

OPINION DISSIDENTE DE M. ALVAREZ

I

La question soumise par l'Assemblée des Nations Unies à la Cour internationale de Justice pour avis consultatif, relative aux effets des jugements du tribunal administratif accordant des indemnités à certains fonctionnaires, est posée dans des termes très précis qui limitent considérablement sa portée.

L'Assemblée générale demande, dans le numéro 1 de sa requête, si, d'après le statut du tribunal administratif et tout autre instrument juridique ou texte pertinents, elle a le *droit*, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement de ce tribunal accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies ; et dans le numéro 2, elle demande, si la Cour répond affirmativement à la question précédente, quels sont les principaux motifs sur lesquels elle peut se fonder pour exercer légitimement son droit.

La question présente cependant un caractère plus général en raison du troisième considérant de la demande d'avis où il est dit : « Considérant, cependant, qu'au cours des débats que la Cinquième Commission a consacrés à cette ouverture de crédits (pour payer les indemnités accordées par le tribunal administratif), d'importantes questions juridiques ont été soulevées... »

L'Assemblée générale demande, en réalité, si en dehors des textes précis indiqués au numéro 1, il y a d'autres considérations ou motifs sur lesquels elle peut fonder son refus d'exécuter une sentence du tribunal administratif.

Il importe donc d'indiquer s'il existe de tels considérations ou motifs ; ils peuvent être non seulement juridiques mais aussi politiques, car la question présente ce double caractère.

Parmi les gouvernements auxquels le Greffier de la Cour avait donné connaissance de la présente demande d'avis, conformément à l'article 66 du Statut de la Cour, ceux qui ont exprimé leur opinion par écrit, et quelques-uns oralement devant ce tribunal, se sont basés non seulement sur les documents auxquels se réfère le numéro 1, mais aussi sur des considérations juridiques ou d'un caractère plus général.

Ces opinions font apparaître que deux thèses sont en présence :

A. — Le tribunal administratif créé par l'Assemblée des Nations Unies est un organe subsidiaire de celle-ci, laquelle, par suite, n'est pas liée par ses décisions.

DISSENTING OPINION BY JUDGE ALVAREZ

[Translation]

I

The question referred to the International Court of Justice by the General Assembly of the United Nations for an Advisory Opinion in the matter of the Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal in favour of certain staff members is drafted in very precise terms which considerably limit its scope.

In Question (1) of the Request for an Advisory Opinion, the General Assembly asks whether, having regard to the Statute of the Administrative Tribunal and any other relevant legal instrument or to the relevant records, it has the *right* on any grounds to refuse to give effect to an award of compensation made by the Tribunal in favour of a staff member of the United Nations; and in Question (2) it asks, 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 its right.

The question however is more general in character by reason of the third recital in the Request for an Opinion, which reads as follows: "Considering, nevertheless, that important legal questions have been raised in the course of debate in the Fifth Committee with respect to that appropriation (for the purpose of covering the awards made by the Administrative Tribunal)...."

What the General Assembly is really asking is whether, apart from the specific texts indicated in Question (1), there are other considerations or grounds upon which the General Assembly could exercise a right to refuse to give effect to an award of compensation made by the Administrative Tribunal.

It becomes necessary, therefore, to indicate these considerations or grounds; they may be not only legal but also political, for the question presents this two-fold character.

Some of the Governments to which the Registrar of the Court, in accordance with Article 66 of the Statute of the Court, had communicated the present Request for an Opinion, relied in their Written Statements, or in oral statements made before the Court, not only on the documents referred to in Question (1) but also on legal considerations or considerations of a more general character.

The opinions thus expressed show that there are two conflicting views:

A.—The Administrative Tribunal, established by the Assembly of the United Nations, is a subsidiary organ of the Assembly and accordingly the Assembly is not bound by the decisions of the Tribunal.

B. — Le tribunal administratif est un véritable tribunal dont les sentences sont exécutoires, de sorte que l'Assemblée doit toujours les respecter.

Je ne peux pas donner mon assentiment à la solution adoptée par la majorité des membres de la Cour parce qu'ils ont pris en considération presque uniquement les documents indiqués dans le numéro 1 de la demande d'avis. J'estime, en effet, qu'en dehors de ces éléments il y en a d'autres d'ordre général très importants dont il faut tenir compte.

C'est pour ce motif que j'exprime une opinion dissidente.

II

Mon point de départ est que la question soumise à la Cour est relative à l'organisation internationale établie par la Charte des Nations Unies ; en conséquence elle est un problème de politique et de droit international nouveau qu'il faut résoudre conformément à ces éléments et d'après un critère nouveau.

Avant de montrer en quoi le problème appartient au droit international nouveau et la solution qu'il convient de lui donner conformément à ce droit, voyons comment il serait résolu d'après le droit international classique.

Jusqu'en 1914, il n'y avait pas de tribunaux d'arbitrage qui fonctionnaient de façon permanente mais seulement des arbitres occasionnels pour trancher des différends sur des matières déterminées ; il fallait distinguer entre les recours contre les sentences rendues par ces arbitres et l'exécution de celles-ci.

Pour ce qui concerne les recours, ils étaient prévus dans le compromis d'arbitrage qui stipulait ordinairement la révision de la sentence par l'arbitre dans certains cas.

Et pour ce qui a trait à l'exécution de la sentence, la pratique suivie était son exécution de bonne foi ; mais si elle présentait des défauts graves, notamment si elle était entachée d'un excès de pouvoir, la partie intéressée pouvait refuser de l'exécuter. Ce refus, du reste, pouvait donner lieu à une nouvelle controverse entre les parties.

Ces précédents des tribunaux d'arbitrage ont fini par donner naissance à un principe du droit international classique d'après lequel l'exécution d'une sentence arbitrale peut être refusée si celle-ci est entachée de graves défauts.

Si on applique le droit international classique au cas actuellement soumis à la Cour, la solution n'est pas douteuse : l'Assemblée des Nations Unies ne doit pas donner suite aux sentences du tribunal administratif si elle estime que celles-ci sont entachées d'un vice important.

B.—The Administrative Tribunal is a real tribunal whose awards are binding and therefore the Assembly must always respect them.

I am unable to concur in the opinion of the majority of the Court because they have relied almost exclusively on the documents indicated in Question (1) of the Request for an Opinion. I, for my part, consider that apart from these elements there are other very important elements of a general character which must also be taken into account.

It is for this reason that I have appended my dissenting opinion to the opinion of the Court.

II

My basic assumption is that the question referred to the Court relates to the international organization established by the Charter of the United Nations ; it is therefore a problem of politics and of the new international law, which must be resolved in accordance with those elements and having regard to a new criterion.

Before we show in what respect the problem belongs to the domain of the new international law and before we deal with the solution which should be given to it in accordance with that law, let us consider how it would be resolved by classical international law.

Before 1914 there were no arbitral tribunals operating on a permanent basis ; there were merely occasional arbitrators who adjudicated upon disputes regarding specific matters. A distinction had to be made between appeals against such awards and their performance.

As regards appeal, this was provided for in the arbitration agreement, which usually stipulated that revision might be undertaken by the arbitrator in certain cases.

And as regards the performance of the award, the practice was that it was carried out in good faith ; but if it contained grave defects and in particular if the arbitrator had acted *ultra vires*, the party concerned could refuse to give effect to the award. Such a refusal, moreover, might give rise to a new dispute between the parties.

These precedents of arbitral tribunals finally gave rise to a principle of classical international law to the effect that a party might refuse to give effect to an arbitral award if the award contained grave defects.

If classical international law is applied to the case now before the Court, there can be no doubt as to the solution : the General Assembly of the United Nations must not give effect to awards of the Administrative Tribunal if it considers that they are vitiated by some important defect.

Mais maintenant qu'il existe, outre des tribunaux d'arbitrage, la Cour internationale de Justice qui a un caractère de permanence, la question de la revision et de l'exécution des sentences arbitrales doit être résolue en tenant compte des nouvelles conditions de l'arbitrage ainsi que des nouvelles conditions de la vie internationale en général.

A cet effet, il faut partir de la base qu'à la suite surtout des deux derniers cataclysmes sociaux, il s'est produit dans la vie des peuples et dans le droit des gens traditionnel ou classique, des transformations rapides et profondes dont on ne s'est pas rendu suffisamment compte. En raison de l'ampleur de ces modifications, s'est ouverte une nouvelle *époque*, une nouvelle *ère* dans cette vie et dans ce droit.

Un rapide exposé de ces transformations va montrer toute leur importance.

Jusqu'aux deux dernières guerres mondiales, tous les États formaient une simple *communauté*, et il n'existait pas entre eux d'autres liens que ceux qu'ils avaient librement acceptés. Depuis lors, par suite de diverses circonstances, notamment du nombre de plus en plus grand des rapports entre États, de la complexité et variabilité de ces rapports, de la multiplicité des services internationaux que les États ont créés, ainsi que du dynamisme croissant de la vie des peuples, cette communauté s'est transformée en une véritable *société internationale* qui englobe tous les États du monde. Cette transformation s'est effectuée sans qu'aucune convention ou acte solennel ait été nécessaire pour la consacrer.

Il existe de grandes différences entre l'ancienne communauté et la nouvelle société internationale.

Sans m'attarder sur ce sujet, j'indique seulement que dans celle-ci, la psychologie des peuples s'est profondément modifiée à un double point de vue. Certains d'entre eux qui, pendant des siècles, avaient suivi une orientation traditionnelle, se sont renouvelés et ont adopté de façon presque soudaine un régime politique, social et économique entièrement différent de celui qu'ils avaient eu jusqu'alors. Il en a été ainsi, notamment, de la Russie, où est né le régime dit soviétique. Depuis lors, bien des peuples de l'Asie, de l'Océanie et de l'Afrique du Nord se sont aussi réveillés et veulent se libérer de ce qu'ils appellent le joug européen. De la sorte, aujourd'hui, plus de la moitié du monde a, notamment au point de vue international, une psychologie bien différente de ce qu'elle était autrefois.

D'autre part, tous les peuples comprennent actuellement qu'ils ne sont plus isolés ni liés seulement par les actes qu'ils ont librement acceptés mais qu'ils font partie d'une véritable société plus ample que la société civile à laquelle ils appartiennent, et qui limite leur souveraineté absolue.

De ce fait, le droit international classique qui régissait l'ancienne communauté s'est modifié à plusieurs points de vue. D'abord, il

But now that, in addition to arbitral tribunals, the International Court of Justice, which is permanent in character, has come into existence, the question of the review and performance of arbitral awards must be resolved, having regard to the new conditions of arbitration as well as to the new conditions of international life in general.

In this connection, it is necessary to proceed on the basic assumption that, following the last two social cataclysms in particular, rapid and profound transformations have occurred in the life of peoples and in the traditional or classical international law, which have not been sufficiently appreciated. By reason of the extent of these changes, a new *epoch*, a new *era* has opened in the life of peoples and in the traditional or classical international law.

A rapid review of these transformations will serve to show how important they are.

Until the two last world wars, all the States formed a mere *community* and there existed between them no links other than those which had been freely accepted. Since then, and as a result of a number of circumstances, particularly the ever-increasing relations between States, the complexity and variety of those relations, the great number of international services created by the States, as well as the increasing dynamism of the life of peoples, this community has been transformed into a real *international society* which includes all the States of the world. This transformation has taken place without any convention or solemn act being required for that purpose.

There are great differences between the old community and the new international society.

Without expatiating on this point, I shall merely indicate that in the new international society the psychology of peoples has been deeply modified from a two-fold point of view. Certain peoples who for centuries had followed a traditional course, adopted new ways of life and embraced, almost abruptly, a political, social and economic régime which was entirely different from the one that had hitherto prevailed. This is particularly true of Russia, where the Soviet regime was born. Since that time there has also been an awakening among many peoples of Asia, Oceania and North Africa who are desirous of casting off what they call the European yoke. In this way more than half of the world to-day has, particularly from the international point of view, a psychology which is very different from what it formerly was.

Furthermore, all the peoples now understand that they are no longer isolated or bound only by the instruments which they have freely accepted, but that they are a part of a real society which is broader than the civil community to which they belong and which limits their absolute sovereignty.

As a result, the classical international law which governed the old community has been modified from several points of view.

établit, à bien des égards, un nouvel ordre juridique en créant des droits et obligations que les États n'avaient pas autrefois ; ensuite, le droit des gens a désormais la primauté sur le droit national, ce qui était contesté auparavant ; enfin, il a subi des changements considérables dans sa conception et ses données essentielles ; il n'est plus exclusivement *juridique* et *individualiste*, comme le droit international classique ; il revêt aussi un caractère *politique* et un caractère *social*.

Les grandes modifications de la vie internationale et du droit des gens que je viens d'esquisser ne sont pas l'expression de doctrines ou de spéculations juridiques, comme on pourrait le croire à première vue ; ce sont des faits, des déclarations, des bases, reconnus par la Charte des Nations Unies, notamment dans son préambule et dans son chapitre premier.

Le caractère *politique* du droit international a été reconnu, au moins implicitement, par la Troisième Assemblée des Nations Unies lorsqu'elle a discuté l'avis consultatif de la Cour concernant l'admission de nouveaux membres dans l'Organisation des Nations Unies.

Le caractère *social* que présente actuellement le droit des gens dérive du nouveau *régime d'interdépendance* qui s'est fait jour et tend à remplacer le régime traditionnel *individualiste*. Par suite de ce caractère *social*, ce qu'on peut appeler le nouveau droit international se propose, notamment, le maintien de la paix et le développement de la confiance et de la coopération parmi les États ; il fait une grande place à l'intérêt général et il condamne l'abus du droit ; il a aussi un nouvel objectif : le bien-être de l'individu et de la société.

Ce droit social, la Charte en fait l'application dans diverses dispositions, notamment dans les chapitres IX à XIV. Il a été appliqué aussi dans quelques décisions de la Cour internationale de Justice, ainsi que dans des travaux de la Commission de codification pour la réglementation de certaines matières.

Enfin, une autre caractéristique de la société internationale consiste en ce qu'elle a été organisée par la Charte des Nations Unies. Celle-ci a créé six organes principaux, dont notamment, pour le sujet qui nous occupe, l'Assemblée et le Secrétariat (art. 7). Et l'article 22 déclare que « l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de sa fonction ».

Les organes principaux jouent le rôle le plus important dans la nouvelle société internationale ; c'est en eux qu'est concentrée presque toute l'activité de celle-ci. Les organes subsidiaires sont seulement chargés d'aider les organes principaux à remplir leur mission.

Un fait sur lequel il faut insister spécialement est que les organes et institutions créés par la Charte — comme, du reste, toutes les institutions sociales — évoluent plus ou moins rapidement con-

First, it has established, in many respects, a new legal order by creating certain rights and duties which States did not formerly have ; secondly, international law must henceforth have primacy over national law, a fact which was formerly challenged ; and finally, international law has undergone considerable change in so far as the concept of that law and its essential facts are concerned ; it is no longer exclusively *juridical* and *individualistic*, as was classical international law ; it now assumes a *political* and *social* character as well.

The profound modifications in international life and in international law which I have just outlined are not the mere expression of doctrine or legal speculation, as might be thought at first sight ; what are involved are facts, declarations, and bases recognized by the Charter of the United Nations, particularly in its Preamble and in Chapter I.

The *political* character of international law has been recognized, at least by implication, by the Third Assembly of the United Nations, when it debated the Advisory Opinion of the Court in the matter of the Admission of New Members to the United Nations.

The *social* character of the international law of to-day is a result of the new *régime of inter-dependence* which has emerged and which tends to replace the traditional *individualistic* régime. Having regard to this *social* character, what may be called the new international law is particularly concerned with the maintenance of peace and the development of confidence and co-operation between States ; it assigns an important place to the general interest and condemns *abus du droit* ; it also has a new aim : the well-being of the individual and of society.

The Charter applies this social law in a number of its provisions, particularly in Chapters IX to XIV. It was also applied in some of the decisions of the International Court of Justice and in the work of the Codification Commission in the preparation of regulations governing certain matters.

Finally, a further characteristic of the international society is that it has been organized by the Charter of the United Nations. The Charter has established six principal organs, including, with particular reference to the matter we are considering, the General Assembly and the Secretariat (Art. 7). And Article 22 provides that "The General Assembly may establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions".

The principal organs play the most important part in the new international society ; almost all the activity of that society is concentrated in those organs. The only purpose of the subsidiary organs is to assist the principal organs to discharge their duties.

One fact must be particularly stressed and that is that the organs and agencies established by the Charter—as, indeed, all social institutions—evolve more or less rapidly in accordance

formément aux nouvelles conditions de la vie des peuples ; cette évolution est aujourd'hui une véritable loi sociologique ou sociale.

Je ne considérerai ici, pour le sujet qui nous occupe, que l'évolution de l'Assemblée des Nations Unies. Cette évolution est marquée par plusieurs manifestations, qui transforment ladite Assemblée en un organe législatif tout puissant.

D'abord, elle tend à avoir des sessions presque continues.

Ensuite, elle commence à devenir un véritable pouvoir législatif international car elle adopte, outre des *recommandations* aux États, des *résolutions* dont les dispositions sont obligatoires pour tous ceux-ci. Ce fait est d'une grande importance pour l'avenir du droit des gens.

Bien des publicistes et hommes d'État souhaitent la création d'un pouvoir législatif international : ce pouvoir existe déjà, en réalité.

Une troisième tendance de l'Assemblée des Nations Unies est d'intervenir de plus en plus dans la solution des grands problèmes internationaux qui se présentent. Actuellement, chaque fois qu'une situation difficile apparaît dans la vie internationale, on songe à soumettre son examen à l'Assemblée des Nations Unies.

Une quatrième tendance concerne la formation, au sein de cette Assemblée, d'une psychologie spéciale en matière internationale. En effet, lorsque les États se réunissent dans cette Assemblée, sauf dans le cas où leurs intérêts vitaux sont en jeu, il se développe dans celle-ci la conscience juridique des peuples et, avec elle, la nouvelle notion du droit et de la justice.

Cette conscience donne naissance soit à des principes juridiques, c'est-à-dire dont on peut exiger l'observation ; ce sont alors les principes du *droit social* ou plus exactement du *droit d'interdépendance sociale international*, soit seulement à des principes de morale : c'est la *justice sociale internationale*. Ces derniers principes peuvent devenir des principes de droit par des résolutions de l'Assemblée des Nations Unies ou par des décisions de certains organes internationaux, notamment la Cour internationale de Justice qui, dans une matière donnée, peuvent déclarer que tel principe de justice sociale internationale doit recevoir une consécration positive et être appliqué comme droit en vigueur.

Enfin, l'Assemblée des Nations Unies dans ses travaux et résolutions tend à s'inspirer de la notion de droit social et de justice sociale internationale, comme il vient d'être dit.

Ce caractère, cette omnipotence acquis par l'Assemblée des Nations Unies s'explique par le fait que dans son sein se trouvent représentés, de manière presque permanente, la plupart des pays du monde, alors qu'il n'en était pas ainsi autrefois.

with the new conditions of the life of peoples; this evolution to-day constitutes a real sociological or social law.

As regards the subject we are here considering, I shall confine myself to the evolution of the General Assembly of the United Nations. This evolution is characterized by a number of factors which transform the Assembly into an all-powerful legislative organ.

First, the Assembly tends to be in almost permanent session.

Secondly, the Assembly is becoming a real international legislative power for, apart from *recommendations* made to States, it adopts *resolutions* whose provisions are binding on them all. This fact is of great importance for the future of international law.

A number of publicists and statesmen have expressed the desire for the establishment of an international legislative power: in fact such a power already exists.

A third tendency of the Assembly of the United Nations is to intervene more and more in the solution of the great international problems which arise. To-day, whenever a difficult situation presents itself in international life, its reference to the General Assembly for consideration is always envisaged.

A fourth tendency relates to the formation, within that Assembly, of a special psychology in international matters. Indeed, when the States meet in the Assembly—except in cases involving their vital interests—the juridical conscience of peoples is developed there, along with the new conception of law and of justice.

This conscience gives rise either to legal principles—in other words, principles whose observation can be required, and they are then principles of *social law* or more properly, of the international *law of social inter-dependence*—or merely to moral principles, and these constitute *international social justice*. The latter may become principles of law by means of resolutions of the General Assembly of the United Nations, or by decisions of certain international organs, such as the International Court of Justice, which, in respect of a given matter, may declare that a certain principle of international social justice should be established in positive terms and applied as the law in force.

And, finally, the General Assembly of the United Nations tends to be guided by the notion of social law and international social justice in its work and resolutions, as has already been pointed out above.

This character, this omnipotence which has been acquired by the General Assembly of the United Nations is to be explained by the fact that it is made up almost permanently of representatives of most of the countries of the world, whereas this was not formerly the case.

Cette Assemblée est le summum du pouvoir ; elle n'est liée que par la Charte qui l'a établie ou par les résolutions qu'elle-même a adoptées. Au-dessus de l'Assemblée, il n'y a que les forces morales, notamment l'opinion publique qui peut blâmer ses actes si elle les estime critiquables.

Une conséquence logique et pratique des faits précédents est que tenter de limiter le pouvoir de l'Assemblée des Nations Unies, c'est aller contre les réalités de la vie internationale.

Une autre conséquence très importante est que, à l'avenir, dans la solution des problèmes internationaux qui se présentent, il ne faut plus s'attacher, comme on l'a fait jusqu'ici — et comme l'ont fait divers gouvernements dans leurs opinions dont j'ai parlé plus haut —, à l'examen des précédents diplomatiques des sentences internationales ou des travaux préparatoires et des opinions émises par des délégués au cours de ces travaux. Dans la vie internationale, il ne faut plus regarder en arrière, ce qui pouvait s'expliquer quand cette vie n'évoluait presque pas ; il faut regarder en avant en raison du dynamisme de cette vie.

III

Les grandes transformations de la vie internationale et du droit des gens que je viens d'indiquer sommairement sont d'une telle importance qu'elles doivent être prises spécialement en considération pour résoudre la question posée à la Cour.

D'abord, pour ce qui concerne la formation du tribunal administratif, elle résulte du fait que le Secrétariat des Nations Unies comprend plusieurs milliers de fonctionnaires engagés par des contrats, lesquels peuvent donner lieu à des contestations de la part tant du Secrétariat que des fonctionnaires. Or, celles-ci ne sont pas tranchées par l'Assemblée des Nations Unies, ce qui alourdirait considérablement ses fonctions, ni par la Cour internationale de Justice, ce qui accroîtrait sensiblement sa tâche, ni par un autre tribunal. L'Assemblée a estimé nécessaire alors de créer, conformément à l'article 22 de la Charte, un organe subsidiaire.

Certains gouvernements, dans leurs opinions, et la Cour elle-même, se sont attachés longuement à prouver que l'Assemblée avait la faculté de créer cet organe, ce qui, à mon sens, est évident en raison de l'article 22 précité et de l'omnipotence de l'Assemblée.

Le titre de cet organe est très significatif : « Tribunal administratif des Nations Unies ».

Il s'agit bien d'un *tribunal* et non pas — comme le prétendent quelques gouvernements — d'un simple Conseil de l'Assemblée, quelque que, d'après son statut, il rend des sentences exécutoires ; cependant, il n'est pas un tribunal judiciaire mais un tribunal *administratif* parce qu'il s'occupe seulement de questions déter-

The Assembly constitutes the supreme power ; it is bound only by the Charter which established it, or by its own resolutions. There is nothing above the Assembly except moral forces, particularly public opinion, which may censure the acts of the Assembly if it considers them open to criticism.

A logical and practical consequence of the foregoing is that any attempt to limit the power of the General Assembly of the United Nations would run counter to the realities of international life.

A further very important consequence is that in the solution of international problems that may arise in the future, regard may no longer be had—as was hitherto the case and as was done by a number of governments in their opinions, to which reference has already been made—for diplomatic precedence, international awards, preparatory work or the views expressed by delegates during the debates relating thereto. In international life there can no longer be any looking backwards, although this was admissible when international life scarcely moved forward ; the dynamism of that life makes it necessary to look ahead.

III

The great transformations in international life and in international law which I have just indicated in summary form are so important that they deserve special consideration with regard to the solution of the question put to the Court.

First, the Administrative Tribunal was established by reason of the fact that the Secretariat of the United Nations consists of some thousands of staff members who were engaged under contracts which may give rise to disputes between the Secretariat and the staff members. These disputes are not decided by the General Assembly of the United Nations—this would burden it unduly ; nor by the International Court of Justice—this would increase its task considerably ; nor by any other tribunal. Accordingly, the General Assembly considered it necessary to establish a subsidiary organ in accordance with Article 22 of the Charter.

Certain governments, in their opinions, and the Court itself, have sought at considerable length to prove that the General Assembly had the capacity to establish that organ ; in my opinion, the Assembly clearly had that capacity by virtue of Article 22 quoted above and by virtue of the omnipotence of the Assembly.

The name of this organ is especially significant : “The United Nations Administrative Tribunal”.

What is involved is, indeed, a *tribunal* and not—as alleged by certain governments—a mere advisory body of the Assembly because, under the terms of its Statute, the Tribunal delivers binding judgments ; it is not, however, a judicial tribunal : it is an *administrative* tribunal because it deals only with specific questions

minées de cet ordre et qui sont, en premier lieu, du ressort de l'Assemblée qui l'a créé pour l'aider dans sa mission.

Les membres de ce tribunal sont nommés par l'Assemblée et son statut a été établi par elle.

Il va de soi que ce tribunal n'a pas d'autres attributions que celles qui lui ont été conférées expressément par l'Assemblée ; elles se trouvent indiquées dans l'article 2 de son statut : il est spécialement chargé de régler les différends relatifs aux contrats d'engagement passés entre le Secrétariat et les fonctionnaires des Nations Unies.

L'article 10, n° 2, du statut établit que « les jugements sont définitifs et sans appel » ; et l'article 9 dispose : « lorsqu'il y a lieu à indemnité, celle-ci est fixée par le tribunal et versée par l'Organisation des Nations Unies... ».

Il est digne de remarque que le statut du tribunal administratif n'indique aucun moyen de recours contre ses sentences ni comment elles doivent être exécutées.

Un contraste apparaît donc à cet égard entre ce tribunal et la Cour internationale de Justice.

Les arrêts de celle-ci, qui est l'organe judiciaire principal des Nations Unies (art. 92 de la Charte), « sont définitifs et sans recours » (art. 60 du Statut de la Cour), mais ils peuvent être révisés ou interprétés par ce tribunal dans certains cas (art. 60-61 de ce Statut).

Pour ce qui concerne l'exécution des sentences de la Cour, la partie intéressée peut, d'après l'article 94 de la Charte, s'adresser au Conseil de Sécurité, lequel, « *s'il le juge nécessaire*, peut faire des *recommandations* ou décider des *mesures à prendre* pour faire exécuter l'arrêt ».

De la sorte, l'exécution des sentences de la Cour dépend du Conseil de Sécurité, lequel peut décider à son égard, comme il vient d'être dit.

Étant donné que le statut du tribunal administratif ne contient aucune disposition concernant la révision de ses sentences et leur exécution, celles-ci obligent-elles automatiquement l'Assemblée, de sorte qu'elle doit toujours les exécuter, même si elles sont entachées d'un vice manifeste, tel qu'excès de pouvoir, injustice notoire ? Évidemment non.

On ne peut admettre qu'un organe principal des Nations Unies, comme l'Assemblée, dont les pouvoirs sont très étendus, doive exécuter passivement toutes les sentences du tribunal qu'elle a créé. Elle ne doit le faire que si celui-ci est resté dans les limites de ses attributions. Si l'Assemblée estime que le tribunal a commis un excès de pouvoir, par exemple qu'il a accordé une indemnité plus élevée que celle réclamée, ou que l'indemnité a été attribuée sans motifs valables, ou que ledit tribunal a commis un abus du droit,

in that field, which, in the first instance, fall within the purview of the General Assembly which established the Tribunal to assist it in the discharge of its duties.

The members of the Tribunal are appointed by the General Assembly and the Statute of the Tribunal was drawn up by the Assembly.

It is self-evident that the Tribunal has no competence other than that conferred upon it expressly by the Assembly; the Tribunal's competence is indicated in Article 2 of its Statute: its particular task is to settle disputes arising out of contracts of employment entered into between the Secretariat and the staff members of the United Nations.

Article 10, paragraph 2, of the Statute provides that "the judgments shall be final and without appeal"; and Article 9 provides that "in any case involving compensation, the amount awarded shall be fixed by the Tribunal and paid by the United Nations...".

It is to be noted that the Statute of the Administrative Tribunal does not provide for any means of appeal against the awards; nor does it indicate how effect is to be given to the awards.

There is therefore a difference between the Tribunal and the International Court of Justice in this respect.

The judgments of the International Court of Justice, which is the principal judicial organ of the United Nations (Art. 92 of the Charter), are "final and without appeal" (Art. 60 of the Statute of the Court), but provision is made for revision or interpretation by the Court in certain cases (Arts. 60-61 of the Statute).

As regards compliance with the decisions of the Court, the interested party may, in accordance with Article 94 of the Charter, have recourse to the Security Council "which may, *if it deems necessary*, make *recommendations* or decide upon *measures to be taken* to give effect to the judgment".

The carrying out of the judgments of the Court is thus dependent upon the Security Council, which may make a decision in this respect, as has just been pointed out.

Since the Statute of the Administrative Tribunal contains no provision for the review of its awards and no provision relating to their performance, do those awards automatically bind the Assembly so that the Assembly must always give effect to them even when they are vitiated by a patent defect, such as excess of powers or manifest injustice? Obviously not.

It is inadmissible that a principal organ of the United Nations, such as the General Assembly, which has very broad powers, should be bound passively to give effect to all the awards of a tribunal which it has established. The Assembly is bound to do so only in cases in which the Tribunal has acted within the limits of its competence. But if the Assembly considers that the Tribunal has acted *ultra vires*—for example, if it grants an amount of compensation which is higher than the amount claimed, or if

etc., alors il n'y a pas de doute que l'Assemblée peut refuser d'exécuter la sentence en n'inscrivant pas le montant de l'indemnité au budget de l'O. N. U. ; mais elle doit, dans ce cas, indiquer expressément les motifs de son refus, autrement son attitude serait critiquable.

Comme je l'ai dit plus haut, c'est un principe du droit international classique — et aussi du droit international actuel — que les sentences des tribunaux n'obligent pas quand elles sont entachées d'un vice, notamment d'un excès de pouvoir et, par suite, que leur exécution peut être refusée. Pour qu'elles obligent dans un tel cas, il faudrait une disposition expresse de l'acte constitutif du tribunal. Or, il n'en existe pas pour ce qui concerne le tribunal administratif.

On peut parfaitement appliquer ici ce qu'a dit cette Cour dans son avis consultatif relatif à la réparation des dommages subis au service des Nations Unies et qu'elle cite dans le présent avis à l'appui d'autres affirmations : « Selon le droit international, l'Organisation (l'Assemblée dans le cas actuel) 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 » (avis consultatif, C. I. J. Recueil 1949, p. 182).

L'Assemblée des Nations Unies qui, comme il a été dit plus haut, doit s'inspirer dans tous ses actes de la notion de justice sociale internationale, ne peut pas accepter passivement de donner suite aux sentences d'un organe subsidiaire qu'elle a créé si celles-ci sont entachées d'un vice manifeste.

D'autre part, les décisions de ce tribunal, en raison de sa nature, n'ont pas la même portée à l'égard du demandeur qu'à l'égard du défendeur, ou de l'Assemblée des Nations Unies. Elles lient le demandeur, car il s'est adressé à ce tribunal spécialement créé pour examiner ses réclamations et qui, du reste, est le seul existant dans ce but ; mais ces décisions ne lient pas l'Assemblée qui peut refuser de les *exécuter* si elle estime qu'il y a des motifs justifiés pour cela. En agissant de la sorte, l'Assemblée ne s'érige pas en tribunal d'appel ; elle ne procède pas, non plus, à une révision de sentence : elle exerce seulement le droit qu'elle a de surveiller l'exécution des jugements du tribunal administratif qu'elle a créé. Nier ce droit équivaldrait à placer ce tribunal au-dessus de l'Assemblée, ce qui est inadmissible.

the compensation has been awarded without valid grounds, or if the Tribunal has committed an *abus du droit*—then there can be no doubt that the Assembly can refuse to give effect to the award by not providing for the amount of compensation in the budget of the Organization; but in such a case the Assembly is bound to indicate expressly the grounds for its refusal, failing which its attitude would be open to criticism.

As I have already pointed out above, it is a principle of classical international law—and also of modern international law—that the awards of tribunals are not binding when they are vitiated by some defect, as, for example, when the tribunal has acted *ultra vires*, and that accordingly the parties may refuse to give effect to them. In order to make the awards binding in such cases, an express provision would be required in the instrument providing for the constitution of the tribunal. But no such provision exists in the case of the Administrative Tribunal.

What the Court said in its Advisory Opinion in the matter of Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations is perfectly applicable here; the relevant passage which is quoted in the present Advisory Opinion by the Court in support of other assertions is as follows: "Under international law, the Organization (the Assembly in the present case) 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" (I.C.J. Reports 1949, p. 182).

The General Assembly of the United Nations which, as has been pointed out above, must constantly be guided by the notion of international social justice, cannot passively agree to give effect to the awards of a subsidiary organ which it has established if those awards are vitiated by a patent defect.

Furthermore, the nature of the Tribunal is such that its decisions do not have the same scope in respect of the applicant as they do in respect of the respondent, or the General Assembly of the United Nations. They are binding on the applicant since he resorted to this Tribunal, which was especially created to deal with his complaints and which, moreover, is the only tribunal in existence for this purpose; but the decisions of the Tribunal are not binding upon the General Assembly, which may refuse to *give effect* to them if it considers that there are valid reasons for such a refusal. By acting in this way, the Assembly is not setting itself up as a court of appeal; nor does it proceed to review the awards: it is merely exercising a right which it has to supervise the performance of the judgments of the Administrative Tribunal which it has established. To deny this right to the Assembly would be tantamount to placing the Tribunal above the Assembly, which is inadmissible.

Un cas concret peut se présenter qui justifie amplement l'affirmation précédente : c'est le cas inverse de celui qu'on considère ordinairement. Supposons que l'Assemblée estime très justifiée une réclamation que le tribunal administratif a déclaré irrecevable. Peut-on soutenir que l'Assemblée n'a pas le droit d'admettre cette réclamation ? Poser la question est la résoudre.

On peut aussi envisager le cas où un changement considérable survient dans la vie économique ou sociale depuis le prononcé de la sentence et avant son exécution et modifie entièrement la portée de celle-ci, par exemple que le dollar, monnaie dans laquelle a été fixé le montant d'une indemnité, subisse brusquement une forte baisse ou une forte hausse, modifiant sensiblement la valeur réelle de l'indemnité. L'Assemblée doit-elle rester passive ? Ne doit-elle pas pouvoir renvoyer l'affaire devant le tribunal afin qu'il fasse les ajustements nécessaires ou effectuer elle-même ces ajustements ?

Enfin, il peut arriver qu'une indemnité ait été régulièrement accordée mais que l'Assemblée n'ait pas de fonds disponibles pour la payer ; elle doit alors décider comment ce versement devra être effectué par la suite.

L'Assemblée doit inscrire dans le budget des Nations Unies comme dépenses : d'abord, toutes celles relatives aux organismes créés par la Charte, car elle doit respecter les dispositions de celle-ci ; ensuite, toutes les autres dépenses qu'elle a estimé nécessaires, ainsi que celles résultant de l'exécution des obligations qu'a contractées l'Organisation ; enfin, les indemnités qui doivent être payées en vertu des sentences du tribunal administratif qu'elle estime justifiées.

En somme, l'Assemblée est souveraine en ce qui concerne l'établissement et le vote du budget de l'O. N. U. ; il n'y a aucun recours contre ses décisions et la seule sanction de ses actes est le blâme de l'opinion publique.

En raison des considérations précédentes, je donne les réponses suivantes aux questions posées à la Cour :

En ce qui concerne le n° 1, j'estime que l'Assemblée générale a le droit de refuser d'exécuter un jugement du tribunal administratif des Nations Unies si elle considère que des motifs graves justifient ce refus.

Et pour ce qui concerne le n° 2, j'estime que les motifs de refus que l'Assemblée peut faire valoir sont, notamment, l'excès de pouvoir du tribunal, une injustice manifeste contraire surtout à la notion de justice sociale internationale ou une violation des grands principes du droit international.

(Signé) A. ALVAREZ.

A concrete case may arise which would fully justify the foregoing assertion : it is the opposite case to the one usually considered. Let us suppose that the Assembly should consider that an application is well-founded which the Administrative Tribunal has found to be inadmissible. Could it then be argued that the General Assembly is not entitled to sustain this application ? This is a question which answers itself.

Furthermore, a considerable change may occur in the economic or social conditions between the date of the giving of the award and that of its performance, which might entirely alter the scope of the award, for example, if there should be an abrupt fluctuation in the value of the dollar, the currency in which the amount of compensation is fixed, resulting in a considerable modification in the real value of the compensation. Should the Assembly remain passive ? Should it not have the power to refer the matter back to the Tribunal for necessary adjustment, or should the Assembly itself not have the power to make such an adjustment ?

Finally, it may happen that an award of compensation has been validly made, but that the Assembly has no funds available for that purpose ; the Assembly must then decide how the payment shall subsequently be made.

The Assembly must make provision in the budget of the United Nations for the following expenditure : first, all expenditure relating to bodies established by the Charter, for the Assembly is bound to respect the provisions of the Charter ; secondly, all other expenditure deemed necessary by the Assembly, as well as that arising from the performance of the obligations contracted by the Organization ; and finally, the compensation to be paid in pursuance of those awards of the Administrative Tribunal which the Assembly regards as justified.

In short, the Assembly is sovereign in the matter of the drawing up and adoption of the budget of the Organization ; there is no appeal against the decisions of the Assembly and the only sanction in respect of its actions is the criticism of public opinion.

For the foregoing reasons, I give the following answer to the questions referred to the Court :

In reply to Question (1), I am of opinion that the General Assembly has the right to refuse to give effect to an award of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal if it considers that there are serious grounds justifying such a refusal.

In reply to Question (2), I am of the opinion that the grounds on which the General Assembly is entitled to refuse to give effect to such an award are, in particular, if the Tribunal has acted *ultra vires* or if there has been manifest injustice especially if in conflict with the concept of international social justice, or a violation of the great principles of international law.

(Signed) A. ALVAREZ.