

DISSENTING OPINION BY JUDGE HACKWORTH

I regret that I am obliged to dissent from the Opinion of the Court in the present case.

Two questions are presented to the Court. The first is whether the General Assembly has the right "on any grounds" to refuse to give effect to an award of compensation made by the United Nations Administrative Tribunal in favor of a staff member of the United Nations whose contract of service has been terminated without his assent.

The second question, which requires an answer only in the event of an affirmative answer to the first one, asks for a statement of the principal grounds upon which the General Assembly could *lawfully* exercise such a right.

The United Nations Administrative Tribunal was established by Resolution 351 (IV) adopted by the General Assembly on November 24th, 1949, approving a Statute by which the Tribunal was to be governed. It was given authority to pass upon applications alleging non-observance of contracts of employment of staff members of the Secretariat of the United Nations or of the terms of their appointment. The words "contracts" and "terms of appointment" were declared by Article 2 of the Statute to include "all pertinent regulations and rules in force at the time of alleged non-observance including the staff pension regulations".

The present questions arise primarily by reason of provisions contained in Articles 9 and 10 of the Statute.

Article 9 states, *inter alia*, that :

"... 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 12¹."

Article 10 states in paragraph 2 that the "judgments shall be final and without appeal".

It is these provisions concerning payment of monetary awards and the finality of judgments, that have given rise to the questions on which advice of the Court is requested.

The question, "has the General Assembly the *right* to refuse to give effect to an award of compensation...." must be understood as meaning a legal right. This follows from the fact that the Court

¹ Article 12 makes provision for extension of the competence of the Tribunal to specialized agencies under certain conditions.

OPINION DISSIDENTE DE M. HACKWORTH

[Traduction]

Je regrette d'être obligé de différer de l'avis de la Cour en la présente affaire.

On a soumis deux questions à la Cour. La première est de savoir si l'Assemblée générale a 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.

La deuxième question, qui n'appelle de réponse que si la Cour répond par l'affirmative à la question 1), demande l'énoncé des principaux motifs sur lesquels l'Assemblée générale peut se fonder pour exercer *légitimement* ce droit.

Le tribunal administratif des Nations Unies a été créé par la résolution 351 (IV), adoptée par l'Assemblée générale le 24 novembre 1949, approuvant le statut qui devait régir le tribunal. Celui-ci a reçu l'autorité de statuer sur des requêtes qui invoquent l'inobservation des contrats d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou de leurs conditions d'emploi. Les termes « contrat » et « conditions d'emploi » comprennent, conformément à l'article 2 du statut, « toutes dispositions pertinentes du statut et du règlement en vigueur au moment de l'inobservation invoquée, y compris les dispositions du règlement des pensions du personnel ».

Les questions devant nous se posent principalement en raison des dispositions contenues dans les articles 9 et 10 du statut.

L'article 9 dispose entre autres que :

« 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 12¹ ».

L'article 10 dispose en son paragraphe 2 que : « Les jugements sont définitifs et sans appel. »

Ce sont ces dispositions sur le paiement des indemnités en argent et le caractère définitif des jugements qui ont donné lieu aux questions sur lesquelles la Cour est invitée à donner son avis.

La question : « L'Assemblée générale a-t-elle le *droit* de refuser d'exécuter un jugement accordant une indemnité.... » doit s'entendre comme visant un droit légal. Ceci résulte du fait

¹ L'article 12 prévoit l'extension de la compétence du tribunal aux institutions spécialisées dans certaines conditions.

is authorized to give Advisory Opinions only on legal questions (Article 65 of the Statute), and also from the request in the second question for a statement of the principal grounds upon which the General Assembly could "lawfully" exercise such a right.

We might content ourselves by looking to the language of the Statute of the Tribunal and applying common canons of statutory construction. By this process it might be said that the language of the Statute is clear and unambiguous and consequently lends itself to but one construction, namely, that the Tribunal's decisions are final and without appeal and that the Assembly is obligated to pay any monetary award given by the Tribunal. Such a process would constitute an over-simplification of the problem. Indeed the Assembly's request asks the Court to have regard not only to the Statute of the Administrative Tribunal but also to "other relevant instruments and to the relevant records".

When we are considering the legal implications of any action taken by an organ of the United Nations, the Charter of the Organization is naturally a relevant instrument. It is the instrument by which the powers and duties of the organs of the United Nations have been delineated. It is the instrument by which the respective Organs are governed. It is, in short, the organic law—the Constitution of the Organization.

By this instrument the Organization has allocated to its principal organs their respective fields of operation. Action taken by an Organ must find its justification within the compass of the powers and duties there stated. It must of necessity be weighed in the light of, and reconciled with, the powers and duties conferred upon that organ by the Charter.

* * *

The matter with which we are here concerned relates to functions of two of the principal organs of the United Nations—the General Assembly and the Secretariat.

The Secretary-General is the principal administrative officer of the United Nations, and he and the staff under him go to make up the Secretariat (Article 97).

The Secretary-General makes the appointments but he must do so under regulations prescribed by the General Assembly. They have separate functions, but they also have a joint responsibility. That joint responsibility is to assure that "in the employment of the staff and in the determination of the conditions of service the highest standards of efficiency, competence and integrity" shall be secured (Article 101).

Although it is not so stated, it may be assumed that it was for the purpose of meeting this requirement of a high standard

que la Cour ne peut donner d'avis consultatif que sur les questions juridiques (article 65 du Statut) comme de la demande formulée dans la deuxième question d'énoncer les principaux motifs pour lesquels l'Assemblée générale peut exercer « légitimement » ce droit.

Nous pourrions nous borner à examiner les termes du statut du tribunal et à leur appliquer les règles ordinaires d'interprétation légale. Par cette méthode on pourrait dire que les termes du statut sont clairs et sans ambiguïté et, par conséquent, se prêtent à une seule interprétation, à savoir que les décisions du tribunal sont définitives et sans appel et que l'Assemblée est tenue de verser toute indemnité accordée par le tribunal. Cette méthode simplifierait le problème à l'excès. Certes, la question de l'Assemblée invite la Cour à tenir compte, non seulement du statut du tribunal administratif, mais aussi de « tous autres instruments et textes pertinents ».

Quand on envisage les conséquences juridiques d'une mesure prise par un organe des Nations Unies, la Charte de l'Organisation est évidemment un texte pertinent. C'est le texte qui définit les pouvoirs et les devoirs des organes des Nations Unies. C'est le texte qui régit ces différents organes, en un mot, c'est la loi organique — la constitution — de l'Organisation.

Par cet instrument, l'Organisation a réparti entre ses principaux organes leurs différents domaines d'activité. Il faut qu'une mesure prise par un organe trouve sa justification dans le cadre des pouvoirs et des devoirs qui y sont énoncés. Il faut nécessairement l'apprécier à la lumière des pouvoirs et des devoirs conférés par la Charte à cet organe, et vérifier si elle est compatible avec ces pouvoirs et ces devoirs.

* * *

La question qui nous occupe ici intéresse les fonctions de deux des organes principaux des Nations Unies — l'Assemblée générale et le Secrétariat.

Le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire des Nations Unies. Avec le personnel sous ses ordres, il forme le Secrétariat (article 97).

Le Secrétaire général procède aux nominations, mais il le fait conformément aux règles prescrites par l'Assemblée générale. Leurs fonctions sont distinctes, mais ils ont aussi une responsabilité commune. Cette responsabilité commune est d'assurer que « dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel ... les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité » soient assurées (article 101).

Bien qu'on n'en ait rien dit, on peut présumer que c'est pour remplir cette condition des plus hautes qualités de travail, dont

of efficiency, of which harmony within the Secretariat is an essential element, that the Administrative Tribunal was created. It is in relation to disputes between the Secretary-General and members of the staff that the Tribunal was given competence by Article 2 of the Statute.

* * *

We now come to the question concerning the nature of the Administrative Tribunal to which much attention has been devoted in both the written statements and the oral presentations by the various governments.

Article 7 of the Charter, after listing the principal organs of the United Nations, states in the second paragraph that :

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

The statement “in accordance with the present Charter” is given definite expression in Articles 22 and 29 by which the General Assembly and the Security Council, respectively, are authorized to establish subsidiary organs.

Article 22 provides :

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

It must be concluded, therefore, that when the General Assembly approved the Statute creating the Administrative Tribunal it did so in the exercise of its authority under Article 22. Nowhere else in the Charter is any such authorization to be found. And nowhere else in the Charter can there be found any authorization, express or implied, for the establishment by the General Assembly of any other kind of organ be it judicial, *quasi* judicial or non-judicial.

At this point it is pertinent to refer to the *travaux préparatoires* of the San Francisco Conference.

The draft of Article 22 as it emanated from the appropriate Committee at San Francisco stated that the Assembly might create “... such *bodies* and *agencies* as it deems necessary for the performance of its functions”. This followed the wording of the Dumbarton Oaks Proposals.

This draft was later changed to its present wording in order that it might conform to Article 7 *supra*, of the Charter. It was approved by the Conference as changed and as it now reads. There is, therefore, no point to saying that the Statute of the Tribunal is based on Article 101 of the Charter, as has been argued, and as so based is relieved of the consequences of Article 22. That argument must be dismissed as without legal justification.

l'harmonie au sein du Secrétariat est un élément essentiel, que le tribunal administratif a été créé. C'est à propos de différends entre le Secrétaire général et les fonctionnaires que le tribunal a reçu compétence en vertu de l'article 2 de son statut.

* * *

Nous en arrivons à la question de la nature du tribunal administratif sur laquelle se sont longuement étendus les exposés écrits et oraux des divers gouvernements.

Après avoir énuméré les principaux organes des Nations Unies, l'article 7 de la Charte dispose, dans son second paragraphe :

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

La phrase « conformément à la présente Charte » reçoit son expression définitive aux articles 22 et 29, par lesquels l'Assemblée générale et le Conseil de Sécurité sont autorisés respectivement à créer des organes subsidiaires.

L'article 22 dispose :

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

Il faut donc en conclure que, quand l'Assemblée générale a approuvé le statut créant le tribunal administratif, elle l'a fait dans l'exercice des pouvoirs qu'elle détient de l'article 22. Cette autorisation ne figure nulle part ailleurs dans la Charte, et nulle part ailleurs dans la Charte on ne saurait trouver d'autorisation expresse ou implicite permettant à l'Assemblée générale d'établir une autre espèce d'organe qu'il soit judiciaire, quasi-judiciaire ou non judiciaire.

Il est pertinent de rappeler ici les travaux préparatoires de la conférence de San-Francisco.

Le projet de l'article 22, tel qu'il avait été établi par la commission compétente à San-Francisco, permettait à l'Assemblée de créer « les *organismes* et *offices* qu'elle jugerait nécessaires à l'accomplissement de ses fonctions ». Ce texte suivait les termes des propositions de Dumbarton Oaks.

Plus tard, le projet fut changé et devint le texte actuel, pour se conformer à l'article 7 *supra* de la Charte. La conférence l'a approuvé sous cette forme modifiée et c'est sous cette forme qu'il est maintenant rédigé. Il est donc inutile de dire, comme on l'a prétendu, que le statut du tribunal repose sur l'article 101 de la Charte et que, sur cette base, il échappe aux conséquences de l'article 22. Cet argument doit être écarté comme dénué de fondement juridique.

The reasonable deduction, then, is that the Administrative Tribunal is a *subsidiary* organ of the General Assembly, created by an act of the Assembly, pursuant to the authorization in Article 22.

Two questions are here presented. One relates to the meaning of "subsidiary organ", and the other concerns the expression "necessary for the performance of its functions"—meaning functions of the General Assembly.

The term "subsidiary organ" has a special and well recognized meaning. It means an auxiliary or inferior organ; an organ to furnish aid and assistance in a subordinate or secondary capacity. This is the common acceptance of the meaning of the term.

The expression "necessary for the performance of its functions" means performance by the General Assembly of its functions under the Charter.

It was recognized by the framers of the Charter that with the multiplicity of duties assigned to the General Assembly the assistance of different types of subsidiary organs would be needed, hence the provision in Article 22 giving the Assembly the authority to provide this assistance. But nowhere in the Charter is there to be found any suggestion or intimation that the General Assembly might abdicate any of its functions or that it might reassign them to some other organ or agency in such manner as to relinquish its control over the subject-matter.

It is equally unrealistic to assume that a *subsidiary* organ with certain delegated authority could bind the principal organ possessing plenary powers under the Charter. This would present an anomalous and unique situation in international organization—a situation that can find no sanction, express or implied, in the Charter. The aims and purposes of the Charter must not be obscured or frustrated by such a phenomenon. The whole idea of the Charter was that the role of subsidiary organs should be, as the name implies, to assist and *not* to control the principal organ. Any other view, if accepted, would render extremely hazardous the creation of subsidiary organs, unless their powers were severely circumscribed. The principal organ must continue to be the principal organ with authority to accept, modify, or reject, the acts or recommendations of the subordinate organs if the former is not to become *functus officio* in any given field.

To conclude that the General Assembly, by conferring upon the Administrative Tribunal certain authority in administrative matters is now estopped to question any action of the Tribunal which it created, would be to penalize the Assembly for having been less guarded than it might have been in trying to give to members of the staff, by establishing the Tribunal, assurance of its desire that they should have fair treatment. But any such assurance must be understood and accepted with knowledge that in the final analysis

La conclusion raisonnable est donc que le tribunal administratif est un organe *subsidaire* de l'Assemblée générale, créé par un acte de l'Assemblée dans le cadre de l'autorisation donnée par l'article 22.

Deux questions se posent ici : l'une se rapporte au sens des mots « organe subsidiaire » et l'autre concerne l'expression « nécessaires à l'exercice de ses fonctions » — étant entendu qu'il s'agit des fonctions de l'Assemblée générale.

Le terme « organe subsidiaire » a un sens particulier bien connu. Il signifie un organe auxiliaire ou inférieur chargé de fournir aide et assistance en une capacité subordonnée ou secondaire. C'est là l'interprétation ordinaire du sens de ce terme.

L'expression « nécessaires à l'exercice de ses fonctions » signifie l'accomplissement par l'Assemblée générale de ses fonctions en vertu de la Charte.

Les rédacteurs de la Charte ont reconnu que la multiplicité des devoirs imposés à l'Assemblée générale nécessiterait l'aide de différents types d'organes subsidiaires. C'est pourquoi la disposition de l'article 22 donne à l'Assemblée l'autorité d'organiser cette assistance. Mais on ne trouve nulle part dans la Charte la suggestion ou l'indication que l'Assemblée générale pourrait abdiquer l'une quelconque de ses fonctions, ou qu'elle pourrait les transférer à un autre organe ou office, de manière à abandonner son contrôle sur la question.

Il est également contraire à la réalité de présumer qu'un organe *subsidaire*, jouissant d'une certaine autorité déléguée, puisse obliger l'organe principal, jouissant de pleins pouvoirs en vertu de la Charte. Cela présenterait une situation anormale et unique dans l'organisation internationale — une situation qui ne trouve pas sa sanction expresse ou implicite dans la Charte. Les buts et objets de la Charte ne sauraient être effacés ou déjoués par un tel phénomène. Toute la conception de la Charte a été que le rôle des organes subsidiaires, comme leur nom l'indique, serait d'aider et *non* de contrôler l'organe principal. Tout autre point de vue, si on l'acceptait, rendrait extrêmement dangereuse la création d'organes subsidiaires, à moins que leurs pouvoirs ne soient strictement limités. L'organe principal doit demeurer l'organe principal avec pouvoir d'accepter, de modifier ou de rejeter les actes ou recommandations des organes subordonnés, s'il ne veut pas devenir *functus officio* dans un domaine particulier.

Conclure que l'Assemblée générale, qui a conféré au tribunal administratif une certaine autorité dans les questions administratives, est maintenant irrecevable à mettre en question toute mesure prise par le tribunal qu'elle a créé, serait pénaliser l'Assemblée pour avoir été moins prudente qu'elle n'aurait pu l'être quand elle a essayé de donner aux fonctionnaires, par l'établissement du tribunal, l'assurance de son désir de les voir traiter équitablement. Mais il faut comprendre et accepter cette assurance en tenant

the General Assembly is the supreme authority. Any act by the Assembly which might seem to be open to a different construction must be considered in the light of this background to the end that the Charter shall be preserved in its present form unless and until it shall have been amended in the manner contemplated by Chapter XVIII.

One cannot lightly assume that the Assembly, in approving the Statute of the Administrative Tribunal, had any intention of inhibiting itself from acting where action might be needed. A reasonable approach to the problem in which the Charter as well as the Statute of the Tribunal are given their proper places will avoid any such assumption. We cannot reach a sustainable conclusion by examining the Statute in isolation. This undoubtedly was recognized by the Assembly when in its Resolution it asked the Court to have regard "to the Statute of the United Nations Administrative Tribunal and to any other relevant instruments". Certainly the Charter is a relevant instrument. All other instruments, including the Statute, must be viewed in the light of and with due regard for the Charter.

In support of the contention that the General Assembly is without power to review decisions of the Administrative Tribunal it has been said that the Statute contains no reservation of such right. This argument is by no means convincing. I can readily admit that such a reservation might have simplified matters as they have since developed, but I cannot admit that such a reservation was at all necessary. The nature of the Tribunal, the method by which it was created and the purpose for which it was created belie any such notion. Any and all power not specifically delegated, including the power of review, was, as a matter of law, reserved to the Assembly.

It has also been emphasized that in establishing the Administrative Tribunal the General Assembly relied, or had the right to rely, upon certain implied powers under the Charter, and in particular the power to implement Article 101, paragraph 3, concerning the maintenance of a high standard of efficiency, etc. This, it is said, necessitated the establishment of a judicial Tribunal. The argument is not persuasive.

The doctrine of implied powers is designed to implement, within reasonable limitations, and not to supplant or vary, expressed powers. The General Assembly was given express authority by Article 22 of the Charter to establish such subsidiary organs as might be necessary for the performance of its functions, whether those functions should relate to Article 101 or to any other article in the Charter. Under this authorization the Assembly may establish any tribunal needed for the implementation of its functions. It is not, therefore, permissible, in the face of this express power, to invoke the doctrine of implied powers to establish a tribunal of a supposedly different kind, nor is there warrant for concluding

compte du fait qu'en dernière analyse c'est l'Assemblée générale qui exerce l'autorité suprême. Tout acte de l'Assemblée qui paraîtrait se prêter à une autre interprétation doit être examiné en tenant compte de ce contexte, en sorte que la Charte soit préservée en sa forme actuelle, tant qu'elle n'aura pas été amendée de la façon prévue au chapitre XVIII.

On ne saurait présumer à la légère que l'Assemblée, en approuvant le statut du tribunal administratif, eût l'intention de s'interdire de prendre des mesures lorsque cela serait nécessaire. Un examen raisonnable du problème donnant leurs places légitimes à la Charte, comme au statut du tribunal, évitera une telle présomption. Nous ne pouvons aboutir à une conclusion soutenable par l'examen du statut pris isolément. C'est ce que l'Assemblée a certainement reconnu lorsqu'elle a demandé à la Cour, dans sa résolution, de tenir compte du « statut du tribunal administratif des Nations Unies et de tous autres instruments pertinents ». La Charte est certainement un instrument pertinent. Tous les autres instruments, y compris le statut, doivent être envisagés à la lumière de la Charte et compte tenu de celle-ci.

A l'appui de l'idée que l'Assemblée générale n'a pas le pouvoir de reviser les décisions du tribunal administratif, on a soutenu que le statut ne contient aucune réserve de ce droit. Cet argument n'est nullement convaincant. J'admets sans peine que pareille réserve aurait simplifié le cours des choses tel qu'il s'est développé par la suite, mais je ne puis admettre que pareille réserve fût absolument nécessaire. La nature du tribunal, son mode de création et le but pour lequel il a été créé, donnent le démenti à cette idée. Tout pouvoir qui n'a pas été spécialement délégué, y compris celui de reviser, était en droit réservé par l'Assemblée.

On a souligné également qu'en créant le tribunal administratif l'Assemblée générale s'est fondée, ou avait le droit de se fonder, sur certains pouvoirs implicites en vertu de la Charte, et en particulier celui de donner effet à l'article 101, paragraphe 3, au sujet du maintien des plus hautes qualités de travail, etc. On prétend que cela nécessitait la création d'un tribunal judiciaire. L'argument n'est pas persuasif.

La doctrine des pouvoirs implicites a pour rôle de donner effet, dans des limites raisonnables, aux pouvoirs explicites et non de les supplanter ou de les modifier. L'Assemblée générale a expressément reçu pouvoir dans l'article 22 de créer les organes subsidiaires qu'elle jugerait nécessaires à l'exercice de ses fonctions, qu'il s'agisse des fonctions régies par l'article 101 ou par tout autre article de la Charte. En vertu de cette autorisation, l'Assemblée peut créer tout tribunal nécessaire à l'exercice de ses fonctions. En face de ce pouvoir exprès, il n'est donc pas permis d'invoquer la doctrine des pouvoirs implicites pour créer un tribunal d'une nature apparemment différente, pas plus qu'il n'y a de raison de conclure que la

that such a thing has resulted. It is of little consequence in the end result whether the Tribunal be described as a judicial, an arbitral or an administrative tribunal—which it is in fact called. No controlling significance is to be attached to the name or to the functions of the Tribunal.

On this first phase of the problem, then, I conclude that the Administrative Tribunal is a subsidiary organ of the General Assembly, and that decisions of the Tribunal are not immune from review by the Assembly, should occasion for such review arise.

* * *

In order the more clearly to understand the legal position of the Assembly vis-à-vis decisions of the Tribunal, it will be convenient to consider Articles 9 and 10 of the Statute in the inverse order, since if the provisions of Article 10 concerning the finality of judgments do not apply to the Assembly, arguments relating to supposed obligations under Article 9 lose much of their force.

The purpose to be served by the Administrative Tribunal is well known. It was to afford a remedy to members of the staff who might have a grievance against the Secretary-General, based on an alleged non-observance by him of their contracts of employment.

Within this limited field the Tribunal undoubtedly has competence to give decisions, which by Article 10 are declared to be "final and without appeal".

But this competence and this finality of decisions are not determinative of the broader question before the Court, that is to say, whether decisions of the Tribunal are binding on the United Nations in general and on the Assembly in particular.

It is common knowledge that decisions of a tribunal, be it a judicial or other tribunal, are binding only on the parties to the cases before it. This is but a statement of a general rule of law which finds expression in concrete form in Article 59 of the Statute of this Court, providing that :

"The decision of the Court has no binding force except between the parties and in respect of that particular case."

Now who are the parties to a case coming before the Administrative Tribunal ?

The parties are the applicant (the staff member) on the one hand, and the Secretary-General or the specialized agency, as the case may be, on the other hand. This is made abundantly clear by the history incident to the creation of the Tribunal. It is made equally clear by Articles 9 and 12 of the Statute, by the Rules of procedure adopted by the Tribunal, and by the cases that have come before it.

chose s'est produite en fait. Il importe peu, en fin de compte, que le tribunal soit appelé judiciaire, arbitral ou administratif — ce qui est, en fait, son nom. On ne saurait attacher un sens déterminant au nom ou à la fonction du tribunal.

Sur cette première phase du problème j'arrive donc à la conclusion que le tribunal administratif est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale et que les décisions de ce tribunal ne jouissent pas d'une immunité de revision par l'Assemblée, si l'occasion d'une telle revision se présentait.

* * *

Pour comprendre plus clairement la position juridique de l'Assemblée vis-à-vis des décisions du tribunal, il est commode d'examiner les articles 9 et 10 du statut dans l'ordre inverse, car si les dispositions de l'article 10 sur le caractère définitif des jugements ne s'appliquent pas à l'Assemblée, les arguments se rapportant aux prétendues obligations de l'article 9 perdent beaucoup de leur force.

La fonction du tribunal administratif est bien connue. Il devait fournir un recours aux fonctionnaires ayant des griefs contre le Secrétaire général fondés sur la prétendue inobservation par celui-ci de leurs contrats d'engagement.

Dans ce domaine limité, le tribunal a certainement compétence pour rendre des décisions que l'article 10 déclare « définitives et sans appel ».

Mais cette compétence et le caractère définitif des décisions ne tranchent pas la question plus large posée à la Cour de savoir si les décisions du tribunal sont obligatoires pour les Nations Unies en général et l'Assemblée en particulier. Il est reconnu que les décisions d'un tribunal, qu'il s'agisse d'un tribunal judiciaire ou autre, sont obligatoires pour les parties en cause. C'est là l'énoncé d'une règle générale de droit qui trouve son expression concrète dans l'article 59 du Statut de la Cour, qui dispose :

« La décision de la Cour n'est obligatoire que pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé. »

Qui sont les parties en cause devant le tribunal administratif ?

Les parties sont le requérant (le fonctionnaire) d'une part et le Secrétaire général (ou, le cas échéant, l'institution spécialisée) de l'autre. Cela est démontré clairement par l'histoire de la création du tribunal. Cela est également démontré clairement par les articles 9 et 12 du statut, par le règlement adopté par le tribunal et par les affaires portées à sa barre.

The applicant is the party plaintiff and the Secretary-General, or the specialized agency, is the party defendant. The captions of the cases are: “[Name of staff member], Applicant, *vs* the Secretary-General of the United Nations, respondent”. These parties are consistently referred to by the Tribunal as the “applicant and respondent” or as the “two parties”. The subject-matter is a contested decision or action of the Secretary-General or of the specialized agency, as the case may be.

But is the General Assembly or the United Nations, as such, also a party to these cases?

It is difficult to see how this could be. The staff member has no complaint against the Assembly or against the United Nations Organization. His complaint is against the Secretary-General. It is he who is alleged to have failed in some manner properly to honor the contractual rights of the staff member.

But it has been said that the Secretary-General represents the Organization and that therefore the Organization is responsible for his acts.

It is possible to carry this argument much too far. It is true that the Secretary-General is the chief administrative officer of the United Nations and that in that capacity he acts for the Organization. His official acts, in so far as concerns transactions between the Organization and outside entities, personal or juristic, such as contracts for the purchase of supplies and equipment, contracts for services, the lease of premises, etc., when performed within the scope of his authority, engage the responsibility of the Organization. These activities are governed by private law concepts. Disputes concerning them are the kind of disputes which, by Article VIII, Section 29, of the Convention of 1946 on the Privileges and Immunities of the United Nations, the United Nations was authorized to “make provisions for appropriate modes of settlement”. (1, U.N. Treaty Series (1946-1947), 16, 30.)

But there is another category of activities in which the Secretary-General functions in quite a different capacity. This category pertains to the internal affairs of the Organization. This is a purely *intra*-organizational field. Operations within this field are not governed by private law concepts. They are governed by provisions of the Charter, and by regulations made pursuant to the Charter. It is within this field that disputes between staff members and the Secretary-General fall. They, to apply an analogy in international law, are disputes of a domestic character.

The Secretary-General and the staff, as we have seen, constitute the Secretariat, one of the principal organs of the United Nations. Disputes between members of the staff and the Secretary-General are disputes between component parts of that organ. They are not disputes between two organs of the United Nations, or between

Le requérant est la partie demanderesse et le Secrétaire général, ou l'institution spécialisée, la partie défenderesse. Les affaires sont intitulées : « [Nom du fonctionnaire], requérant, c. le Secrétaire général des Nations Unies, défendeur ». Ces parties sont constamment désignées par le tribunal comme « le requérant » et « le défendeur » ou comme « les parties ». L'objet de la demande est une décision ou une mesure du Secrétaire général ou de l'institution spécialisée (suivant le cas), contestée par le fonctionnaire.

Mais l'Assemblée générale, ou les Nations Unies comme telles, sont-elles également parties en cause ?

Il est difficile de voir comment il pourrait en être ainsi. Le fonctionnaire ne se plaint pas de l'Assemblée ou de l'Organisation des Nations Unies. Il se plaint du Secrétaire général. C'est lui qui est accusé d'avoir failli en quelque manière à satisfaire correctement aux droits contractuels du fonctionnaire.

Mais on a dit que le Secrétaire général représente l'Organisation et que, par conséquent, celle-ci est responsable des actes de celui-ci.

Cet argument peut être poussé beaucoup trop loin. Il est vrai que le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire des Nations Unies et qu'en cette qualité il agit pour le compte de l'Organisation. Ses actes officiels, en ce qui concerne les opérations entre l'Organisation et les tiers, personnes physiques ou juridiques : tels que les contrats pour l'achat de fournitures et d'équipements, les contrats portant sur des services, la location de locaux, etc., lorsqu'ils sont passés dans les limites de ses pouvoirs, engagent la responsabilité de l'Organisation. Ces activités sont régies par des règles de droit privé. Les différends qui s'y rapportent sont de l'ordre des différends pour lesquels les Nations Unies ont été autorisées par l'article VIII, section 29, de la convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à « prévoir des modes de règlement appropriés » (1, N. U., Recueil des traités, 1946-1947, pp. 17, 31).

Mais il est une autre catégorie d'activités pour laquelle le Secrétaire général agit en une qualité toute différente. Cette catégorie touche aux affaires intérieures de l'Organisation. C'est un domaine purement intérieur à l'Organisation. Les actes accomplis dans ce domaine ne sont pas régis par les notions du droit privé. Ils sont régis par les dispositions de la Charte et par les règlements pris en application de celle-ci. C'est dans ce domaine que rentrent les différends entre les fonctionnaires et le Secrétaire général. Pour employer une analogie du droit international, ce sont des différends d'ordre interne.

Le Secrétaire général et le personnel constituent, comme nous l'avons vu, le Secrétariat, l'un des organes principaux des Nations Unies. Les différends entre les fonctionnaires et le Secrétaire général sont des différends entre les parties composantes de cet organe. Ce ne sont pas des différends entre deux organes des

a principal organ, on the one hand, and the United Nations, on the other hand. They are not disputes between staff members and the United Nations as such or between staff members and the General Assembly.

If, then, they are not disputes between the staff member and the United Nations or between the staff member and the General Assembly, and if neither the United Nations nor the General Assembly is a party to a case coming before the Administrative Tribunal, where lies the justification for concluding that either is bound by a decision of the Tribunal?

It must follow, as a matter of law, that the statement in Article 10 of the Statute that decisions of the Tribunal shall be final and without appeal can only mean that they shall be final and without appeal as between the parties to the case, and neither the United Nations nor the General Assembly may be regarded as a party.

* * *

This brings us to a consideration of Article 9 of the Statute, stating that any award of compensation by the Tribunal shall be paid by the United Nations.

Here again, it does not suffice to look at the Statute alone and to apply to the language there used the ordinary rules of statutory construction. We cannot, as stated above, examine the Statute in isolation. We must examine it in the light of other relevant instruments. The Charter is such an instrument. The duty of a court when faced with apparent incompatibility between a legislative enactment and the constitution (the Charter) is to try to reconcile the two. If this cannot be done the constitution must prevail.

The functions of the General Assembly as they were stated in the Dumbarton Oaks proposals were revised and elaborated at the San Francisco Conference. But throughout the discussions from Dumbarton Oaks to the signing of the Charter at San Francisco, the General Assembly was recognized as the organ of the United Nations to which should be entrusted the over-all control of the fiscal affairs of the Organization. It was given authority to "consider and approve" the budget, and to apportion among the Member States the "expenses of the Organization" (Article 17). It is both the taxing authority and the spending authority. In its relationship to the Organization it occupies a status of a *quasi* fiduciary character.

In the performance of these dual functions of raising and disbursing revenue, the General Assembly acts for and on behalf of the Organization. The importance which the Organization attaches to the exercise of these functions is shown by Article 18 of the Charter with respect to voting in the General Assembly. It is there

Nations Unies ou entre un organe principal d'une part et les Nations Unies de l'autre. Ce ne sont pas des différends entre les fonctionnaires et les Nations Unies comme telles, ou entre les fonctionnaires et l'Assemblée générale.

Par conséquent, si ce ne sont pas des différends entre le fonctionnaire et les Nations Unies, ou entre le fonctionnaire et l'Assemblée générale, et si ni les Nations Unies ni l'Assemblée générale ne sont parties à une affaire soumise au tribunal administratif, comment justifier la conclusion que l'une ou l'autre est liée par la décision du tribunal ?

Il faut en conclure, en droit, que la disposition de l'article 10 du statut, d'après laquelle les décisions du tribunal seront définitives et sans appel, signifie uniquement qu'elles sont définitives et sans appel entre les parties en cause, et ni les Nations Unies, ni l'Assemblée générale ne peuvent être considérées comme une partie.

* * *

Ceci nous amène à l'examen de l'article 9 du statut qui dispose que toute indemnité fixée par le tribunal sera versée par les Nations Unies.

Ici encore il ne suffit pas de se reporter au statut seul et d'appliquer aux termes dont il se sert les règles ordinaires de l'interprétation légale. Nous ne pouvons, comme nous l'avons déjà dit, examiner le statut isolément. Il faut l'examiner à la lumière des autres instruments pertinents. La Charte est l'un de ces instruments. Le devoir d'un tribunal, lorsqu'il est en face d'une incompatibilité apparente entre une disposition législative et la constitution (la Charte), est d'essayer de les réconcilier. Si cela n'est pas possible, la constitution doit l'emporter.

Les fonctions de l'Assemblée générale telles qu'elles ont été énoncées dans les propositions de Dumbarton Oaks ont été revisées et développées à la conférence de San-Francisco. Mais pendant toute la discussion, depuis Dumbarton Oaks jusqu'à la signature de la Charte à San-Francisco, il a été reconnu que l'Assemblée générale était l'organe des Nations Unies auquel devait être confié la haute main sur l'ensemble des affaires financières de l'Organisation. Elle a reçu l'autorité d'« examiner et approuver » le budget et de répartir parmi les membres « les dépenses de l'Organisation » (article 17). Elle est à la fois l'autorité qui taxe et celle qui dépense. Dans ses rapports avec l'Organisation, elle est dans une position *quasi* fiduciaire.

Dans l'accomplissement de cette double fonction de trouver des ressources et d'engager des dépenses, l'Assemblée générale agit pour le compte et au nom de l'Organisation. L'importance que l'Organisation attache à l'exercice de ces fonctions est démontrée par l'article 18 de la Charte à propos du vote à l'Assemblée. On y

stated that each Member shall have one vote, and that decisions on "important questions" shall be made by a "two-thirds majority of the members present and voting".

As a guide to the General Assembly in determining what questions should be regarded as important, and hence as requiring this two-thirds majority vote, there is set forth in Article 18 a list, not all inclusive, but a representative list, of subjects deemed by the Organization to occupy a pre-eminent position. Included in this list are "budgetary questions". This, then, clearly shows the importance attached by the parties to the Charter, to the fiscal affairs of the Organization. Indeed, budgetary or fiscal affairs of any organization, be it a national government, a municipality, a private corporation, a social or an eleemosynary institution, are elements of preoccupation in the life of the Organization.

Various methods of supervising fiscal affairs of national and lesser organizations with their checks and counter-checks have been devised. In the case of the United Nations, control over both the raising of revenue and of its expenditure is vested in the General Assembly. All Members of the United Nations have a direct interest in what the Assembly does in these matters. Their own national budgetary problems may be affected by wise or unwise expenditures made on their behalf by the General Assembly.

This brings us more directly to the focal question presented in the request for an opinion: Has the General Assembly the "right on any grounds to refuse to give effect to an award of compensation made by" the Administrative Tribunal in favor of a staff member of the United Nations whose contract of service has been terminated without his assent?—or, stated in another way: Has the General Assembly, by approving the Statute of the Administrative Tribunal, deprived itself of the right to exercise its normal functions under the Charter, and in particular those pertaining to budgetary questions?

Those who have contended that awards by the Administrative Tribunal must be effectuated by payments, have advanced various reasons in support of their contentions, among them being the theory that a contractual relationship is established between the staff member and the United Nations, by reason of the fact that the Administrative Tribunal is referred to in the Staff Regulations (Regulation 11.2; as adopted by General Assembly Resolution 590 (V) of 2 February 1952 and amended by Resolutions 781A (VIII) and 782 (VIII)); also that the Tribunal is a judicial organ whose decisions must be respected.

These arguments do not go to the root of the question. Regulation 11.2 merely states that:

déclare que chaque membre dispose d'une voix et que les décisions « sur les questions importantes » sont prises « à la majorité des deux tiers des membres présents et votant ».

Pour guider l'Assemblée générale dans la détermination des questions qui doivent être considérées comme importantes et par conséquent exigent le vote d'une majorité des deux tiers, l'article 18 donne une liste qui n'a rien de limitatif, mais qui est simplement énumérative des questions considérées par l'Organisation comme ayant une importance prédominante. Dans cette liste figurent les « questions budgétaires ». Cela montre donc clairement l'importance attachée par les parties à la Charte aux affaires financières de l'Organisation. A vrai dire, les affaires budgétaires ou financières de toute organisation, qu'il s'agisse d'un gouvernement national, d'une municipalité, d'une société privée, d'une institution sociale ou charitable, sont des éléments de préoccupation dans la vie de l'Organisation.

On a imaginé diverses méthodes de contrôle financier dans les organisations nationales ou d'une portée moins large, comportant un système de vérifications et de contre-vérifications. Dans le cas des Nations Unies, c'est l'Assemblée générale qui est investie du contrôle sur le prélèvement des revenus et sur les dépenses. Tous les Membres des Nations Unies sont directement intéressés à ce que fait l'Assemblée en ces matières. Leurs propres problèmes budgétaires nationaux peuvent être affectés par des dépenses raisonnables ou non, faites en leur nom, par l'Assemblée générale.

Ceci nous amène directement au centre de la question posée dans la demande d'avis consultatif : 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 ? — en d'autres termes, l'Assemblée générale, en approuvant le statut du tribunal administratif, s'est-elle privée du droit d'exercer ses fonctions normales en vertu de la Charte et, en particulier, celles qui se rapportent aux questions budgétaires ?

Ceux qui ont soutenu que les jugements du tribunal administratif devaient recevoir effet par paiement ont invoqué diverses raisons à l'appui de leur thèse. Entre autres, la théorie qu'un rapport contractuel est institué entre le fonctionnaire et les Nations Unies, en raison du fait que le tribunal administratif est mentionné dans le statut du personnel (article 11.2, tel qu'il a été adopté par la résolution 590 (V) du 2 février 1952, et amendé par les résolutions 781A (VIII) et 782 (VIII)), et également en raison du fait que le tribunal est un organe judiciaire, dont les décisions doivent être respectées.

Ces arguments ne vont pas au fond de la question. L'article 11.2 dit simplement :

“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 difficult to see how this may be said to establish a contractual relationship between the staff member and the United Nations, placing upon the latter a duty to pay all judgments given by the Tribunal, regardless of their nature. Moreover, those who make this contention admit that the Assembly may at any time change the staff regulations. In fact, it is specifically stated in the Staff Rules (Chapter IV, Annex II (a) (i)) that the appointment is subject to changes “made in such regulations and rules from time to time”.

The fact, if it be a fact, that the Administrative Tribunal is a judicial organ, does not place upon the Assembly an obligation to appropriate funds under Article 9 of the Statute in a *pro forma* manner. In the exercise of its budgetary authority the Assembly acts as a deliberative body with complete discretionary power to approve or refuse to approve any budgetary item, as in its judgment the interests of the United Nations and of good administration shall require. It is not permissible to conclude that by Article 9 of the Statute the Assembly has given, or ever intended to give, prior blanket approval to unpredictable amounts called for by awards of the Tribunal. There is no justification for ascribing to the Assembly such a broad curtailment of its constitutional functions.

In the final analysis the Administrative Tribunal, regardless of what we may call it, is *not* an organ created by the Charter. It does not have a constitutional status co-ordinate with the General Assembly. Precisely it is, as previously stated, a “subsidiary organ” of the Assembly.

But it has been urged that an award by the Administrative Tribunal establishes for the United Nations a debt or legal obligation, and for the staff member an acquired or vested right.

These conclusions must presuppose the existence of a valid award. No debt or legal obligation, having a fixed juridical status, may be said to result from an unjust judgment, nor can any acquired or vested right be said to result from such a judgment.

We may admit the existence of a right to have recourse to the Administrative Tribunal for the adjudication of a complaint, but an award by the Tribunal does not *ipso facto* create an obligation for the United Nations or a vested right in the staff member.

As a further argument in support of the thesis that the awards are binding on the Assembly it has been urged that by Article 9 of the Statute the Assembly has committed itself to the payment of

« 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 est difficile de voir comment on peut dire que cette disposition établit un rapport contractuel entre le fonctionnaire et les Nations Unies, imposant à celles-ci le devoir de payer tous les jugements rendus par le tribunal, quelle que soit la nature de ces jugements. Au surplus, ceux qui soutiennent cette opinion reconnaissent que l'Assemblée peut à tout moment modifier le statut du personnel. En fait, il est expressément déclaré dans le règlement du personnel (chapitre IV, annexe II *a*) i)) que la nomination est sujette aux « modifications dûment apportées à ces dispositions de temps à autre ».

Le fait, si c'en est un, que le tribunal administratif est un organe judiciaire, n'impose pas à l'Assemblée l'obligation d'ouvrir des crédits *pro forma*, en application de l'article 9 du statut. Dans l'exercice de son pouvoir budgétaire, l'Assemblée agit comme un corps délibérant avec un pouvoir absolument discrétionnaire d'approuver ou de rejeter un élément du budget dans l'intérêt des Nations Unies et d'une bonne administration telle qu'elle les conçoit. Il n'est pas permis d'en conclure que par l'article 9 du statut l'Assemblée ait donné ou ait jamais voulu donner une approbation préalable en blanc aux montants imprévisibles des indemnités accordées par le tribunal. Rien ne permet d'attribuer à l'Assemblée une réduction aussi large de ses fonctions constitutionnelles.

En dernière analyse, le tribunal administratif, quel que soit le nom qu'on lui donne, n'est *pas* un organe créé par la Charte. Il n'a pas un statut constitutionnel comparable à l'Assemblée générale. Il est précisément, comme on l'a déjà dit, un « organe subsidiaire » de l'Assemblée.

Mais on a prétendu qu'un jugement du tribunal administratif crée à l'encontre des Nations Unies une dette ou une obligation légale et pour le fonctionnaire un droit acquis.

Ces conclusions présupposent l'existence d'un jugement valable. Aucune dette ou obligation juridique ayant un statut juridique déterminé ne peut résulter d'un jugement inique et aucun droit ne saurait être acquis en vertu d'un pareil jugement.

Nous pourrions admettre l'existence d'un droit à recourir au tribunal administratif pour entendre statuer sur une plainte, mais un jugement du tribunal ne crée pas *ipso facto* d'obligation à l'encontre des Nations Unies ou de droit acquis au profit du fonctionnaire.

A l'appui de la thèse que les jugements sont obligatoires pour l'Assemblée, on a encore invoqué l'argument qu'en vertu de l'article 9 du statut, l'Assemblée s'est engagée au paiement des

monetary awards. But are we to conclude from this that Article 9 means that the Assembly has agreed to pay any and all awards regardless of whether they may, for some legitimate reason, seem to the Assembly not to merit that treatment? Does it mean that the Assembly has estopped itself from looking into an award which on its face may be open to question? Finally, does it mean that the Assembly has surrendered part of its functions in budgetary matters to a subordinate agency whose decisions it must honor by appropriations even though it may not agree with them? These questions seem to supply their own answers.

It is common knowledge that courts of law and other tribunals, however praiseworthy their intentions may be, are not infallible. In recognition of this fact appellate tribunals are usually provided. In this instance the Administrative Tribunal is the sole tribunal. There is, therefore, all the greater reason for rejecting the contention that the General Assembly has lost all control and is completely at the mercy of the Tribunal in the absence of incontrovertible evidence that such is the case.

If it be concluded that by Article 9 of the Statute the Assembly has surrendered its discretionary authority in budgetary matters to the extent of awards made by the Tribunal, and that it must appropriate the necessary funds to satisfy such awards, then, there is nothing in the Charter which would prevent the Assembly from making similar commitments to other subsidiary organs and thus gradually to whittle away all control in a field where it has been given complete control.

The Assembly is charged by the Charter with a duty to "consider and approve" the budget of the Organization. It manifestly is not permissible to abdicate, or to transfer to others, this essentially legislative function with which it has been so carefully invested.

What then do we understand to be the real meaning and effect of Article 9 of the Statute? Must the Assembly honor judgments without question or does it have a right to question them?

A reasonable construction of Article 9, and one which is consonant with the Charter, is that in saying that in any case involving compensation the amount shall be fixed by the Tribunal "and paid by the United Nations", the Assembly was announcing a general policy to be followed by it in the ordinary course, but that it was not entering into an unqualified undertaking that in no event and under no circumstances would it withhold an appropriation. It was not saying that under no circumstances would it enquire into a judgment, or have it enquired into, even if there were apparent reasons for doing so. To summarize, we may draw these conclusions:

First, that in the exercise of its budgetary authority to which we have already referred, the Assembly can scarcely fail to consider

indemnités en argent. Mais faut-il en conclure que l'article 9 signifie que l'Assemblée s'est engagée à payer toutes les indemnités, quelles qu'elles soient, quand bien même l'Assemblée verrait une raison légitime de considérer qu'elles ne méritent pas ce traitement ? Cela signifierait-il que l'Assemblée s'est mise hors d'état d'examiner un jugement qui paraît contestable à première vue ? Enfin, cela signifie-t-il que l'Assemblée a abandonné une partie de ses fonctions en matière budgétaire à un office subsidiaire, dont elle doit honorer les décisions en votant des crédits, même si elle n'est pas d'accord avec ces décisions ? Il semble que ces questions fournissent leur propre réponse.

Il est généralement reconnu que les cours et autres tribunaux, si louables que soient leurs intentions, ne sont pas infaillibles. En reconnaissance de ce fait, des tribunaux d'appel ont généralement été créés. Dans le cas actuel, le tribunal administratif est le seul tribunal. C'est donc une raison de plus pour rejeter la thèse que l'Assemblée générale a perdu tout contrôle et qu'elle est à la merci du tribunal, en l'absence de preuves irréfutables que tel est bien le cas.

Si l'on conclut que par l'article 9 du statut l'Assemblée a abandonné son pouvoir discrétionnaire en matière budgétaire, dans la mesure des jugements rendus par le tribunal et qu'elle doit voter les crédits nécessaires pour satisfaire à ces jugements, rien alors dans la Charte n'empêcherait l'Assemblée de prendre des engagements semblables envers d'autres organes subsidiaires et, de cette manière, de réduire peu à peu à néant son contrôle dans un domaine où elle a reçu tout pouvoir de contrôle.

L'Assemblée est chargée par la Charte du devoir d'« examiner et d'approuver » le budget de l'Organisation. Manifestement, il ne lui est pas permis d'abdiquer cette fonction législative essentielle dont elle a été soigneusement investie ou de la transférer à d'autres.

Quel est donc le sens véritable et l'effet que nous attachons à l'article 9 du statut ? L'Assemblée doit-elle faire honneur aux jugements, sans question, ou bien a-t-elle le droit de les discuter ?

L'interprétation raisonnable de l'article 9, interprétation compatible avec la Charte, veut qu'en disant que dans tous les cas où il y a lieu à indemnité celle-ci sera fixée par le tribunal « et versée par l'Organisation des Nations Unies », l'Assemblée posait une règle de politique générale à suivre par elle dans les circonstances ordinaires, mais qu'elle ne prenait pas l'engagement inconditionnel de ne pas refuser les crédits en aucun cas ni en aucune circonstance. Elle n'a pas dit qu'en aucune circonstance elle n'examinerait un jugement ou qu'elle ne le ferait examiner, même s'il y avait des raisons apparentes de le faire. En résumé, nous pouvons tirer les conclusions suivantes :

Premièrement, dans l'exercice de son autorité budgétaire à laquelle nous nous sommes déjà référés, l'Assemblée ne saurait

an award when it forms an item in a budget to be voted ;

Second, that the Assembly cannot close its eyes to an award if on its face it is open to serious question ;

Third, that as part of the process of considering and adopting budgets, each Member of the Assembly has an express constitutional right to vote for or against any item in the budget ; and

Fourth, that no Member of the Assembly may be deprived of this right.

It has been generally admitted that the Assembly has the "power" to withhold appropriations, and an effort has been made to draw a distinction between the exercise of a "power" and the exercise of a "right". And it has been said that in the situation here presented there is no legal right to decline to appropriate. This conclusion is wholly lacking in legal justification. It amounts to saying that the exercise of a constitutional right is not the exercise of a legal right. In declining to appropriate funds to effectuate an award the Assembly would not be exercising sheer power. It would be exercising not only "power" but an incontestable "legal right" conferred by the Charter, a right which, in my judgment, it has in no sense surrendered.

It follows that the provision in the Statute that awards of the Tribunal shall be paid by the United Nations does not deprive the Assembly of its right, when a question has been raised, to examine the award or to cause it to be examined. The decision is not *res judicata* in the sense that the Assembly is precluded from exercising its powers under the Charter. Even if we assume that the Assembly could surrender its prerogatives in this respect, we cannot assume that it has done so by innuendo.

In support of the proposition that decisions of the Tribunal create a legal liability for the Organization which it is not free to ignore, reference has been made to Section 21 of the Headquarters Agreement between the United Nations and the United States of America of June 26, 1947, wherein provision is made for submitting to an arbitral tribunal for "final decision", any dispute concerning the interpretation or application of the Agreement. It is reasoned that a decision by the arbitral tribunal would be binding on the United Nations Organization and not merely on the Secretary-General, and that the General Assembly would have no legal right to repudiate the award (11, U.N. Treaty Series (1947), 12, 30).

This conclusion is not open to question. But it can hardly be said that a decision of the Administrative Tribunal is, from the point of view of its binding force, analogous to a decision of an

manquer d'examiner un jugement lorsqu'il fournit un élément de budget à voter ;

Deuxièmement, l'Assemblée ne saurait fermer les yeux sur un jugement, s'il est contestable à première vue.

Troisièmement, dans la procédure d'examen et d'adoption des budgets, chaque membre de l'Assemblée a le droit constitutionnel exprès de voter pour ou contre n'importe lequel élément de budget ; et

Quatrièmement, aucun membre de l'Assemblée ne peut être privé de ce droit.

On a généralement admis que l'Assemblée a le « pouvoir » de refuser des crédits, et on a essayé de tracer une distinction entre l'exercice d'un « pouvoir » et l'exercice d'un « droit ». On a dit que dans la situation actuelle il n'y a pas de droit légal à refuser le crédit. Cette conclusion est sans aucune justification juridique. Elle revient à dire que l'exercice d'un droit constitutionnel n'est pas l'exercice d'un droit légal. En refusant de voter les crédits pour exécuter un jugement, l'Assemblée n'exercerait pas un simple pouvoir. Elle exercerait non seulement un « pouvoir », mais un « droit légal » incontestable, conféré par la Charte. Un droit qu'à mon avis elle n'a aucunement abandonné.

Il en résulte que la disposition du statut d'après laquelle les indemnités du tribunal seront versées par les Nations Unies ne prive pas l'Assemblée du droit, lorsque la question est soulevée, d'examiner ou de faire examiner le jugement. La décision n'a pas l'autorité de la chose jugée, en ce sens que l'Assemblée ne pourrait exercer ces pouvoirs en vertu de la Charte. Même si nous admettons que l'Assemblée puisse abandonner ses prérogatives à cet égard, nous ne pouvons présumer qu'elle l'a fait implicitement.

Pour soutenir la thèse que les décisions du tribunal créent une responsabilité juridique à la charge de l'Organisation que celle-ci n'a pas le droit d'ignorer, on s'est référé à la section 21 de l'accord relatif au siège entre les Nations Unies et les États-Unis d'Amérique du 26 juin 1947, qui prévoit que tout différend relatif à l'interprétation ou à l'application de cet accord sera déferé à un tribunal arbitral « aux fins de décision définitive ». Le raisonnement consiste à dire que la décision du tribunal arbitral serait obligatoire pour l'Organisation des Nations Unies et non pas simplement pour le Secrétaire général et que l'Assemblée générale n'aurait pas le droit légal de répudier la sentence (II, N. U., Recueil des Traités (1947), 13, 31).

Cette conclusion n'est pas contestable, mais il est difficile de prétendre qu'au point de vue de sa force obligatoire une décision du tribunal administratif soit analogue à celle d'un tribunal

arbitral tribunal under the Headquarters Agreement. The two situations are entirely different.

Section 21 of the Headquarters Agreement relates to disputes between the United Nations on the one hand and the United States of America on the other hand, and not to disputes between the United States and the Secretary-General. It provides that three arbitrators shall be chosen, one by the Secretary-General, one by the Secretary of State of the United States, and the third by agreement of the two, or, in the event of their failure to agree, by the President of this Court. Then follows a provision for a request by the General Assembly for an Advisory Opinion, after which the arbitral tribunal shall render a final decision.

It is to be observed :

First, that the Headquarters Agreement is an agreement between the United Nations and a Member State ;

Second, that the disputes there envisioned are disputes between the United Nations and the Member State ;

Third, that in such a situation the Secretary-General acts merely in a nominal capacity as agent for the United Nations ;

Fourth, that the Headquarters Agreement was concluded pursuant to the Convention on Privileges and Immunities, approved by the General Assembly on February 13, 1946. This Convention specifically conferred upon the United Nations, capacity (*a*) to contract, (*b*) to acquire and dispose of property, (*c*) to institute legal proceedings, and (*d*) to make provision for appropriate modes of settlement of "disputes arising out of contracts", etc. (1, U.N. Treaty Series (1946-1947), Art. VIII, Sect. 29, pp. 17, 30) ; and

Fifth, that the Privileges and Immunities Convention provided as a condition precedent to its coming into force as regards any Member of the United Nations, the deposit by that Member with the Secretary-General of an instrument of accession. Such instruments were deposited.

It will thus be apparent that decisions of an arbitral tribunal under the Headquarters Agreement occupy a status quite different from decisions of an Administrative Tribunal created by the General Assembly.

In the *first* place, decisions by the arbitral tribunal under the Headquarters Agreement have back of them an international convention.

In the *second* place, the disputes are disputes between the United Nations and a Member State, under an Agreement made pursuant to a Convention.

Whereas in the case of the Administrative Tribunal,

(*a*) it was not created pursuant to an international convention, but pursuant to authority of the General Assembly under the Charter to create subsidiary organs, and

arbitral, institué en vertu de l'accord relatif au siège. Les deux situations sont absolument différentes.

L'article 21 de l'accord relatif au siège se rapporte aux différends entre les Nations Unies, d'une part, et les États-Unis d'Amérique de l'autre, et non pas à des différends entre les États-Unis et le Secrétaire général. Il prévoit que trois arbitres seront désignés, l'un par le Secrétaire général, l'autre par le Secrétaire d'État des États-Unis et le troisième par l'accord des deux autres, ou à défaut d'accord entre eux par le Président de cette Cour. Vient ensuite une disposition permettant à l'Assemblée générale de demander un avis consultatif, après quoi le tribunal rendra une décision définitive.

Il faut noter :

Premièrement, que l'accord relatif au siège est un accord entre les Nations Unies et un État Membre ;

Deuxièmement, que les différends auxquels il se rapporte sont des différends entre les Nations Unies et un État Membre ;

Troisièmement, qu'en pareil cas le Secrétaire général a un rôle purement nominal comme représentant des Nations Unies ;

Quatrièmement, que l'accord relatif au siège a été conclu à la suite de la convention sur les privilèges et immunités, approuvée par l'Assemblée générale le 13 février 1946. Cette convention a spécialement conféré aux Nations Unies capacité *a*) de contracter, *b*) d'acquérir et de vendre des biens, *c*) d'ester en justice, et *d*) de prévoir des modes de règlement appropriés pour « les différends en matière de contrats », etc. (1, N. U., Recueil des Traités, 1946-1947, art. VIII, section 29, pp. 17 et 30) ; et

Cinquièmement, que la convention sur les privilèges et immunités a subordonné son entrée en vigueur, en ce qui concerne un membre des Nations Unies, au dépôt par ce membre auprès du Secrétaire général d'un instrument d'adhésion. Ces instruments ont été déposés.

Cela montre clairement que les décisions d'un tribunal arbitral prévues par l'accord relatif au siège sont dans une position toute différente de celles d'un tribunal administratif créé par l'Assemblée générale.

En *premier* lieu, les décisions d'un tribunal arbitral régies par l'accord relatif au siège sont fondées sur une convention internationale.

En *second* lieu, les différends sont des différends entre les Nations Unies et un État Membre à propos d'un accord passé en application d'une convention.

Dans le cas du tribunal administratif au contraire,

a) celui-ci n'a pas été créé en application d'une convention internationale, mais en application de l'autorité que l'Assemblée générale tient de la Charte de créer des organes subsidiaires, et

(b) the disputes coming before the Tribunal are not disputes between the United Nations and a staff member, but between the Secretary-General and a staff member.

It must therefore be obvious that from the point of view of the finality of decisions and the establishment of a legal liability of the United Nations, there is no analogy between the two situations.

What has just been said regarding the Headquarters Agreement applies with equal force to arbitration under the Agreement of July 1, 1946, between the United Nations and the Swiss Confederation concerning certain properties in the "Town of Geneva" (1, U.N. Treaty Series (1946-1947), 155).

Finally, it has been said that a decision of the Administrative Tribunal is a decision of a judicial organ and that the General Assembly is not empowered by the Charter to exercise judicial functions, and hence cannot review such a decision.

This would seem to be confusing two quite distinct procedural processes, i.e. that of review in the political or administrative sense, and that of review in the judicial sense. It is hardly to be expected that the Assembly would convert itself into a court of law exercising appellate jurisdiction in such cases. The notion of an appellant and a respondent is wholly excluded. The Assembly would be acting as a political body having responsibility for the proper functioning of one of its subordinate organs. It is not for the Court to say in what manner the power of review should be exercised. It is sufficient to say that the authority to review exists, and that it is for the Assembly to decide how best it may be exercised.

The only question before the Court is the abstract question of the right of the Assembly to decline "on any grounds" to give effect to an award of compensation. To this question I find no difficulty in giving an affirmative answer.

* * *

This brings me to the second question presented, namely, what are the "principal grounds upon which the General Assembly could lawfully exercise such right".

It is not to be supposed that the Assembly would desire to act on frivolous grounds, nor is it to be supposed that it would desire to act arbitrarily. This would not be in keeping with its purposes in creating the Administrative Tribunal. There must, in the nature of things, be an intermediate position between arbitrary action by the Assembly and compulsory action by it—a position which will safeguard the staff members vis-à-vis the Secretary-General and at the same time safeguard the Assembly and the United Nations.

We may take as our premise that in creating the Tribunal the Assembly had in mind (a) the protection of the contractual rights

b) les différends soumis au tribunal ne sont pas des différends entre les Nations Unies et un fonctionnaire, mais entre le Secrétaire général et un fonctionnaire.

Il est donc évident qu'au point de vue du caractère définitif des décisions et de la naissance d'une responsabilité légale à la charge des Nations Unies, il n'y a pas d'analogie entre les deux situations.

Ce qu'on vient de dire au sujet de l'accord du siège s'applique, avec une force égale, à l'arbitrage en vertu de l'accord du 1^{er} juillet 1946 entre les Nations Unies et la Confédération suisse au sujet de certains biens appartenant à la « ville de Genève » (I, N. U., Recueil des Traités, 1946-1947, 156).

Enfin, il a été dit qu'une décision du tribunal administratif est une décision d'un organe judiciaire et que la Charte ne permet pas à l'Assemblée générale d'exercer des fonctions judiciaires : par conséquent, elle ne peut reviser une telle décision.

Il semble qu'il y a là confusion entre deux procédures tout à fait distinctes, à savoir la révision au sens politique ou administratif et la révision au sens judiciaire. Il est peu probable que l'Assemblée se transforme en un tribunal exerçant une juridiction d'appel en pareil cas. La notion d'appelant et d'intimé est absolument exclue. L'Assemblée agirait comme un corps politique responsable du bon fonctionnement d'un de ses organes subordonnés. Il n'appartient pas à la Cour de dire comment le pouvoir de révision peut être exercé. Il suffit de dire que l'autorité pour reviser existe, et qu'il appartient à l'Assemblée de déterminer la meilleure façon de l'exercer.

La seule question soumise à la Cour est la question abstraite du droit pour l'Assemblée de refuser « pour une raison quelconque » de donner effet à un jugement accordant indemnité. A cette question, je n'hésite pas à répondre par l'affirmative.

* * *

Ceci m'amène à la deuxième question, à savoir celle des « principaux motifs sur lesquels l'Assemblée générale peut se fonder pour exercer légitimement ce droit ».

Il n'y a pas lieu de supposer que l'Assemblée veuille agir à la légère, ni qu'elle veuille agir arbitrairement. Ce serait incompatible avec son intention lorsqu'elle a créé le tribunal administratif. Par la nature des choses, il doit y avoir une position intermédiaire entre l'action arbitraire de l'Assemblée et l'action qui lui est imposée — une position qui donne garantie aux fonctionnaires vis-à-vis du Secrétaire général et, en même temps, garantie à l'Assemblée et aux Nations Unies.

Nous pouvons partir de l'idée qu'en créant le tribunal l'Assemblée a envisagé a) la protection des droits contractuels des fonction-

of members of the staff against faulty or arbitrary acts of the Secretary-General; (b) that it also had in mind protection of the Secretary-General against unreasonable and vexatious demands by members of the staff; and (c) that, in short, and in a broad sense, it had in mind the maintenance within the Secretariat of a proper *esprit de corps*.

An obvious departure by the Tribunal from these broad purposes, such as by denying relief where relief is warranted, or by granting a greater measure of relief than is warranted by the facts and the applicable Rules and Regulations would constitute a deficiency in the administrative process. The extent of the deficiency would be a major consideration in any given case, since no one can expect of any tribunal an unfaltering degree of perfection.

As part of this general picture it is appropriate to observe that there is a presumption that decisions of courts of law, especially courts of last resort, are just and proper. But this is a rebuttable presumption. It is common knowledge that justice is not always administered, and hence there may be a resulting denial of justice.

Denial of justice is a term well recognized in international law. It constitutes a sound basis for establishing State responsibility in the field of international reclamations. It serves as the justification for questioning and enquiring into decisions of national courts of last resort. The term has been variously defined and given varying shades of meaning by international tribunals, depending upon the nature of the cases before them. Examples of expressions used are: manifest injustice, an obvious error in the administration of justice, a clear and notorious injustice, fraud, corruption or wilful injustice, bad faith, a manifestly unjust judgment, a judgment that is arbitrary or capricious, a decision that amounts to an outrage, etc., etc.

I am not suggesting that judgments of the Administrative Tribunal might fall within any one of these categories. I am not here discussing any particular case or any group of cases. Such a discussion is not envisaged by the questions submitted to the Court.

The Court is asked to consider only the abstract question of *right* to decline to make an appropriation to satisfy an award. To this I have answered that there is no justification for concluding that the General Assembly is bound to effectuate a decision which is not juridically sound, and which, because of the absence of juridical plausibility, does not command the respect of the Assembly. A proper administration of justice within the Secretariat must be the guiding criterion. A denial of justice in the sense of the prevailing jurisprudence on the subject should find no place in the United Nations Organization.

If I am correct in my conclusion stated above, that the Assembly has a right to review a decision of the Tribunal, as a corollary to

naires contre les fautes et les actes arbitraires du Secrétaire général ; b) qu'elle a envisagé également la protection du Secrétaire général contre les exigences déraisonnables ou vexatoires des fonctionnaires ; et c) qu'en résumé, et dans un sens large, elle a envisagé le maintien au sein du Secrétariat d'un bon esprit de corps.

Si le tribunal s'écartait évidemment de ses buts généraux, par exemple en refusant protection lorsque protection est nécessaire, ou en accordant une indemnité plus grande qu'il n'est justifié par les faits et les règlements applicables, il commettrait une faute dans la procédure administrative. La gravité de la faute serait une considération majeure dans n'importe quel cas, puisque nul ne peut attendre d'un tribunal quelconque un fonctionnement parfait sans défaillances.

En dehors de ce tableau général, il convient de remarquer qu'il existe une présomption que les décisions des tribunaux, en particulier des juridictions de dernier ressort, sont justes et correctes, mais c'est une présomption réfragable. On sait que la justice n'est pas toujours rendue et c'est pourquoi il peut en résulter un déni de justice.

Le déni de justice est une expression bien connue du droit international. Elle fournit une base solide pour établir la responsabilité de l'État dans le domaine des réclamations internationales. Elle fournit la justification des critiques et de l'examen des décisions des juridictions nationales de dernier ressort. Les tribunaux internationaux ont donné à l'expression, suivant la nature des affaires qui leur étaient soumises, des définitions et des nuances de sens variables. On peut citer à titre d'exemple : l'injustice manifeste, l'erreur évidente dans l'administration de la justice, l'injustice claire et notoire, la fraude, la corruption ou l'injustice volontaire, la mauvaise foi, le jugement manifestement injuste, le jugement arbitraire ou irréfléchi, la décision scandaleuse, etc., etc.

Je ne prétends pas que les décisions du tribunal administratif puissent rentrer dans l'une quelconque de ces catégories. Je n'examine ici aucun cas particulier ni aucun groupe de cas. Cette question ne rentre pas dans les questions soumises à la Cour.

On lui demande uniquement d'examiner la question abstraite du *droit* de refuser l'ouverture d'un crédit pour verser une indemnité. A cette question j'ai répondu que rien ne permet de conclure que l'Assemblée générale soit tenue d'exécuter une décision qui n'est pas juridiquement solide et qui, faute de plausibilité juridique, ne s'impose pas au respect de l'Assemblée. Le critère qui doit servir de guide est la bonne administration de la justice au sein du Secrétariat. Le déni de justice, au sens de la jurisprudence dominante en la matière, ne saurait trouver place dans l'Organisation des Nations Unies.

Si la conclusion que j'ai énoncée plus haut que l'Assemblée a le droit de reviser un jugement du tribunal en raison de son devoir

its duty to "consider and approve the budget of the Organization" and to maintain a high standard of efficiency and integrity, it must follow that it may "lawfully" exercise that right with respect to any decision which does not commend itself to respectful and favorable consideration.

The *principal* grounds upon which the Assembly may lawfully exercise a right to decline to give effect to an award may be simply stated as follows :

- (1) That the award is *ultra vires* ;
- (2) That the award reveals manifest defects or deficiency in the administration of justice ;
- (3) That the award does not reflect a faithful application of the Charter, the Statute of the Tribunal, or the Staff Rules and Regulations, to the facts of the case ; and
- (4) That the amount of the award is obviously either excessive or inadequate.

(Signed) Green H. HACKWORTH.

« d'examiner et approuver le budget de l'Organisation » et de maintenir un haut degré de travail et d'intégrité est correcte, il doit s'ensuire qu'elle peut « légitimement » exercer ce droit, à propos de tout jugement qui ne se recommande pas à un examen respectueux et favorable.

Les *principaux* motifs pour lesquels l'Assemblée peut légitimement exercer le droit de refuser de donner effet à un jugement peuvent être énoncés simplement comme suit :

- 1) Quand le jugement est *ultra vires* ;
- 2) Quand le jugement révèle des fautes ou lacunes manifestes dans l'administration de la justice ;
- 3) Quand le jugement ne présente pas une application fidèle de la Charte, du statut du tribunal ou du statut et du règlement du personnel aux faits de la cause ; et
- 4) Quand, de toute évidence, le montant de l'indemnité est soit excessif soit insuffisant.

(Signé) Green H. HACKWORTH.