

OPINION DISSIDENTE DE M. LEVI CARNEIRO

Ayant à mon regret répondu autrement que la Cour aux questions posées, j'ai le devoir d'exposer, très sommairement, les fondements de mon opinion.

Pour résoudre ces questions, le système de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble l'emporte, à mon avis, sur la signification littérale de quelques mots tirés des statuts et des règlements. Même pour l'interprétation littérale, cette Cour a déjà confirmé le principe énoncé par le Cour permanente :

« les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes » (Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État, C. I. J. Recueil 1950, p. 8).

I. L'Organisation des Nations Unies est fondée « sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres » (Charte, article 2 (1)) et l'Assemblée générale est son seul organe institué par la Charte, dans lequel sont représentés tous les États Membres.

a) L'Assemblée générale est le premier des six « organes principaux » mentionnés dans l'article 7 de la Charte.

b) L'Assemblée générale domine toute l'Organisation, intervient de façon décisive dans la formation des autres organes principaux, contrôle plus ou moins largement leurs activités, exerce une influence chaque fois plus étendue, en rapport avec tous les objectifs des Nations Unies.

c) L'Assemblée ne peut pas renoncer à ses attributions, ni les déléguer définitivement. Ce principe a été reconnu à l'occasion de l'institution de la « petite assemblée », ou « commission intérimaire ». L'Assemblée a aussi des pouvoirs implicites (Charte, article 11 (4)).

d) Pour alléger sa tâche, l'Assemblée peut seulement « créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions » (Charte, article 22). Le sens du terme « subsidiaire » est : « qui vient en aide à quelque chose de principal » (Littré, *Dictionnaire*). Les fonctions attribuées à l'organe subsidiaire continuent toujours d'être des fonctions de l'Assemblée.

e) L'Assemblée, eu égard au personnel du Secrétariat, « fixe » les règles suivant lesquelles ce personnel est nommé par le Secrétaire général (Charte, article 101). Par conséquent, elle règle aussi le

DISSENTING OPINION BY JUDGE LEVI CARNEIRO

[*Translation*]

Having, to my regret, given an answer different from that of the Court to the questions submitted to it, I must set out very briefly the grounds for my opinion.

In order to resolve these questions, it seems to me that the system of the United Nations regarded as a whole is of more importance than the literal meaning of a few words taken from the Statute and the Regulations. Indeed, even with regard to literal interpretation, this Court has already affirmed a principle laid down by the Permanent Court of International Justice :

“... words must be interpreted in the sense which they would normally have in their context, unless such interpretation would lead to something unreasonable or absurd” (Competence of the General Assembly for the Admission of a State to the United Nations, I.C.J. Reports 1950, p. 8).

I. The United Nations Organization is based on “the principle of the sovereign equality of all its Members” (Charter, Article 2 (1)), and the General Assembly is its only organ established by the Charter which is made up of representatives of all Member States.

(a) The General Assembly is the first of the six “principal organs” mentioned in Article 7 of the Charter.

(b) The General Assembly dominates the whole Organization, decisively intervening in the formation of the other principal organs, with a considerable control, varying in degree, over their activities and exercising an ever-widening influence in relation to the aims of the United Nations.

(c) The Assembly cannot surrender its prerogatives, nor can it irrevocably delegate them. This principle was recognized when the “Little Assembly” or “Interim Committee” was set up. The Assembly, moreover, possesses certain implied powers (Charter, Article 11 (4)).

(d) In order to lighten its burden, the Assembly can merely “establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of its functions” (Charter, Article 22). The meaning of the word “subsidiary” is “anything which is of assistance to something which is of a principal order” (“*subsidaire : qui vient en aide à quelque chose de principal*”—Litttré, *Dictionnaire*). The functions assigned to the subsidiary organ always remain functions of the Assembly.

(e) In respect of the staff of the Secretariat, the Assembly “establishes” the Regulations under which this staff is appointed by the Secretary-General (Charter, Article 101). Consequently, it

départ de ces fonctionnaires. Elle surveille l'application de ces règles.

II. Le « tribunal administratif » a été ainsi dénommé au temps de la Société des Nations, peut-être sous l'influence d'Albert Thomas, lui-même inspiré de la terminologie du droit public français.

a) Les « tribunaux administratifs » — quelle que soit la force obligatoire de leurs décisions — ne sont pas considérés, n'ont jamais été considérés, en France, comme des organes judiciaires : ils sont des organes administratifs (Laferrière, *Contentieux administratif*, vol. 1, p. 619 ; Louis Renault, *Précis de droit administratif*, pp. 38-40).

b) Le tribunal administratif des Nations Unies a été créé par l'Assemblée générale selon les principes posés ci-dessus (I, c, d, e) et fait partie du système de l'Organisation.

c) Les expressions de son statut n'autorisent pas à considérer le tribunal administratif des Nations Unies comme un vrai organe judiciaire, tout à fait indépendant. La dénomination « tribunal » a été donnée à d'autres organes des Nations Unies, qui ne sont pas judiciaires — « Tribunal de Lybie », « Tribunal d'Érythrée ». Quand l'on dit que les « jugements » du tribunal sont « définitifs et sans appel » (statut, article 10,2), il s'agit uniquement de procédure : cela n'a pas empêché le tribunal de reviser, en des circonstances particulières, sa décision antérieure, et ne suffit pas pour empêcher l'Assemblée générale de refuser d'exécuter une allocation d'indemnisation faite par le tribunal administratif, organe qui lui est subsidiaire. Le statut dit que le tribunal administratif « ordonne l'annulation de la décision, ou l'exécution de l'obligation », mais, en même temps, il permet au Secrétaire général de refuser d'exécuter la décision, une indemnité étant dans ce cas allouée au fonctionnaire. Les décisions des conseils de préfecture, qui sont aussi des tribunaux administratifs, sont dénommées « jugements » dans des lois françaises très récentes. Les dispositions (statut, articles 9 (3) et 12) suivant lesquelles l'indemnité fixée par le tribunal administratif sera payée par les Nations Unies ou par une institution spécialisée, indiquent seulement qui doit payer l'indemnité, sans signifier une obligation inconditionnelle de paiement immédiat et intégral. Une autre interprétation de ces mots conduirait « à des résultats déraisonnables ou absurdes ».

d) D'autre part, il n'est pas exigé des membres du tribunal administratif qu'ils aient une culture spécialisée, notamment une culture juridique ; ils ne sont pas dénommés « juges », n'ont pas l'irréductibilité du traitement, que l'Assemblée générale peut au contraire fixer et altérer à son gré ; ils sont élus par l'Assemblée

also regulates the conditions in which these officials must leave. It supervises the application of these Regulations.

II. The "Administrative Tribunal" was given its name in the days of the League of Nations, possibly as a result of the influence of Albert Thomas, who was himself inspired by the terminology of French public law.

(a) "Administrative Tribunals"—whatever may be the binding force of their decisions—are not, and never have been, regarded in France as judicial organs: they are administrative organs (Laferrière, *Contentieux administratif*, Vol. I, p. 619; Louis Renault, *Précis de droit administratif*, pp. 38-40).

(b) The United Nations Administrative Tribunal was established by the General Assembly in accordance with the principles referred to above (I, c, d and e), and belongs to the system of the Organization.

(c) The terminology of the Statute does not justify the view that the United Nations Administrative Tribunal is a true and entirely independent judicial organ. The appellation "tribunal" has been applied to other organs of the United Nations which are not judicial bodies—"the Tribunal for Libya", "the Tribunal for Eritrea". When it is said that the "judgments" of the Tribunal shall be "final and without appeal" (Statute, Article 10 (2)), the reference is merely to the procedure to be followed: it did not prevent the Tribunal, in special circumstances, from reviewing its own previous decision, and it is not sufficient to prevent the General Assembly from refusing to give an effect to an award of compensation made by the Administrative Tribunal, an organ which is subsidiary in relation to it. The Statute provides that the Administrative Tribunal may "order the rescinding of the decision or the specific performance of the obligation", but at the same time it permits the Secretary-General to refuse to give effect to the decision, compensation being in that event awarded to the official. The decisions of *Conseils de préfecture*, which are likewise administrative tribunals, are referred to as "judgments" in recent French legislation. The provisions (Statute, Articles 9 (3) and 12), in accordance with which the compensation fixed by the Tribunal is to be paid by the United Nations or by a specialized agency, merely indicate by whom the compensation is to be paid, but they do not imply an unconditional obligation to make immediate and complete payment. Any other interpretation of these words would lead to "something unreasonable or absurd".

(d) Moreover, there is no requirement that members of the Administrative Tribunal should have any specialized training or, in particular, any legal qualification; they are not called "judges", they do not enjoy salaries which cannot be reduced, for the General Assembly can in fact fix and alter these salaries at its pleasure;

générale elle-même pour la courte période de trois ans. Un membre du tribunal peut être relevé de ses fonctions par l'Assemblée « si les autres membres estiment à l'unanimité qu'il n'est plus qualifié pour les exercer » (statut, article 3 (5)). Les décisions sont prises par trois membres du tribunal — moins de la moitié de la totalité — et la majorité peut se former par deux voix seulement.

e) En créant le tribunal administratif, en 1949, l'Assemblée générale des Nations Unies ne pouvait oublier ce qui s'était passé en 1946, touchant quelques décisions du tribunal administratif de la Société des Nations. Rien n'a été fait, cependant, pour éviter un nouveau refus d'exécution par l'Assemblée générale d'une décision du tribunal : on a conservé les mêmes dispositions que dans le statut antérieur ; on a même adopté le mot « membre » pour désigner ceux que le statut précédent dénommait « juges ».

f) L'Assemblée générale ne pourrait créer qu'un organe subsidiaire qui ne serait pas un vrai tribunal judiciaire, parce que l'Assemblée générale elle-même n'a pas de fonctions judiciaires et pour les raisons exposées ci-dessous (II *h*).

g) Même pour régler des rapports externes de l'Organisation — c'est-à-dire des questions avec un État ou avec des tiers —, dans les conventions du 13 février 1946, du 11 juin 1946, du 1^{er} juillet 1946 et du 26 juin 1947, les Nations Unies n'ont prévu que des organes d'arbitrage, qui ne sont pas des organes des Nations Unies, et dont les décisions restent soumises à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, ou dont le tiers arbitre est nommé par le Président de la Cour internationale de Justice.

h) Pour régler des rapports internes de l'Organisation — tels les différends entre fonctionnaires du Secrétariat et le Secrétaire général —, si l'Assemblée avait créé un organe judiciaire, il serait nécessairement et immédiatement subordonné à la Cour internationale de Justice, qui est « l'organe judiciaire principal des Nations Unies » (Charte, article 92). Les décisions du tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sont, par disposition expresse de son statut, soumises, dans certains cas, à l'avis consultatif, avec force obligatoire, de la Cour internationale de Justice.

i) L'Assemblée générale n'est pas partie au différend décidé par le tribunal administratif ; c'est seulement le Secrétaire général qui est défendeur. On ne lui a pas attribué expressément — au moins dans les cas que je connais — la qualité de représentant des Nations Unies (v. III, *e*).

j) Les décisions d'un « tribunal administratif » constitué de la sorte et fonctionnant de la sorte (II, *d*) ne peuvent avoir l'autorité

they are elected by the General Assembly for the short term of three years. A member of the Tribunal can be dismissed by the Assembly if "the other members are of the unanimous opinion that he is unsuited for further service" (Statute, Article 3 (5)). Decisions are taken by three members of the Tribunal—less than half of its total membership—and the majority may consist of only two votes.

(e) When it established the Administrative Tribunal in 1949, the General Assembly of the United Nations could not have forgotten what had happened in 1946 with regard to certain decisions of the Administrative Tribunal of the League of Nations. Nothing was, however, done to prevent a further refusal by the General Assembly to give effect to a decision of the Tribunal: the provisions of the former Statute were retained; indeed, the word "member" was adopted to designate those who in the earlier Statute had been referred to as "judges".

(f) The General Assembly could only establish a subsidiary organ which was not a true judicial tribunal, for the General Assembly itself has no judicial functions for the reasons mentioned below (II *h*).

(g) Even for the purpose of governing the external relations of the Organization—that is, with regard to questions arising with a State or with third parties—in the Conventions of February 13th, 1946, June 11th, 1946, July 1st, 1946, and June 26th, 1947, the United Nations merely provided for arbitral bodies which were not to be organs of the United Nations and whose decisions were to be subject to an Advisory Opinion of the International Court of Justice, or whose third arbitrator was to be appointed by the President of the International Court of Justice.

(h) For the purpose of governing the internal relations of the Organization—such as disputes between officials of the Secretariat and the Secretary-General—if the Assembly had established a judicial organ, that organ would inevitably be directly subordinated to the International Court of Justice, which is the "principal judicial organ of the United Nations" (Charter, Article 92). The decisions of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation are, by virtue of an express provision of its Statute, subject in certain cases to an Advisory Opinion of the International Court of Justice which is binding.

(i) The General Assembly is not a party to disputes decided by the Administrative Tribunal; it is only the Secretary-General who is the defendant. He is not referred to in terms—at least in the cases which I have seen—as the representative of the United Nations (see III, *e*).

(j) The decisions of an "administrative tribunal" thus constituted and functioning in this way (II, *d*) cannot have the weight

de la chose jugée (v. Georges Scelle, *Manuel de droit international public*, 1948, p. 665).

k) Le « tribunal administratif des Nations Unies » n'est pas indépendant ; ce n'est pas un organe judiciaire ; il exerce seulement des fonctions « quasi-judiciaires ». L'Assemblée générale exerce aussi des fonctions de cette espèce (Kelsen, *The Law of the United Nations*, p. 194).

III. Les rapports du tribunal administratif avec l'Assemblée générale, dont il est un « organe subsidiaire », sont bien caractérisés par les conditions et les pouvoirs de l'Assemblée générale, indiqués ci-dessus. L'Assemblée générale peut modifier, comme elle l'a déjà fait, la juridiction de ce tribunal et le supprimer. Plusieurs règles déjà adoptées ont restreint l'action du tribunal et limité la portée de ses décisions.

a) Les modifications des règles d'organisation judiciaire et de procédure judiciaire — même judiciaire — sont appliquées aux cas antérieurs.

b) Les fonctionnaires des Nations Unies sont liés par un « contrat de droit public ». Dans ce cas, « la convention, quelque formelle qu'elle puisse être, ne peut avoir pour effet juridique de limiter la compétence de l'administration » (Jèze, *Principes généraux de droit administratif*, éd. 1926, vol. III, p. 430).

c) L'Assemblée est capable, au point de vue technique, de contrôler — et elle doit le faire — l'action du tribunal administratif, organe qu'elle a créé pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions. Sans avoir de compétence judiciaire stricte, elle peut bénéficier, pour les questions juridiques soulevées par les décisions du tribunal administratif, de la collaboration de sa 6^{me} Commission (Commission juridique), de la Commission de droit international et — comme elle vient de le faire dans le cas actuel — de la Cour internationale de Justice.

d) Les décisions du tribunal administratif sont rendues en première instance : en règle, le différend doit être soumis préalablement à l'organisme paritaire de recours ; toutefois, cet organe est simplement consultatif, et on peut se dispenser de demander son avis, la requête pouvant être soumise directement au tribunal administratif (statut du tribunal, art. 7).

e) Les décisions du tribunal administratif, si elles n'étaient pas soumises au contrôle de l'Assemblée générale, auraient plus de force obligatoire que les arrêts mêmes de la Cour internationale de Justice : l'Assemblée générale n'aurait qu'à les exécuter passivement. Le tribunal fixerait à son gré la limite du pouvoir disciplinaire du Secrétaire général, interpréterait, appliquerait ou refuse-

of *res judicata* (see Georges Scelle, *Manuel de droit international public*, 1948, p. 665).

(k) The "United Nations Administrative Tribunal" is not independent; nor is it a judicial organ; it merely exercises "quasi-judicial" functions. The General Assembly likewise exercises functions of this sort (Kelsen, *The Law of the United Nations*, p. 194).

III. The relationship between the Administrative Tribunal and the General Assembly, of which it is a "subsidiary organ", is clearly indicated by the powers of the General Assembly, and the conditions in which that body functions, which have been referred to above. The General Assembly may, as it has already done, modify the jurisdiction of the Tribunal, or it may abolish it. A number of rules which have already been adopted have limited the action of the Tribunal and the scope of its decisions.

(a) Changes of rules governing judicial organization and judicial procedure—even when truly and completely judicial—are applicable to earlier cases.

(b) The officials of the United Nations are bound by a "public law contract". In such a case, "a convention, whatever its provisions may be, cannot have the legal effect of limiting the competence of the Administration"¹ (Jèze, *Principes généraux de droit administratif*, 1926 ed., Vol. III, p. 430).

(c) The Assembly is technically able—and under a duty—to control the action of the Administrative Tribunal, an organ which it has established to assist it in the performance of its functions. Although without judicial competence *stricto sensu*, it can, in respect of legal questions raised by decisions of the Administrative Tribunal, call upon the collaboration of its Sixth Committee (Legal Committee), of the International Law Commission and—as it has done in the present case—of the International Court of Justice.

(d) The decisions of the Administrative Tribunal are decisions of first instance: as a rule, the dispute must first be submitted to the Joint Appeals Body; this is, however, merely an advisory body and its opinion may be dispensed with, it then being possible to submit the application directly to the Administrative Tribunal (Statute of the Administrative Tribunal, Art. 7).

(e) Decisions of the Administrative Tribunal, if not subject to control by the General Assembly, would have greater binding force than the judgments of the International Court of Justice itself: the General Assembly would have to give effect to them without question. The Tribunal could at its pleasure define the limits of the disciplinary powers of the Secretary-General, could

¹ Translation by the Registry.

rait d'appliquer les règles adoptées par l'Assemblée générale. Les décisions de cet « organe subsidiaire » seraient obligatoires pour deux « organes principaux » — l'Assemblée générale et le Secrétaire général — même dans des matières de leur compétence.

IV. Dans le cas actuel, aux termes de la demande, il s'agit spécialement du refus, par l'Assemblée générale, d'exécuter une allocation d'indemnité faite par le tribunal administratif à un fonctionnaire démissionné. Il s'agit ici de l'exercice du pouvoir budgétaire de l'Assemblée.

a) C'est seulement l'Assemblée générale qui approuve le budget de l'Organisation (Charte, art. 17 (1)). Les « questions budgétaires » sont « importantes » et décidées « à la majorité des deux tiers des membres présents et votant » (Charte, art. 18 (2)).

b) Chaque majoration de dépenses de l'Organisation doit entraîner la majoration des contributions des États Membres et a par suite une répercussion dans le budget national de chacun de ces États.

c) Je ne peux concevoir que l'Assemblée générale soit obligée d'exécuter automatiquement et d'imposer aux États Membres la charge des décisions qui pourront avoir été prises seulement par deux membres d'un de ses organes subsidiaires, le tribunal administratif.

d) L'Assemblée générale « doit » respecter une obligation juridique des Nations Unies, légitimement constituée ou reconnue ; mais la décision du tribunal administratif ne constitue, ni ne reconnaît définitivement une obligation des Nations Unies.

e) Le paiement d'une indemnité allouée par le tribunal administratif peut être fait — comme il est arrivé dans la presque totalité des cas — par le Secrétaire général, quand il y a au budget des fonds dont il peut disposer à cet effet ; et cela, sans examen de l'Assemblée, si l'Assemblée même l'autorise explicitement ou implicitement. Dans les autres cas, l'Assemblée générale peut refuser, en tout ou en partie, le paiement, si elle reconnaît mal fondée la décision du tribunal administratif.

V. Les droits et même les intérêts des fonctionnaires doivent être garantis et respectés. Certainement, ils ne seront pas moins garantis et respectés par les délibérations des représentants directs des soixante États Membres que par le tribunal administratif, tel qu'il est maintenant organisé. D'autant plus que : 1° l'existence même du tribunal et l'ampleur de ses décisions dépendent des

interpret, apply or refuse to apply rules adopted by the General Assembly. The decisions of this "subsidiary organ" would be binding upon two "principal organs"—the General Assembly and the Secretary-General—even on matters within their own competence.

IV. In the present case, in accordance with the terms of the request for advisory opinion, what is in fact involved is the General Assembly's refusal to give effect to an award of compensation made by the Administrative Tribunal in favour of a dismissed official. The exercise of the Assembly's budgetary power is thus involved.

(a) It is for the General Assembly alone to approve the budget of the Organization (Charter, Art. 17 (1)). "Budgetary questions" are "important" and must be decided "by a two-thirds majority of the members present and voting" (Charter, Art. 18 (2)).

(b) Every increase in the expenditure of the Organization necessarily involves an increase of the contributions by Member States and must consequently affect the national budget of each of these States.

(c) I cannot conceive that the General Assembly can be obliged automatically to give effect to decisions—and to lay upon Member States the ensuing financial burden—which may have been taken by only two members of one of its subsidiary organs, the Administrative Tribunal.

(d) The General Assembly "must" respect a legal obligation of the United Nations which has duly arisen or been validly recognized; but a decision of the Administrative Tribunal does not give rise to or amount to final recognition of an obligation of the United Nations.

(e) Payment of compensation awarded by the Administrative Tribunal may be made—as has been done in almost all cases—by the Secretary-General when there are funds provided by the budget which he may use for this purpose; this he can do without any examination of the matter by the General Assembly, where the General Assembly itself has expressly or impliedly authorized such a course. In other cases, the General Assembly may refuse payment entirely or may allow only a part of the award, if it considers the decision of the Administrative Tribunal to have been ill-founded.

V. The rights, and indeed the interests, of officials must be guaranteed and respected. But in truth these rights and interests will not be any less guaranteed and respected by the deliberations of the direct representatives of the sixty Member States than by the Administrative Tribunal as at present organized. This is particularly true since: (1) the very existence of the Tribunal

décisions de l'Assemblée générale, et 2° l'Assemblée générale doit toujours respecter la présomption de légitimité et de bien-fondé des décisions du tribunal administratif, exerçant ainsi, en bonne foi, avec discrétion et esprit de justice, sa prérogative de ne pas exécuter, totalement ou partiellement, une quelconque de ces décisions.

(Signé) LEVI CARNEIRO.

and the scope of its decisions are dependent upon decisions of the General Assembly, and (2) the General Assembly must always respect the presumption in favour of the legality and the validity of decisions of the Administrative Tribunal, thus exercising in good faith, discretion, and imbued with the spirit of justice, its prerogative of refusing to give effect, either in whole or in part, to any given decision.

(Signed) LEVI CARNEIRO.
