précédemment énoncé.

L'article 2, paragraphe 3, dispose :

« En cas de contestation touchant sa compétence, le tribunal décide. »

L'article 10 contient les dispositions suivantes :

- « 2. Les jugements sont définitifs et sans appel. »
- « 3. Les jugements sont motivés. »

These provisions and the terminology used are evidence of the judicial nature of the Tribunal. Such terms as "tribunal", "judgment", competence to "pass judgment upon applications", are generally used with respect to judicial bodies. The above-mentioned provisions of Articles 2 and 10 are of an essentially judicial character and conform with rules generally laid down in statutes or laws issued for courts of justice, such as, for instance, in the Statute of the International Court of Justice, Article 36, paragraph 6, Article 56, paragraph 1, Article 60, first sentence. They provide a striking contrast to Staff Rule III.1 of the United Nations, which provides :

"A Joint Appeals Board is established to consider and advise the Secretary-General regarding appeals filed under the terms of Staff Regulation 11.1 by staff members serving at Headquarters."

The Statute of the Administrative Tribunal contains no similar provision attributing an advisory character to its functions, nor does it in any way limit the independence of its activity. The independence of its members is ensured by Article 3, paragraph 5, which provides :

"No member of the Tribunal can be dismissed by the General Assembly unless the other members are of the unanimous opinion that he is unsuited for further service."

The original Statute, as adopted on November 24th, 1949, contained in Article 9 the following provisions :

"If the Tribunal finds that the application is well founded, it shall order the rescinding of the decision contested or the specific performance of the obligation invoked ; but if, in exceptional circumstances, such rescinding or specific performance is, in the opinion of the Secretary-General, impossible or inadvisable, the Tribunal shall within a period of not more than sixty days order the payment to the applicant of compensation for the injury sustained. The applicant shall be entitled to claim compensation in lieu of rescinding of the contested decision or specific performance...."

These provisions were amended on December 9th, 1953. Article 9 now provides in paragraph 1 :

"If the Tribunal finds that the application is well founded, it shall order the rescinding of the decision contested or the specific performance of the obligation invoked. At the same time the Tribunal shall fix the amount of compensation to be paid to the applicant for the injury sustained should the Secretary-General, within thirty days of the notification of the judgment, decide, in the interest of the United Nations, that the applicant shall be compensated without further action being taken in his case ; provided that such compensation shall not exceed the equivalent of two years' net base salary of the applicant. The Tribunal may, however, in exceptional cases, when it considers it justified, order

Ces dispositions et la terminologie employée démontrent la nature judiciaire du tribunal. Des termes tels que « tribunal », « jugement », compétence pour « statuer sur lesdites requêtes » sont généralement employés pour des corps judiciaires. Les dispositions ci-dessus citées des articles 2 et 10 sont de caractère essentiellement judiciaire et sont conformes aux règles généralement posées dans les statuts ou les lois concernant les cours de justice, comme, par exemple, le Statut de la Cour internationale de Justice, article 36, paragraphe 6, article 56, paragraphe 1, et article 60, première phrase. Elles sont en contraste frappant avec la disposition III.1 du règlement du personnel des Nations Unies, lequel dispose :

« Il est créé une commission paritaire de recours, qui est chargée d'examiner les recours que les fonctionnaires employés au siège formeraient conformément à l'article II.1 du statut du personnel et de donner au Secrétaire général des avis à leur sujet. »

Le statut du tribunal administratif ne contient pas de disposition semblable conférant un caractère consultatif à ses fonctions ; il ne limite en aucune manière l'indépendance de l'activité du tribunal. L'indépendance de ses membres est assurée par l'article 3, paragraphe 5, qui dispose :

« Un membre du tribunal ne peut être relevé de ses fonctions par l'Assemblée générale que si les autres membres estiment à l'unanimité qu'il n'est plus qualifié pour les exercer. »

Le texte primitif du statut, adopté le 24 novembre 1949, contenait dans son article 9 les dispositions suivantes :

« S'il reconnaît le bien-fondé de la requête, le tribunal ordonne l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée ; mais, si, dans des circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général estime que cette annulation ou exécution n'est pas possible ou n'est pas opportune, le tribunal alloue à l'intéressé, dans les soixante jours, une indemnité pour le préjudice subi. Le requérant peut réclamer une indemnité en lieu et place de l'annulation de la décision contestée ou de l'exécution de l'obligation invoquée... »

Ces dispositions ont été amendées le 9 décembre 1953. L'article 9 dispose maintenant, dans son paragraphe 1 :

« S'il reconnaît le bien-fondé de la requête, le tribunal ordonne l'annulation de la décision contestée, ou l'exécution de l'obligation invoquée. En même temps, le tribunal fixe le montant de l'indemnité qui sera versée au requérant pour le préjudice subi si, dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement, le Secrétaire général décide, dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, de verser une indemnité au requérant, sans qu'une nouvelle procédure soit nécessaire ; toutefois, cette indemnité ne peut être supérieure au montant net du traitement de base du requérant pour une période de deux ans. Cependant, le tribunal peut, dans des cas exceptionnels, lorsqu'il juge qu'il y a lieu de

the payment of a higher indemnity. A statement of the reasons for the Tribunal's decision shall accompany each such order."

These provisions prescribe both in the original and in the amended text that the Tribunal shall, if it finds that the application is well founded, order the rescinding of the decision contested or the specific performance of the obligation invoked. As the power to issue such orders to the chief administrative officer of the Organization could hardly have been conferred on an advisory organ or a subordinate committee, these provisions confirm the judicial character of the Tribunal. The amended text contains certain modifications of the Tribunal's powers and procedure, but these modifications have no bearing upon the judicial nature of its functions.

This examination of the relevant provisions of the Statute shows that the Tribunal is established, not as an advisory organ or a mere subordinate committee of the General Assembly, but as an independent and truly judicial body pronouncing final judgments without appeal within the limited field of its functions.

According to a well-established and generally recognized principle of law, a judgment rendered by such a judicial body is *res judicata* and has binding force between the parties to the dispute. It must therefore be examined who are to be regarded as parties bound by an award of compensation made in favour of a staff member of the United Nations whose contract of service has been terminated without his assent.

Such a contract of service is concluded between the staff member concerned and the Secretary-General in his capacity as the chief administrative officer of the United Nations Organization, acting on behalf of that Organization as its representative. When the Secretary-General concludes such a contract of service with a staff member, he engages the legal responsibility of the Organization, which is the juridical person on whose behalf he acts. If he terminates the contract of service without the assent of the staff member and this action results in a dispute which is referred to the Administrative Tribunal, the parties to this dispute before the Tribunal are the staff member concerned and the United Nations Organization, represented by the Secretary-General, and these parties will become bound by the judgment of the Tribunal. This judgment is, according to Article 10 of the Tribunal's Statute, final and without appeal. The Statute has provided for no kind of review. As this final judgment has binding force on the United Nations Organization as the juridical person responsible for the proper observance of the contract of service, that Organization becomes legally bound to carry out the judgment and to pay the compensation awarded to the staff member. It follows that the General Assembly, as an organ of the United Nations, must likewise be bound by the judgment.

le faire, ordonner le versement d'une indemnité plus élevée. Un exposé des motifs accompagne chaque décision de ce genre prise par le tribunal.»

Ces dispositions prescrivent, tant dans le texte primitif que dans le texte amendé, que le tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonnera l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Étant donné que le pouvoir de donner pareils ordres au plus haut fonctionnaire de l'Organisation pourrait difficilement avoir été conféré à un organe consultatif ou à un comité subordonné, ces dispositions confirment le caractère judiciaire du tribunal. Le texte amendé modifie dans une certaine mesure les pouvoirs et la procédure du tribunal, mais ces modifications ne touchent pas à la nature judiciaire de ses fonctions.

Cet examen des dispositions pertinentes du statut montre que le tribunal est institué, non comme un organe consultatif ou comme un simple comité subordonné de l'Assemblée générale, mais comme un corps indépendant et véritablement judiciaire, prononçant des jugements définitifs et sans appel dans le cadre limité de ses fonctions.

Suivant un principe de droit bien établi et généralement reconnu, un jugement rendu par un pareil corps judiciaire est chose jugée, et a force obligatoire entre les parties au différend. Il faut donc examiner qui l'on doit considérer comme parties liées par un jugement accordant indemnité en faveur d'un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé.

Cet engagement est fait par contrat conclu entre le fonctionnaire intéressé et le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et agissant pour le compte de celle-ci comme son représentant. Lorsque le Secrétaire général conclut un tel contrat d'engagement avec un fonctionnaire, il engage la responsabilité juridique de l'Organisation, qui est la personne juridique pour le compte de laquelle il agit. S'il met fin au contrat d'engagement sans l'assentiment du fonctionnaire, et si cette mesure conduit à un différend soumis au tribunal administratif, les parties au différend devant le tribunal sont le fonctionnaire intéressé et l'Organisation des Nations Unies, représentée par le Secrétaire général; et ces parties seront liées par le jugement du tribunal. Ce jugement, conformément à l'article 10 du statut du tribunal, est définitif et sans appel. Le statut ne prévoit aucune forme de révision. Ce jugement définitif ayant force obligatoire pour l'Organisation des Nations Unies, comme étant la personne juridique responsable de l'exécution régulière du contrat d'engagement, l'Organisation est tenue en droit d'exécuter le jugement et de verser l'indemnité accordée au fonctionnaire. Il s'ensuit que l'Assemblée générale, l'un des organes des Nations Unies, doit de même être liée par le jugement.

This view is confirmed by express provisions in the Statute of the Administrative Tribunal. Article 9 in the original Statute of 1949 provided :

“In any case involving compensation, the amount awarded shall be fixed by the Tribunal and paid by the United Nations or, as appropriate, by the specialized agency participating under Article 12.”

A similar provision is contained in Article 9, paragraph 3, of the amended Statute. Both provisions show that the payment of an amount of compensation awarded by the Tribunal is an obligation of the United Nations as a whole or, as the case may be, of the specialized agency concerned.

Article 12 is based on the same legal considerations. It provides that the competence of the Tribunal may be extended to any specialized agency brought into relationship with the United Nations upon the terms established by a special agreement to be made with each such agency by the Secretary-General of the United Nations, and it continues :

“Each such special agreement shall provide that the agency concerned shall be bound by the judgments of the Tribunal and be responsible for the payment of any compensation awarded by the Tribunal in respect of a staff member of that agency....”

*

As mentioned above, the Statute of the Administrative Tribunal has not provided for any kind of review of judgments, which according to Article 10, paragraph 2, shall be final and without appeal. This rule is similar to the corresponding rule in the Statute of the Administrative Tribunal of the League of Nations, Article VI, paragraph 1, which equally prescribed that “judgments shall be final and without appeal”. The report of the Supervisory Commission, proposing the Statute of this Tribunal of the League of Nations, shows that the omission of any provision for a review of judgments was deliberate. The report stated :

“No provision for the revision of judgments of the Tribunal is inserted in the statute. It is considered that, in the interests of finality and of the avoidance of vexatious proceedings, the Tribunal’s judgments should be final and without appeal as is provided in Article VI, paragraph 1.”

It is likewise the result of a deliberate decision that no provision for review of the judgments of the United Nations Administrative Tribunal was inserted in the Statute of that Tribunal. According to the official records of the General Assembly, Fifth Committee meeting on November 15th, 1946, the representative of Belgium asked the rapporteur of that Committee

Cette opinion est confirmée par des dispositions expresses du statut du tribunal administratif. L'article 9 du texte primitif de 1949 disposait :

« Lorsqu'il y a lieu à indemnité, celle-ci est fixée par le tribunal et versée par l'Organisation des Nations Unies, ou, le cas échéant, par l'institution spécialisée à laquelle la compétence du tribunal s'étend aux termes de l'article 12. »

Une disposition semblable figure dans l'article 9, paragraphe 3; du statut amendé. Les deux dispositions montrent que le versement du montant de l'indemnité accordée par le tribunal est une obligation des Nations Unies dans leur ensemble, ou, le cas échéant, de l'institution spécialisée intéressée.

L'article 12 se fonde sur les mêmes considérations juridiques ; il dispose que la compétence du tribunal peut être étendue à toute institution spécialisée reliée à l'Organisation des Nations Unies dans des conditions à fixer par un accord que le Secrétaire général des Nations Unies conclura avec elle à cet effet, et il ajoute :

« Pareil accord prévoira expressément que cette institution sera liée par les décisions du tribunal et qu'elle sera chargée du paiement de toute indemnité allouée à un de ses fonctionnaires par le tribunal.... »

*

Comme il a déjà été dit, le statut du tribunal administratif n'a prévu aucune sorte de revision des jugements, qui, aux termes de l'article 10, paragraphe 2, sont définitifs et sans appel. Cette règle est semblable à la règle correspondante du statut du tribunal administratif de la Société des Nations, article VI, paragraphe 1, qui énonçait également que « ses jugements sont définitifs et sans appel ». Le rapport de la commission de contrôle, proposant le statut de ce tribunal de la Société des Nations, montre que l'omission de toute disposition relative à la revision des jugements était volontaire. Le rapport disait :

« Aucune disposition n'est insérée dans le statut au sujet de la revision des jugements du tribunal. On estime que, pour assurer le caractère définitif des décisions et pour éviter des procédures vexatoires, les jugements du tribunal devraient être « définitifs et sans appel » ainsi qu'il est prévu à l'article VI, alinéa 1. »

De même, c'est de propos délibéré qu'aucune disposition pour la revision des jugements du tribunal administratif des Nations Unies n'a été insérée dans le statut de ce tribunal. D'après les procès-verbaux de l'Assemblée générale, V^{me} Commission, séance du 15 novembre 1946, le représentant de la Belgique demanda au rapporteur de cette commission

“whether the decisions of the administrative tribunal would be final or whether they would be subject to a revision by the General Assembly”.

The rapporteur replied

“that according to the draft Statute as prepared by the Advisory Committee, there could be no appeal from the administrative tribunal. The Advisory Committee feared an adverse effect on the morale of the staff if appeal beyond the administrative tribunal delayed the final decision in a case which had already been heard before organs within the Secretariat created for that purpose.”

The General Assembly could, when it adopted the Statute, have provided for means of redress, but it did not do so. Like the Assembly of the League of Nations it refrained from laying down any exception to the rule conferring on the Tribunal the power to pronounce final judgments without appeal.

This rule contained in Article 10, paragraph 2; cannot however be considered as excluding the Tribunal from itself revising a judgment in special circumstances when new facts of decisive importance have been discovered ; and the Tribunal has already exercised this power. Such a strictly limited revision by the Tribunal itself cannot be considered as an “appeal” within the meaning of that Article and would conform with rules generally provided in statutes or laws issued for courts of justice, such as for instance in Article 61 of the Statute of the International Court of Justice.

It may be asked whether the General Assembly would in certain exceptional circumstances be legally entitled to refuse to give effect to awards of compensation made by the Administrative Tribunal. The first Question submitted to the Court asks, in fact, whether the General Assembly has the right to refuse to do so “on any grounds”. When the Court defined the scope of that Question above, it arrived at the conclusion that the Question refers only to awards of compensation made by the Administrative Tribunal, properly constituted and acting within the limits of its statutory competence, and the previous observations of the Court are based upon that ground. If, however, the General Assembly, by inserting the words “on any grounds”, intended also to refer to awards made in excess of the Tribunal’s competence or to any other defect which might vitiate an award, there would arise a problem which calls for some general observations.

This problem would not, as has been suggested, raise the question of the nullity of arbitral awards made in the ordinary course of arbitration between States. The present Advisory Opinion deals with a different legal situation. It concerns judgments pronounced by a permanent judicial tribunal established by the General Assembly,

« si les jugements du tribunal administratif seraient sans appel ou si, au contraire, ils seraient susceptibles de révocation par l'Assemblée générale ».

Le rapporteur répondit

« que, suivant le projet de statut préparé par le Comité consultatif, les décisions du tribunal administratif seraient sans appel. Appeler à une compétence supérieure des jugements du tribunal administratif, ce serait retarder le règlement définitif des affaires d'ores et déjà examinées par des organismes créés à cette fin au sein du Secrétariat : ce retard, dans l'esprit du Comité, affecterait défavorablement le moral du personnel. »

L'Assemblée générale, quand elle a adopté le statut, aurait pu prévoir des voies de recours, mais elle ne l'a pas fait. Comme l'Assemblée de la Société des Nations, elle s'est abstenue de prévoir une exception quelconque à la règle conférant au tribunal le pouvoir de prononcer des jugements définitifs et sans appel.

Cette règle, qui figure à l'article 10, paragraphe 2, ne peut toutefois être considérée comme interdisant au tribunal de reviser lui-même un jugement, dans des circonstances particulières, lorsque des faits nouveaux d'importance décisive ont été découverts ; et le tribunal a déjà exercé ce pouvoir. Pareille revision strictement limitée, faite par le tribunal lui-même, ne peut être considérée comme un « appel » au sens de cet article, et serait conforme aux règles généralement posées dans les statuts ou les lois concernant les cours de justice, comme, par exemple, l'article 61 du Statut de la Cour internationale de Justice.

On peut se demander si, dans certaines circonstances exceptionnelles, l'Assemblée générale serait fondée en droit à refuser d'exécuter les jugements du tribunal administratif accordant indemnité. La première question posée à la Cour demande, en fait, si l'Assemblée a le droit, « pour une raison quelconque », de refuser de le faire. Lorsque la Cour a défini plus haut la portée de cette question, elle est arrivée à la conclusion que la question a trait uniquement à des jugements accordant indemnité rendus par le tribunal administratif régulièrement constitué et agissant dans les limites de sa compétence statutaire, et les considérations énoncées ci-dessus par la Cour reposent sur cette base. Si, cependant, en insérant les mots « pour une raison quelconque », l'Assemblée générale avait entendu se référer aussi à des jugements dépassant la compétence du tribunal ou à quelque autre vice pouvant affecter un jugement, un problème se poserait qui appelle quelques observations générales.

Ce problème ne poserait pas, comme on l'a prétendu, la question de la nullité d'une sentence arbitrale rendue au cours d'un arbitrage ordinaire entre États. Le présent avis consultatif traite d'une situation juridique différente. Il se rapporte aux jugements prononcés par un tribunal permanent établi par l'Assemblée

functioning under a special statute and within the organized legal system of the United Nations, and dealing exclusively with internal disputes between the members of the staff and the United Nations represented by the Secretary-General. In order that the judgments pronounced by such a judicial tribunal could be subjected to review by any body other than the tribunal itself, it would be necessary, in the opinion of the Court, that the statute of that tribunal or some other legal instrument governing it should contain an express provision to that effect. The General Assembly has the power to amend the Statute of the Administrative Tribunal by virtue of Article 11 of that Statute and to provide for means of redress by another organ. But as no such provisions are inserted in the present Statute, there is no legal ground upon which the General Assembly could proceed to review judgments already pronounced by that Tribunal. Should the General Assembly contemplate, for dealing with future disputes, the making of some provision for the review of the awards of the Tribunal, the Court is of opinion that the General Assembly itself, in view of its composition and functions, could hardly act as a judicial organ—considering the arguments of the parties, appraising the evidence produced by them, establishing the facts and declaring the law applicable to them—all the more so as one party to the disputes is the United Nations Organization itself.

* * *

The Court must now examine the principal contentions which have been put forward, in the written and in the oral statements, by the Governments that take the position that there are grounds which would justify the General Assembly in refusing to give effect to awards of the Administrative Tribunal.

The legal power of the General Assembly to establish a tribunal competent to render judgments binding on the United Nations has been challenged. Accordingly, it is necessary to consider whether the General Assembly has been given this power by the Charter.

There is no express provision for the establishment of judicial bodies or organs and no indication to the contrary. However, in its Opinion—*Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations*, Advisory Opinion : I.C.J. Reports 1949, p. 182—the Court said :

“Under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties.”

The Court must therefore begin by enquiring whether the provisions of the Charter concerning the relations between the staff members and the Organization imply for the Organization the power to establish a judicial tribunal to adjudicate upon disputes arising out of the contracts of service.

générale, fonctionnant en vertu d'un statut spécial et dans le cadre du système juridique organisé des Nations Unies, et traitant exclusivement de différends internes entre les fonctionnaires et les Nations Unies représentées par le Secrétaire général. Pour que les jugements prononcés par un tel tribunal pussent être révisés par un corps autre que ce tribunal lui-même, il faudrait, de l'avis de la Cour, que le statut de ce tribunal ou les autres instruments juridiques qui le régissent, contiennent des dispositions expresses à cet effet. L'Assemblée générale a le pouvoir d'amender le statut du tribunal administratif, en vertu de l'article II de ce statut, et de prévoir des voies de recours devant un autre organe. Mais comme le statut actuel ne contient aucune disposition de ce genre, il n'y a pas de motifs de droit sur lesquels l'Assemblée générale puisse se fonder pour réviser les jugements déjà prononcés par ce tribunal. Si l'Assemblée générale envisageait d'instituer, pour les différends à venir, des dispositions prévoyant la révision des jugements du tribunal, la Cour estime que l'Assemblée générale elle-même, étant donné sa composition et ses fonctions, ne pourrait guère agir comme un organe judiciaire examinant les arguments des parties, appréciant les preuves produites par elles, établissant les faits, et disant le droit qui s'y applique — alors surtout que l'une des parties aux différends est l'Organisation des Nations Unies elle-même.

* * *

La Cour doit examiner maintenant les principaux arguments invoqués dans les exposés écrits et oraux par les Gouvernements qui soutiennent qu'il existe des raisons pour lesquelles l'Assemblée générale serait fondée à refuser d'exécuter des jugements du tribunal administratif.

On a contesté que l'Assemblée générale eût le pouvoir, en droit, de créer un tribunal compétent pour rendre des jugements qui lieraient les Nations Unies. Il faut donc examiner si l'Assemblée générale a reçu ce pouvoir de la Charte.

Il n'y a aucune disposition expresse en vue de la création de corps ou d'organes judiciaires, ni d'indication contraire. Toutefois, dans son avis sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (avis consultatif, C. I. J. Recueil 1949, p. 182) la Cour a dit :

« Selon le droit international, l'Organisation doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci. »

La Cour doit donc rechercher tout d'abord si les dispositions de la Charte concernant les rapports entre les fonctionnaires et l'Organisation impliquent pour celle-ci le pouvoir d'établir un organe judiciaire pour statuer sur les différends nés des contrats d'engagement.

Under the provisions of Chapter XV of the Charter, the Secretariat, which is one of the principal organs of the United Nations, comprises the Secretary-General and the staff. The Secretary-General is appointed by the General Assembly, upon the recommendation of the Security Council, and he is "the chief administrative officer of the Organization". The staff members are "appointed by the Secretary-General under regulations established by the General Assembly". In the words of Article 101 (3) of the Charter, "The paramount consideration in the employment of the staff and in the determination of the conditions of service shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence and integrity".

The contracts of service between the Organization and the staff members are contained in letters of appointment. Each appointment is made subject to terms and conditions provided in the Staff Regulations and Staff Rules, together with such amendments as may be made from time to time.

When the Secretariat was organized, a situation arose in which the relations between the staff members and the Organization were governed by a complex code of law. This code consisted of the Staff Regulations established by the General Assembly, defining the fundamental rights and obligations of the staff, and the Staff Rules, made by the Secretary-General in order to implement the Staff Regulations. It was inevitable that there would be disputes between the Organization and staff members as to their rights and duties. The Charter contains no provision which authorizes any of the principal organs of the United Nations to adjudicate upon these disputes, and Article 105 secures for the United Nations jurisdictional immunities in national courts. It would, in the opinion of the Court, hardly be consistent with the expressed aim of the Charter to promote freedom and justice for individuals and with the constant preoccupation of the United Nations Organization to promote this aim that it should afford no judicial or arbitral remedy to its own staff for the settlement of any disputes which may arise between it and them.

In these circumstances, the Court finds that the power to establish a tribunal, to do justice as between the Organization and the staff members, was essential to ensure the efficient working of the Secretariat, and to give effect to the paramount consideration of securing the highest standards of efficiency, competence and integrity. Capacity to do this arises by necessary intendment out of the Charter.

The existence of this capacity leads to the further enquiry as to the agency by which it may be exercised. Here, there can be no room for doubt.

Aux termes des dispositions du chapitre XV de la Charte, le Secrétariat, qui est l'un des organes principaux des Nations Unies, comprend le Secrétaire général et le personnel. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité et il est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». Les membres du personnel sont « nommés par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale ». Aux termes du paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte, « La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ».

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.

Lorsque le Secrétariat a été organisé, une situation s'est présentée dans laquelle les rapports entre les fonctionnaires et l'Organisation ont été régis par un ensemble complexe de règles. Cet ensemble comprenait le statut du personnel, établi par l'Assemblée générale pour définir les droits et obligations fondamentaux du personnel, et le règlement du personnel, établi par le Secrétaire général pour donner effet au statut du personnel. Il était inévitable que des différends surgissent entre l'Organisation et les fonctionnaires au sujet de leurs droits et de leurs devoirs. La Charte ne contient aucune disposition permettant à l'un des organes principaux des Nations Unies de statuer sur ces différends, et l'article 105 assure à l'Organisation des Nations Unies des immunités de juridiction à l'égard des tribunaux nationaux. De l'avis de la Cour, si l'Organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins.

Dans ces conditions, la Cour estime que le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La capacité de ce faire est nécessairement impliquée par la Charte.

L'existence de cette capacité conduit à rechercher maintenant l'organe par lequel elle peut être exercée. Ici, il ne peut y avoir place au doute.

In Article 7 of the Charter, after naming the six principal organs, it is provided in paragraph (2) :

“Such subsidiary organs as may be found necessary may be established in accordance with the present Charter.”

Article 22 provides :

“The General Assembly may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions.”

Further, in Article 101, paragraph 1, the General Assembly is given power to regulate staff relations :

“The Staff shall be appointed by the Secretary-General under regulations established by the General Assembly.”

Accordingly, the Court finds that the power to establish a tribunal to do justice between the Organization and the staff members may be exercised by the General Assembly.

*

But that does not dispose of the problem before the Court. Some of the Governments that take the position that there are grounds which would justify the General Assembly in refusing to give effect to awards, agree that the powers of the General Assembly, and particularly its power to establish regulations under Article 101, imply the power to set up an administrative tribunal. They agree that the General Assembly would be able to establish a tribunal competent to hear and decide staff grievances, to prescribe its jurisdiction, and to authorize it to give a final decision, in the sense that no appeal could be taken as of right. They nevertheless contend that the implied power does not enable the General Assembly to establish a tribunal with authority to make decisions binding on the General Assembly itself.

In the first place, it is contended that there was no need to go so far, and that an implied power can only be exercised to the extent that the particular measure under consideration can be regarded as absolutely essential. There can be no doubt that the General Assembly in the exercise of its power could have set up a tribunal without giving finality to its judgments. In fact, however, it decided, after long deliberation, to invest the Tribunal with power to render judgments which would be “final and without appeal”, and which would be binding on the United Nations. The precise nature and scope of the measures by which the power of creating a tribunal was to be exercised, was a matter for determination by the General Assembly alone.

La Charte, après avoir énuméré les six organes principaux, dit, au paragraphe 2 de son article 7 :

« Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte. »

L'article 22 énonce :

« L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. »

Enfin, l'article 101, paragraphe 1, donne à l'Assemblée générale le pouvoir de fixer des règles pour ce qui est des rapports du personnel :

« Le personnel est nommé par le Secrétaire général, conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. »

En conséquence, la Cour estime que l'Assemblée générale peut exercer le pouvoir d'instituer un tribunal pour faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires.

*

Cela n'épuise cependant pas le problème soumis à la Cour. Certains des Gouvernements pour lesquels il est des raisons qui pourraient justifier un refus de l'Assemblée générale d'exécuter des jugements admettent que les pouvoirs de l'Assemblée générale, et en particulier son pouvoir de fixer des règles par application de l'article 101, impliquent le pouvoir d'instituer un tribunal administratif. Ils admettent que l'Assemblée générale a le pouvoir d'instituer un tribunal compétent pour connaître des réclamations du personnel et statuer sur elles, d'en fixer la compétence et de l'autoriser à rendre une décision finale en ce sens que celle-ci ne serait pas, en droit, susceptible d'appel. Ils soutiennent néanmoins que ce pouvoir implicite ne permet pas à l'Assemblée générale d'instituer un tribunal qualifié pour rendre des décisions obligatoires pour l'Assemblée générale elle-même.

En premier lieu, on a soutenu qu'il n'était pas nécessaire d'aller si loin et qu'un pouvoir implicite peut être exercé seulement dans la limite où la mesure particulière envisagée peut être regardée comme absolument essentielle. Il n'est pas douteux que, agissant dans l'exercice de son pouvoir, l'Assemblée générale eût pu instituer un tribunal sans donner aux jugements de celui-ci le caractère définitif. En fait, toutefois, après une longue délibération, elle a décidé d'investir le tribunal du pouvoir de rendre des jugements « définitifs et sans appel », obligatoires pour les Nations Unies. Il appartenait à l'Assemblée générale seule de déterminer la nature et la portée précises des mesures par lesquelles son pouvoir de créer un tribunal serait exercé.

*

In the second place, it has been argued that, while an implied power of the General Assembly to establish an administrative tribunal may be both necessary and essential, nevertheless, an implied power to impose legal limitations upon the General Assembly's express Charter powers is not legally admissible.

It has been contended that the General Assembly cannot, by establishing the Administrative Tribunal, divest itself of the power conferred by paragraph (1) of Article 17 of the Charter, which reads :

“The General Assembly shall consider and approve the budget of the Organization.”

This provision confers a power on the General Assembly, for the exercise of which Article 18 requires the vote of a two-thirds majority. Accordingly, the establishment of a tribunal competent to make an award of compensation to which the General Assembly was bound to give effect would, it has been argued, contravene the provisions relating to the budgetary power. The Court is unable to accept this contention.

The Court notes that Article 17 of the Charter appears in a section of Chapter IV relating to the General Assembly, which is entitled “Functions and Powers”. This Article deals with a function of the General Assembly and provides for the consideration and approval by it of the budget of the Organization. Consideration of the budget is thus an act which must be performed and the same is true of its approval, for without such approval there can be no budget.

But the function of approving the budget does not mean that the General Assembly has an absolute power to approve or disapprove the expenditure proposed to it; for some part of that expenditure arises out of obligations already incurred by the Organization, and to this extent the General Assembly has no alternative but to honour these engagements. The question, therefore, to be decided by the Court is whether these obligations comprise the awards of compensation made by the Administrative Tribunal in favour of staff members. The reply to this question must be in the affirmative. The obligatory character of these awards has been established by the considerations set out above relating to the authority of *res judicata* and the binding effect of the judgments of this Tribunal upon the United Nations Organization.

The Court therefore considers that the assignment of the budgetary function to the General Assembly cannot be regarded as conferring upon it the right to refuse to give effect to the obligation arising out of an award of the Administrative Tribunal.

*

En second lieu, on a soutenu que, si le pouvoir implicite de l'Assemblée générale d'établir un tribunal administratif pouvait être à la fois nécessaire et essentiel, néanmoins, le pouvoir implicite d'imposer des restrictions juridiques aux pouvoirs que l'Assemblée générale tire expressément de la Charte, ne serait pas admissible en droit.

On a soutenu que l'Assemblée générale ne peut, en créant un tribunal administratif, se dépouiller du pouvoir à elle conféré par le paragraphe 1 de l'article 17 de la Charte, qui énonce :

« L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation. »

Cette disposition confère à l'Assemblée générale un pouvoir pour l'exercice duquel l'article 18 exige un vote à la majorité des deux tiers. Par conséquent, on prétend qu'il serait contraire aux dispositions relatives au pouvoir budgétaire d'instituer un tribunal compétent pour rendre un jugement accordant une indemnité que l'Assemblée générale serait tenue d'exécuter. La Cour ne peut accepter cette thèse.

La Cour constate que l'article 17 de la Charte figure dans une section du chapitre IV concernant l'Assemblée générale, intitulée « Fonctions et Pouvoirs ». Cet article traite d'une fonction de l'Assemblée générale et prévoit l'examen et l'approbation par elle du budget de l'Organisation. L'examen du budget est donc un acte qui doit s'accomplir, et il en est de même de son approbation, car sans cette approbation, il ne peut pas y avoir de budget.

Mais la fonction d'approuver le budget ne signifie pas que l'Assemblée générale ait un pouvoir absolu d'approuver ou de ne pas approuver les dépenses qui lui sont proposées ; car certains éléments de ces dépenses résultent d'obligations déjà encourues par l'Organisation et, dans cette mesure, l'Assemblée générale n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements. Par conséquent, la question que la Cour doit trancher est de savoir si ces obligations comprennent les jugements du tribunal administratif accordant des indemnités aux fonctionnaires. La réponse ne peut qu'être affirmative. Le caractère obligatoire de ces jugements est démontré par les considérations qui précèdent relatives à l'autorité de la chose jugée et à la force obligatoire de ces jugements pour l'Organisation des Nations Unies.

En conséquence, la Cour estime que l'attribution de la fonction budgétaire à l'Assemblée générale ne saurait être considérée comme lui conférant le droit de refuser d'exécuter l'obligation résultant d'un jugement du tribunal administratif.

*

It has also been contended that the implied power of the General Assembly to establish a tribunal cannot be carried so far as to enable the tribunal to intervene in matters falling within the province of the Secretary-General. The Court cannot accept this contention.

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.

*

A similar problem is involved in the contention that the General Assembly cannot authorize and the Secretary-General cannot enter into contracts of service which are not in conformity with the Charter. The Staff Regulations are made a part of the contracts of service and No. 11.2 reads as follows :

“The United Nations Administrative Tribunal shall, under conditions prescribed in its Statute, hear and pass judgment upon applications from staff members alleging non-observance of their terms of appointment, including all pertinent regulations and rules.”

It is contended that the incorporation, in the contracts of service, of the right to rely on the Statute of the Administrative Tribunal would conflict with the powers conferred on the General Assembly and on the Secretary-General by the Charter. In view of the foregoing considerations, the Court cannot accept this contention. There can be no doubt that, by virtue of the terms thus incorporated in the contracts of service, and so long as the Statute of the Administrative Tribunal in its present form is in force, the staff members are entitled to resort to the Tribunal and rely on its judgments.

*

In the third place, the view has been put forward that the Administrative Tribunal is a subsidiary, subordinate, or secondary organ ; and that, accordingly, the Tribunal's judgments cannot bind the General Assembly which established it.

*

On a également soutenu que le pouvoir implicite de l'Assemblée générale de créer un tribunal ne saurait aller jusqu'à permettre au tribunal d'intervenir dans des matières qui sont du domaine du Secrétaire général. La Cour ne peut accepter cette thèse.

Aux termes des dispositions de l'article 101, l'Assemblée générale pouvait à tout moment limiter ou contrôler les pouvoirs du Secrétaire général en matière de personnel. Agissant en vertu des pouvoirs que lui confère la Charte, 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. En conséquence, lorsque le tribunal décide qu'une mesure particulière prise par le Secrétaire général comporte violation du contrat d'engagement, il n'intervient nullement dans l'exercice d'un pouvoir que le Secrétaire général tient de la Charte, parce que les pouvoirs juridiques du Secrétaire général en matière de personnel ont déjà été limités à cet égard par l'Assemblée générale.

*

Un problème semblable est soulevé dans la thèse d'après laquelle l'Assemblée générale ne peut autoriser et le Secrétaire général ne peut conclure des contrats d'engagement qui ne sont pas conformes à la Charte. Le statut du personnel est incorporé au contrat d'engagement et son article 11.2 dispose :

« Le tribunal administratif des Nations Unies, suivant les conditions fixées dans son statut, connaît des requêtes des membres du personnel qui invoquent la non-observation des conditions d'emploi, y compris toutes dispositions applicables du statut et du règlement du personnel, et statue sur ces requêtes. »

Il a été soutenu que cette incorporation dans les contrats d'engagement du droit d'invoquer le statut du tribunal administratif serait contraire aux pouvoirs conférés par la Charte à l'Assemblée générale et au Secrétaire général. Il résulte des considérations qui précèdent que la Cour ne peut accepter cette thèse. Il n'y a pas de doute qu'en vertu des termes ainsi incorporés dans les contrats d'engagement, et aussi longtemps que le statut du tribunal administratif est en vigueur en sa forme actuelle, les fonctionnaires ont le droit de recourir au tribunal et d'invoquer ses jugements.

*

Il a été soutenu en troisième lieu que le tribunal administratif est un organe subsidiaire, subordonné ou secondaire, et que, par conséquent, ses jugements ne sauraient lier l'Assemblée générale qui l'a créé.

This view assumes that, in adopting the Statute of the Administrative Tribunal, the General Assembly was establishing an organ which it deemed necessary for the performance of its own functions. But the Court cannot accept this basic assumption. The Charter does not confer judicial functions on the General Assembly and the relations between staff and Organization come within the scope of Chapter XV of the Charter. In the absence of the establishment of an Administrative Tribunal, the function of resolving disputes between staff and Organization could be discharged by the Secretary-General by virtue of the provisions of Articles 97 and 101. Accordingly, in the three years or more preceding the establishment of the Administrative Tribunal, the Secretary-General coped with this problem by means of joint administrative machinery, leading to ultimate decision by himself. By establishing the Administrative Tribunal, the General Assembly was not delegating the performance of its own functions: it was exercising a power which it had under the Charter to regulate staff relations. In regard to the Secretariat, the General Assembly is given by the Charter a power to make regulations, but not a power to adjudicate upon, or otherwise deal with, particular instances.

It has been argued that an authority exercising a power to make regulations is inherently incapable of creating a subordinate body competent to make decisions binding its creator. There can be no doubt that the Administrative Tribunal is subordinate in the sense that the General Assembly can abolish the Tribunal by repealing the Statute, that it can amend the Statute and provide for review of the future decisions of the Tribunal and that it can amend the Staff Regulations and make new ones. There is no lack of power to deal effectively with any problem that may arise. But the contention that the General Assembly is inherently incapable of creating a tribunal competent to make decisions binding on itself cannot be accepted. It cannot be justified by analogy to national laws, for it is common practice in national legislatures to create courts with the capacity to render decisions legally binding on the legislatures which brought them into being.

The question cannot be determined on the basis of the description of the relationship between the General Assembly and the Tribunal, that is, by considering whether the Tribunal is to be regarded as a subsidiary, a subordinate, or a secondary organ, or on the basis of the fact that it was established by the General Assembly. It depends on the intention of the General Assembly in establishing the Tribunal, and on the nature of the functions conferred upon it by its Statute. An examination of the language of the Statute of the Administrative Tribunal has shown that the General Assembly intended to establish a judicial body; moreover, it had the legal capacity under the Charter to do so.

Cette conception part de l'idée qu'en adoptant le statut du tribunal administratif, l'Assemblée générale créait un organe qu'elle jugeait nécessaire à l'exercice de ses propres fonctions. Mais la Cour ne peut accepter ce point de départ. La Charte n'a pas conféré de fonctions judiciaires à l'Assemblée générale, et les rapports entre le personnel et l'Organisation rentrent dans le cadre du chapitre XV de la Charte. En l'absence d'un tribunal administratif, la charge de trancher les différends entre le personnel et l'Organisation pourrait incomber au Secrétaire général, en vertu des dispositions des articles 97 et 101. C'est ainsi que, pendant les trois ans et plus qui ont précédé la création du tribunal administratif, le Secrétaire général a fait face à ce problème au moyen d'un organisme administratif paritaire conduisant à une décision définitive du Secrétaire général. En créant le tribunal administratif, l'Assemblée générale ne délèguait pas l'exercice de ses propres fonctions; elle exerçait un pouvoir, qu'elle tenait de la Charte: celui de réglementer les rapports avec le personnel. A l'égard du Secrétariat, l'Assemblée générale a reçu de la Charte le pouvoir de fixer des règles, mais non de se prononcer judiciairement sur des cas d'espèce, ou d'en traiter autrement.

On a soutenu qu'une autorité ayant pouvoir réglementaire serait par sa nature même incapable de créer un corps subordonné compétent pour rendre des décisions qui lieraient celui qui l'a créé. Certes le tribunal administratif est subordonné en ce sens que l'Assemblée générale peut l'abolir en supprimant son statut, qu'elle peut amender ce statut et prévoir la révision des décisions futures du tribunal, enfin qu'elle peut amender le statut du personnel et en rédiger un autre. Les pouvoirs ne manquent pas pour traiter avec efficacité tout problème qui pourrait surgir. Mais on ne peut accepter l'allégation que l'Assemblée générale est, par sa nature même, incapable de créer un tribunal compétent pour rendre des décisions qui la lient. On ne saurait justifier cette allégation par une analogie avec des lois nationales, car il est de pratique courante pour les législatures nationales de créer des tribunaux qui ont la capacité de rendre des décisions liant le législateur qui les a créés.

La question ne peut être résolue en prenant pour base l'étude des rapports entre l'Assemblée générale et le tribunal, c'est-à-dire en déterminant si le tribunal doit être considéré comme un organe subsidiaire, subordonné ou secondaire, ou bien en relevant qu'il a été créé par l'Assemblée générale. La solution dépend de l'intention de l'Assemblée générale quand elle a créé le tribunal et de la nature des fonctions que lui confère son statut. L'examen des termes du statut du tribunal administratif a démontré que l'Assemblée générale a voulu créer un corps judiciaire; au surplus, elle tenait de la Charte la capacité juridique de le faire.

*

The view has been advanced that the Court should follow what has been called the precedent established by the League of Nations in 1946. On that occasion, the Assembly of the League rejected certain awards of its Administrative Tribunal. It is unnecessary to consider the question whether the Assembly, which in very special circumstances was winding up the League, was justified in rejecting those awards. The cases adjudicated upon by the Tribunal of the League, and the circumstances in which they arose, are different from those which led to the request for this Opinion. Moreover, the cases arose under the Statute of the Administrative Tribunal of the League, and not under the Statute of the Administrative Tribunal of the United Nations, and the Assembly was acting under the Covenant and not under the Charter.

In view of the complete lack of identity between the two situations, and of the conclusions already drawn by the Court from the Charter and the Statute of the Administrative Tribunal of the United Nations and other relevant instruments and records, the Court cannot regard the action of the Assembly of the League in 1946 as an applicable precedent or as an indication of the intention of the General Assembly when the Statute of the Administrative Tribunal was adopted in 1949.

* * *

The Court has accordingly arrived at the conclusion that the first Question submitted to it must be answered in the negative. The second Question does not therefore call for consideration.

* * *

For these reasons,

having regard to the Statute of the United Nations Administrative Tribunal and to any other relevant instruments and to the relevant records,

THE COURT IS OF OPINION,

by nine votes to three,

that the General Assembly has 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.

*

Il a été soutenu que la Cour devrait suivre ce que l'on a appelé le précédent établi par la Société des Nations en 1946. L'Assemblée de la Société des Nations avait alors rejeté certains jugements de son tribunal administratif. Il est inutile d'examiner si l'Assemblée, qui liquidait la Société des Nations dans des circonstances très particulières, était fondée à rejeter ces jugements. Les affaires jugées par le tribunal de la Société des Nations et les circonstances dans lesquelles elles se présentaient sont différentes de celles qui ont provoqué la présente demande d'avis consultatif. Au surplus, ces affaires étaient nées sous le régime du statut du tribunal administratif de la Société des Nations et non sous celui du statut du tribunal administratif des Nations Unies. L'Assemblée agissait dans le cadre du Pacte et non dans celui de la Charte.

En raison de l'absence complète d'identité entre les deux situations, ainsi que des conclusions que la Cour a déjà tirées de la Charte et du statut du tribunal administratif des Nations Unies et des autres instruments et textes pertinents, la Cour ne peut considérer l'action de l'Assemblée de la Société des Nations en 1946 comme un précédent applicable ou comme un indice de l'intention de l'Assemblée générale lorsqu'en 1949, elle a adopté le statut du tribunal administratif.

* * *

En conséquence, la Cour arrive à la conclusion qu'il faut répondre par la négative à la première question qui lui est posée. La seconde question n'a donc pas à être examinée.

* * *

Par ces motifs,

vu le statut du tribunal administratif des Nations Unies et tous autres instruments et textes pertinents,

LA COUR EST D'AVIS,

par neuf voix contre trois,

que l'Assemblée générale n'a pas le droit, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement du tribunal administratif des Nations Unies accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé.

Done in English and French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this thirteenth day of July, one thousand nine hundred and fifty-four, in two copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the other transmitted to the Secretary-General of the United Nations.

(Signed) Arnold D. McNAIR,
President.

(Signed) GARNIER-COIGNET,
Deputy-Registrar.

Judge WINIARSKI, while voting in favour of the Opinion of the Court, avails himself of the right conferred on him by Articles 57 and 68 of the Statute to append a statement of his separate opinion.

Judges ALVAREZ, HACKWORTH and LEVI CARNEIRO declare that they do not share the Court's Opinion and, availing themselves of the right conferred on them by Articles 57 and 68 of the Statute, append thereto statements of their dissenting opinions.

(Initialled) A. D. McN.

(Initialled) G.-C.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au Palais de la Paix, à La Haye, le treize juillet mil neuf cent cinquante-quatre, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et dont l'autre sera transmis au Secrétaire général des Nations Unies.

Le Président,

(Signé) Arnold D. McNAIR.

Le Greffier adjoint,

(Signé) GARNIER-COIGNET.

M. WINIARSKI, juge, tout en ayant voté pour l'avis de la Cour, se prévaut du droit que lui confèrent les articles 57 et 68 du Statut pour y joindre l'exposé de son opinion individuelle.

MM. ALVAREZ, HACKWORTH et LEVI CARNEIRO, juges, déclarent ne pas partager l'avis de la Cour et, se prévalant du droit que leur confèrent les articles 57 et 68 du Statut, y joignent les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) A. D. McN.

(Paraphé) G.-C.