

SEPARATE OPINION OF JUDGE JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA

While concurring entirely in the reasoning and the operative part of the Court's advisory opinion I wish to state certain additional considerations which show why it would be unjustified, in my view, for the Court to refuse to comply with the request.

The system of judicial review established by the General Assembly in 1955 was to a certain degree inspired by certain general observations which were made by the Court in its 1954 Advisory Opinion on the *Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal*. In that Advisory Opinion the Court interpreted the question put to it as directed to awards "made within the limits of the competence of the Tribunal", and not referring to those awards "which may exceed the scope of that statutory competence" (*I.C.J. Reports 1954*, p. 50). It was with respect to the former awards that the Court advised that "the Organization becomes legally bound to carry out the judgment", and that "the General Assembly, as an organ of the United Nations, must likewise be bound by the judgment" (*ibid.*, p. 53).

After reaching that conclusion the Court examined the question "whether the General Assembly would in certain exceptional circumstances be legally entitled to refuse to give effect to awards of compensation made by the Administrative Tribunal" (*ibid.*, p. 55).

After recalling that "the first Question submitted to the Court asks, in fact, whether the General Assembly has the right to refuse to do so 'on any grounds' ", the Court stated:

"When the Court defined the scope of that Question above, it arrived at the conclusion that the Question refers only to awards of compensation made by the Administrative Tribunal, properly constituted and acting within the limits of its statutory competence, and the previous observations of the Court are based upon that ground. If, however, the General Assembly, by inserting the words 'on any grounds', intended also to refer to awards made in excess of the Tribunal's competence or to any other defect which might vitiate an award, there would arise a problem which calls for some general observations." (*I.C.J. Reports 1954*, p. 55.)

The Court's "general observations", following this paragraph, were therefore addressed to those cases in which the validity of an award had been challenged on the ground of its being in excess of the Tribunal's competence or having other serious defects capable of vitiating it.

OPINION INDIVIDUELLE DE M. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA

[Traduction]

Bien que j'appuie sans réserve les motifs et le dispositif de l'avis de la Cour, je voudrais présenter ici certaines considérations supplémentaires qui font qu'à mon sens un refus de donner suite à la requête pour avis consultatif ne serait pas justifié.

Lorsqu'elle a établi en 1955 le système actuel de réformation judiciaire, l'Assemblée générale s'est inspirée dans une certaine mesure d'observations de caractère général que la Cour avait formulées dans son avis consultatif de 1954 en l'affaire relative à l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*. Dans cet avis, la Cour avait interprété la question qui lui était soumise comme visant des jugements «rendus ... dans les limites de la compétence du Tribunal», et non des jugements «qui pourraient dépasser les limites de cette compétence statutaire» (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 50). C'est à propos des premiers que la Cour avait déclaré que «l'Organisation est tenue en droit d'exécuter le jugement» et que «l'Assemblée générale, l'un des organes des Nations Unies, doit de même être liée par le jugement» (*ibid.*, p. 53).

Etant parvenue à cette conclusion, la Cour s'est demandé «si, dans certaines circonstances exceptionnelles, l'Assemblée générale serait fondée en droit à refuser d'exécuter les jugements du Tribunal administratif accordant indemnité» (*ibid.*, p. 55).

Après avoir rappelé que «la première question posée à la Cour demande, en fait, si l'Assemblée a le droit, «pour une raison quelconque», de refuser de le faire», la Cour a poursuivi en ces termes :

«Lorsque la Cour a défini plus haut la portée de cette question, elle est arrivée à la conclusion que la question a trait uniquement à des jugements accordant indemnité rendus par le tribunal administratif régulièrement constitué et agissant dans les limites de sa compétence statutaire, et les considérations énoncées ci-dessus par la Cour reposent sur cette base. Si, cependant, en insérant les mots «pour une raison quelconque», l'Assemblée générale avait entendu se référer aussi à des jugements dépassant la compétence du tribunal ou à quelque autre vice pouvant affecter un jugement, un problème se poserait qui appelle quelques observations générales.» (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 55.)

Les «observations générales» de la Cour qui font suite à ce paragraphe concernent donc le cas où la validité d'un jugement accordant indemnité est contestée pour la raison que le tribunal aurait excédé sa compétence ou que d'autres vices graves affecteraient sa décision.

The Court said in this respect:

“In order that the judgments pronounced by such a judicial tribunal could be subjected to review by any body other than the tribunal itself, it would be necessary, in the opinion of the Court, that the statute of that tribunal or some other legal instrument governing it should contain an express provision to that effect. The General Assembly has the power to amend the Statute of the Administrative Tribunal by virtue of Article 11 of that Statute and to provide for means of redress by another organ. But as no such provisions are inserted in the present Statute, there is no legal ground upon which the General Assembly could proceed to review judgments already pronounced by that Tribunal. Should the General Assembly contemplate, for dealing with future disputes, the making of some provision for the review of the awards of the Tribunal, the Court is of opinion that the General Assembly itself, in view of its composition and functions, could hardly act as a judicial organ—considering the arguments of the parties, appraising the evidence produced by them, establishing the facts and declaring the law applicable to them—all the more so as one party to the disputes is the United Nations Organization itself.” (*Ibid.*, p. 56.)

It was in this context, then, that the Court made in 1954 its thinly veiled suggestion for the establishment of a system of judicial review which would have the consequence of excluding such a review by the General Assembly itself. In making these observations the Court must have taken into account the fact that in 1946 a decision was adopted in the Assembly of the League of Nations and in 1953 arguments were advanced in the General Assembly of the United Nations which presupposed that these political bodies had the power to refuse to comply with awards which they considered to exceed the competence of an administrative tribunal.

The basic purpose of the 1955 amendments to the Statute of the Administrative Tribunal thus appears to have been to deal with the question raised in the general observations of the Court which have been cited above in the way suggested therein. This explains why the system of judicial review established in 1955 is confined to certain specific grounds upon which the validity of a judgment may be challenged: excess of or failure to exercise jurisdiction or a fundamental error in substantive law or in procedure. This also explains why the amendments adopted exclude the possibility that the General Assembly may itself pronounce on the validity of an award which has been challenged.

The essential feature of the system of judicial review as adopted in 1955 is that a judgement the validity of which has been challenged may only be treated as invalid by the United Nations or any other international organization concerned if the Court has found, in an advisory opinion, that the challenge is well founded.

A ce sujet, la Cour a déclaré :

« Pour que les jugements prononcés par un tel tribunal pussent être révisés par un corps autre que ce tribunal lui-même, il faudrait, de l'avis de la Cour, que le statut de ce tribunal ou les autres instruments juridiques qui le régissent, contiennent des dispositions expresses à cet effet. L'Assemblée générale a le pouvoir d'amender le statut du Tribunal administratif, en vertu de l'article 11 de ce statut, et de prévoir des voies de recours devant un autre organe. Mais comme le statut actuel ne contient aucune disposition de ce genre, il n'y a pas de motifs de droit sur lesquels l'Assemblée générale puisse se fonder pour réviser les jugements déjà prononcés par ce tribunal. Si l'Assemblée générale envisageait d'instituer, pour les différends à venir, des dispositions prévoyant la révision des jugements du tribunal, la Cour estime que l'Assemblée générale elle-même, étant donné sa composition et ses fonctions, ne pourrait guère agir comme un organe judiciaire examinant les arguments des parties, appréciant les preuves produites par elles, établissant les faits, et disant le droit qui s'y applique — alors surtout que l'une des parties aux différends est l'Organisation des Nations Unies elle-même. » (*Ibid.*, p. 56.)

C'est donc dans cette perspective qu'en 1954 la Cour avait suggéré d'une façon à peine voilée la création d'un système de réformation judiciaire excluant toute possibilité de révision par l'Assemblée générale elle-même. En formulant les observations précitées, elle a dû tenir compte du fait qu'une décision a été adoptée en 1946 par l'Assemblée de la Société des Nations et que des arguments ont été avancés en 1953 devant l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies, qui présupposaient que ces organes politiques pouvaient refuser de donner suite à des jugements qu'ils estimaient dépasser la compétence du tribunal administratif intéressé.

Les amendements apportés au statut du Tribunal administratif en 1955 paraissent donc avoir eu essentiellement pour objet de traiter le problème évoqué dans les observations générales de la Cour, reproduites plus haut de la manière qui y est indiquée. Cela explique que le système de réformation judiciaire institué en 1955 n'envisage que certains motifs déterminés de réformation, à savoir les cas où la validité d'un jugement est contestée pour cause d'excès ou de non-exercice de juridiction ou parce qu'une erreur essentielle aurait été commise dans le droit applicable ou dans la procédure. On voit aussi pourquoi les amendements adoptés excluent que l'Assemblée générale puisse se prononcer elle-même sur la validité d'un jugement contesté.

La caractéristique essentielle du système de réformation judiciaire adopté en 1955 est qu'un jugement dont la validité a été contestée ne peut être considéré comme nul et non avenue par l'Organisation des Nations Unies ou par toute autre organisation internationale intéressée que si la Cour a conclu, dans un avis consultatif, au bien-fondé de la contestation.

The system of judicial review thus adopted by the General Assembly amounts to a self-denial of any unilateral power of annulment or of refusal to comply with a judgement of the Administrative Tribunal the validity of which has been challenged. Therefore, this system, viewed as a whole, constitutes a definite step forward in the establishment of guarantees for the judicial determination of the validity of contested international awards, and by entrusting to the Court the responsibility for such a determination, it enhances the judicial role of the Administrative Tribunal and the judicial nature of its awards.

The fact that an organ such as the Committee on Application for Review is called upon to screen the applications and seise the Court cannot be considered to be such a serious defect as to counteract the progressive step taken, and still less to justify the adoption by the Court of a negative position which would frustrate the purpose of the system of judicial review established in 1955.

The need for some screening organ designed to avoid frivolous or unjustified objections being brought before the Court cannot be denied. Nor would criticism of this screening organ appear to be justified on the ground that it has taken a strict or even a rigorous view as to the existence of "substantial basis" for requesting an advisory opinion from the Court. Such an attitude cannot be presumed to result from any deliberate policy or improper instruction but from the fact that, as the Court itself indicated in 1954, those cases in which the validity of an award, and not its justice, is challenged, constitute, *ex definitione*, "exceptional circumstances" (*I.C.J. Reports 1954*, p. 55).

Despite the rarity of the occasions for the exercise of such a review the mere existence of the system has beneficial effects, because of the care which must be exercised by the Administrative Tribunal in each of its judgements. An organ of first instance does not know in advance which of its decisions is going to be scrutinized later by a higher tribunal.

As to the political composition of the Committee on Applications, this criticism may be exaggerated and the negative consequences which are deduced from it are in my view unjustified. We are, after all, concerned with international awards affecting member States, since those member States are finally bound to pay, directly or indirectly, any amounts awarded.

In respect of international awards in general, the States affected by them possess under international law an undeniable right to challenge their validity, if they consider that there are grounds justifying such a challenge, subject of course to a general obligation to submit the dispute to methods of peaceful settlement. No criticism has ever been voiced in this respect on the ground that the challenge emanates from a political body—which the State undoubtedly is.

In the case of awards of the Administrative Tribunal, some progress has been made as a result of Article 11 of the Statute of the Administrative Tribunal. Instead of each State concerned retaining its individual power

En adoptant ce système de réformation judiciaire, l'Assemblée générale s'est en somme privée du pouvoir d'annuler ou de refuser unilatéralement d'exécuter un jugement dont la validité aurait été mise en cause. Ce système, pris comme un tout, représente donc un net pas en avant car il tend à garantir que la validité de sentences internationales contestées sera soumise à un contrôle judiciaire et, en confiant ce contrôle à la Cour, il souligne le rôle juridictionnel du Tribunal administratif et le caractère judiciaire de ses décisions.

Le fait qu'un organe comme le Comité des demandes de réformation soit appelé à filtrer les demandes et à saisir la Cour ne saurait être considéré comme un défaut tellement grave qu'il efface le pas ainsi franchi, et encore moins comme justifiant que la Cour adopte à présent une position négative, contraire à l'objet même du système de réformation judiciaire institué en 1955.

On ne saurait nier la nécessité d'un organe de filtrage quelconque pour éviter que des objections frivoles ou injustifiées ne soient soumises à la Cour. On ne serait pas non plus fondé à reprocher à cet organe d'appliquer des critères stricts ou même rigoureux pour déterminer si une demande d'avis consultatif adressée à la Cour repose sur des « bases sérieuses ». Il ne faut pas présumer que cette attitude soit l'effet d'une politique délibérée ou d'instructions déplacées; c'est simplement que, comme la Cour elle-même l'a constaté en 1954, les affaires où c'est la validité d'un jugement et non son bien-fondé qui est mise en cause rentrent par définition dans la catégorie des « circonstances exceptionnelles » (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 55).

Bien que la réformation n'ait été demandée que rarement, le système a un effet bénéfique par son existence même, en raison du soin qu'il oblige le Tribunal administratif à apporter à chacun de ses jugements. En effet, un tribunal de première instance ne peut pas savoir à l'avance laquelle de ses décisions sera examinée ultérieurement par une juridiction supérieure.

Quant à la composition politique du Comité, c'est là une objection dont il ne faut pas exagérer l'importance et les conséquences négatives qu'on en tire ne me paraissent pas justifiées. Il s'agit ici après tout de jugements internationaux affectant des Etats, lesquels sont tenus en fin de compte de payer, directement ou indirectement, les indemnités accordées.

D'une manière générale, il est indéniable qu'en droit international les Etats affectés par des jugements internationaux ont le droit d'en contester la validité s'ils croient avoir des motifs suffisants pour ce faire, sous réserve évidemment de l'obligation générale qui leur incombe de rechercher le règlement pacifique du différend ainsi suscité. A cet égard, le fait que la contestation émane de cet organisme politique qu'est indéniablement l'Etat n'a jamais soulevé d'objection.

Dans le cas des jugements du Tribunal administratif, l'adoption de l'article 11 du Tribunal administratif a représenté un certain progrès. Ce ne sont plus désormais les Etats intéressés qui, à titre individuel, conser-

of challenge, it is an organ of the United Nations which is called upon to decide by a majority vote whether or not there is a substantial basis for the challenge which is requisite to seise the Court of the matter. It has also been formally provided that the review procedure may be initiated by an application from any of the parties to the dispute to which the award refers, thus giving those parties the additional guarantee of being able to set in motion the review proceedings. (Incidentally, in Art. XII of the Statute of the ILO Administrative Tribunal—on the basis of which the Court gave its 1956 Advisory Opinion—while the Executive Board of the international organization concerned, composed of member States, is empowered to challenge the judgments, it has not been found necessary to give the same additional guarantee to the parties of the original dispute.) There is further an obligatory submission of the challenge to the advisory jurisdiction of the Court followed by an opinion of the Court to which binding force has been accorded.

The suggestion that the Court should refuse to comply with the request because of the composition of, or the strict policy followed by, the Committee in dealing with applications would lead to practical consequences that could only aggravate the supposed defects.

The situation would not be changed with respect to those cases in which no substantial basis has been found; for them the judgement of the Administrative Tribunal would remain final and unreviewable. The only difference arising in this respect from a negative position of the Court would be that the beneficial preventive effects of the mere existence of a review system on administrative tribunals' judgements in general would be eliminated.

In those cases where it has been found by a majority decision of the Committee on Applications that there is substantial basis for the challenge, the situation (should the Court take a negative position) would be much worse: there would be no judicial review of a judgement in respect of which at least a majority of a body composed of 25 States had considered it should be referred to the Court. It may be feared that the disappearance of the system of judicial review established in 1955 might again resurrect, in the event of a repetition of certain circumstances, those ideas and proposals which prevailed in 1946 and were forcefully advanced again in 1953 advocating the power of the General Assembly to refuse to comply with, or to pronounce the invalidity of, awards challenged by member States as being *ultra vires*.

(Signed) E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA.

vent le droit d'attaquer le jugement: un organe des Nations Unies est appelé à décider à la majorité si la contestation repose sur des «bases sérieuses», indispensables pour que la Cour soit saisie. De plus, il est expressément prévu que la procédure de réformation peut être engagée sur requête de l'une quelconque des parties au différend sur lequel porte le jugement, ce qui donne à chacune de ces parties la garantie supplémentaire de pouvoir entamer la procédure de réformation. (Soit dit en passant, dans l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT, sur la base duquel la Cour a rendu son avis de 1956, alors que le Conseil d'administration de l'organisation intéressée, qui est composé d'Etats, est habilité à contester le jugement, on n'a pas jugé nécessaire d'accorder cette même garantie supplémentaire aux deux parties au différend initial.) En outre il est obligatoire de soumettre la contestation à la juridiction consultative de la Cour, et les avis rendus par celle-ci ont un effet décisive.

Dire que la Cour devrait refuser de donner suite à la requête en raison de la composition du Comité ou de la rigueur avec laquelle il examine les demandes qui lui sont soumises aurait des conséquences pratiques qui pourraient aggraver les défauts imputés au système.

Dans ce cas la situation ne serait pas modifiée en ce qui concerne les affaires où l'on n'aurait découvert aucune base sérieuse de contestation; le jugement du Tribunal administratif demeurerait définitif et sans recours. Une attitude négative de la Cour ne ferait alors que nuire aux effets préventifs favorables tenant à l'existence même d'un système de réformation des jugements du Tribunal administratif.

Mais dans les affaires où le Comité aurait conclu à la majorité que la contestation reposait sur des bases sérieuses, une attitude négative de la Cour aurait des conséquences plus graves: un jugement que plus de la moitié des membres d'un organe où sont représentés vingt-cinq Etats auraient cru devoir soumettre à la Cour ne pourrait faire l'objet d'aucun réexamen judiciaire. Il serait alors à craindre que, si certaines circonstances venaient à se reproduire, la disparition du système de réformation judiciaire établi en 1955 ne ressuscite les théories et suggestions qui prédominaient en 1946 et qui ont été de nouveau énergiquement défendues en 1953, selon lesquelles l'Assemblée générale pourrait refuser d'exécuter ou annuler les jugements attaqués par des Etats Membres comme outrepassant les pouvoirs du Tribunal.

(Signé) E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA.