



ARCHIVES

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

Peace Palace, 2517 KJ The Hague. Tel. 92 44 41. Cables: Intercourt, The Hague

Telex 32323

Communiqué

*unofficial
for immediate release*

I.C.J.

No. 82/13

20 July 1982

The Court gives its Advisory Opinion on an
Application for Review of Judgement No. 273
of the United Nations Administrative Tribunal

The following information is made available to the press by the Registry of the International Court of Justice:

Today, 20 July 1982, the International Court of Justice delivered its Advisory Opinion in the case concerning an Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal.

The Court decided that in Judgement No. 273 the United Nations Administrative Tribunal did not err on a question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations, and did not commit any excess of jurisdiction or competence.

The question submitted to the Court by the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements was as follows:

"Is the judgement of the United Nations Administrative Tribunal in Judgement No. 273, Mortished v. the Secretary-General, warranted in determining that General Assembly resolution 34/165 of 17 December 1979 could not be given immediate effect in requiring, for the payment of repatriation grants, evidence of relocation to a country other than the country of the staff member's last duty station?"

Having interpreted the question as requiring it to determine whether, with respect to the matters mentioned in it, the Administrative Tribunal had "erred on a question of law relating to the provisions of the Charter" or "exceeded its jurisdiction or competence", the Court decided as follows:

PO Peace Palace
20.7.82 (14.30)

1. By...

1. By nine votes to six, the Court decided to comply with the request for an advisory opinion.

2 (A) By ten votes to five, the Court was of the opinion that the Administrative Tribunal of the United Nations in Judgement No. 273 did not err on a question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations.

2 (B) By twelve votes to three, the Court was of the opinion that the Administrative Tribunal of the United Nations in Judgement No. 273 did not commit any excess of the jurisdiction or competence vested in it.

(For the names of majority and minority on each vote, see p. 11.)

*

The Court was composed as follows: President Elías; Vice-President Sette-Camara; Judges Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Khani, Schwebel, Sir Robert Jennings, de Lacharrière, Mbaye and Bedjaoui.

Judges Nagendra Singh, Ruda, Mosler and Oda appended separate opinions to the Advisory Opinion.

Judges Lachs, Morozov, El-Khani and Schwebel appended dissenting opinions to the Advisory Opinion.

In their opinions the judges concerned state and explain the positions they adopted in regard to certain points dealt with in the Advisory Opinion (for a brief survey of these opinions, see Annex hereto).

*

The printed text of the Advisory Opinion and of the separate and dissenting opinions will become available in a few weeks' time. (Orders and enquiries should be addressed to the Distribution and Sales Section, Office of the United Nations, 1211 Geneva 10; the Sales Section, United Nations, New York, N.Y. 10017; or any appropriately specialized bookshop.)

An analysis of the Advisory Opinion is given below; this has been prepared by the Registry for the use of the press and in no way involves the responsibility of the Court. It cannot be quoted against the text of the Opinion, of which it does not constitute an interpretation.

Analysis of the Advisory Opinion

Summary of facts (paras. 1-15 of the Opinion)

After outlining the successive stages of the proceedings before it (paras. 1-9), the Court gave a summary of the facts of the case (paras. 10-15); the principal facts were as follows:

Mr. Mortished, an Irish national, entered the service of the International Civil Aviation Organization (ICAO) in 1949. In 1958 he was transferred to the United Nations in New York, and in 1967 to the United Nations Office at Geneva. On attaining the age of 60 he retired on 30 April 1980.

A benefit known as the "repatriation grant" was payable in certain circumstances to staff members at the time of their separation from service, under United Nations Staff Regulation 9.4 and Annex IV; the conditions for payment of this grant were determined by the Secretary-General in Staff Rule 109.5

At the time of Mr. Mortished's retirement, the General Assembly had recently adopted two successive resolutions relating to (inter alia) the repatriation grant. By resolution 33/119 of 19 December 1978, the General Assembly had decided

"that payment of the repatriation grant to entitled staff members shall be made conditional upon the presentation by the staff member of evidence of actual relocation, subject to the terms to be established by the /International Civil Service/ Commission;"

To give effect, from 1 July 1979, to the terms established by the Commission for the payment of the repatriation grant, for which there had previously been no requirement of presentation of evidence, the Secretary-General had amended Staff Rule 109.5 to make payment of the repatriation grant subject to provision of evidence that "the former staff member has established residence in a country other than that of the last duty station" (para. (d)). However, paragraph (f) of the Rule was worded to read:

"(f) Notwithstanding paragraph (d) above, staff members already in service before 1 July 1979 shall retain the entitlement to repatriation grant proportionate to the years and months of service qualifying for the grant which they already had accrued at that date without the necessity of production of evidence of relocation with respect to such qualifying service."

Since Mr. Mortished had accumulated the maximum qualifying service (12 years) well before 1 July 1979, paragraph (f) would have totally exempted him from the requirement to present evidence of relocation.

On 17 December 1979 the General Assembly adopted resolution 34/165 by which it decided, inter alia, that

"effective 1 January 1980 no staff member shall be entitled to any part of the relocation grant unless evidence of relocation away from the country of the last duty station is provided".

The Secretary-General accordingly issued an administrative instruction abolishing Rule 109.5 (f) with effect from 1 January 1980, followed by a revision of the Staff Rules deleting paragraph (f).

On Mr. Mortished's retirement, the Secretariat refused to pay him the repatriation grant without evidence of relocation, and on 10 October 1980 Mr. Mortished seised the Administrative Tribunal of an appeal.

The Administrative Tribunal, in its Judgement No. 273 of 15 May 1981, found inter alia that the Secretary-General had

"failed to recognize the Applicant's acquired right, which he held by virtue of the transitional system in force from 1 July to 31 December 1979 and set forth in Staff Rule 109.5 (f)".

It concluded that Mr. Mortished

"was entitled to receive that grant on the terms defined in Staff Rule 109.5 (f), despite the fact that that rule was no longer in force on the date of that Applicant's separation from the United Nations",

and was therefore entitled to compensation for the injury sustained "as the result of a disregard of Staff Regulation 12.1 and Staff Rule 112.2 (a)", which read:

"REGULATION 12.1: These regulations may be supplemented or amended by the General Assembly, without prejudice to the acquired rights of staff members."

"Rule 112.2

(a) These rules may be amended by the Secretary-General in a manner consistent with the Staff Regulations."

The compensation was assessed by the Tribunal at the amount of the repatriation grant of which payment was refused.

*

The...

The United States of America did not accept the Tribunal's Judgement and therefore applied to the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements (hereinafter called "the Committee"), asking the Committee to request an advisory opinion of the Court. This application was made pursuant to Article 11, paragraph 1, of the Tribunal's Statute, which empowered member States, the Secretary-General or the person in respect of whom the judgement had been rendered to object to the judgement. If the Committee decides that there is a substantial basis for the application, it requests an advisory opinion of the Court. In the case in question, after examining the application at two meetings, the Committee decided that there was a substantial basis for it, on the grounds both that the Administrative Tribunal had erred on a question of law relating to the provisions of the Charter, and that the Tribunal had exceeded its jurisdiction or competence.

Competence to give an advisory opinion (paras. 16-21)

The Court began by considering whether it had competence to comply with the request for advisory opinion submitted by the Committee. It recalled that the request was the second made to it under Article 11, paragraphs 1 and 2, of the Statute of the Administrative Tribunal (the first concerning an Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal); it was however the first to arise from the Committee's consideration of an application by a member State, the previous case having resulted from the application of a staff member. When in 1973 the Court had agreed to give an advisory opinion in the case mentioned, it had recognized that it would be incumbent upon it to examine the features characteristic of any request for advisory opinion submitted on the application of a member State, and had indicated that the Court should then bear in mind not only the considerations applying to the review procedure in general, but also the additional considerations proper to the specific situation created by the interposition of a member State in the review process. The Court found that the special features of the proceedings leading up to the present request did not afford any grounds for the Court to depart from its previous position.

Discretion of the Court and propriety of giving an Opinion (paras. 22-45)

The Court then considered whether, although it had found that it had competence, certain aspects of the procedure should not lead it to decline to give an advisory opinion, having regard to the requirements of its judicial character and the principles of the due administration of justice, to which it must remain faithful in the exercise of its functions, as much in advisory as in contentious proceedings.

The Court first disposed of a number of objections, concerning the following points:

- whether an application for review made by a member State constituted an intervention by an entity not a party to the original proceedings;

- whether...

- whether the conclusive effect of the Advisory Opinion to be given by the Court would found an objection to the exercise by the Court of its advisory jurisdiction;
- whether a refusal by the Court to give the Opinion would put in question the status of Judgement No. 273 of the Administrative Tribunal;
- whether an application for review by a member State was in contradiction with certain articles of the Charter or impinged upon the authority of the Secretary-General under other articles.

With reference to the proceedings before the Court, great importance was attached by the Court to the question whether real equality was ensured between the parties, notwithstanding any seeming or nominal absence of equality resulting from Article 66 of the Court's Statute, which confined to States and international organizations the power to submit written or oral statements. In that respect, it noted that the views of the staff member concerned had been transmitted to it through the Secretary-General, without any control over the contents being exercised by the latter, and that the Court had decided to dispense with oral proceedings in order to ensure actual equality. With regard to the stage of the proceedings involving the Committee, the Court noted that it was no more than an organ of the party which had been unsuccessful before the Tribunal, that is to say the United Nations. Thus that party was able to decide the fate of the application for review made by the other party, the staff member, through the will of a political organ. That fundamental inequality entailed for the Court a careful examination of what the Committee had actually done when seised of the application of the United States.

The Court referred to the question of the composition of the Administrative Tribunal in the case before it, and posed the question why, when the three regular members of the Tribunal had been available to sit and had sat, it had been thought appropriate to allow an alternate member to sit, who in fact appended a dissenting opinion to the Judgement. His participation seemed to require an explanation, but the Court noted that it had not been asked to consider whether the Tribunal might have committed a fundamental error in procedure having occasioned a failure of justice. Accordingly, further consideration of the point did not seem to be called for.

With regard to the discussions in the Committee, the Court pointed out that they involved a number of notable irregularities showing the lack of rigour with which the Committee had conducted its proceedings. Those irregularities related to:

- its composition at its twentieth session;
- the application submitted to it by the United States;
- the conduct of its meetings.

Despite...

Despite those irregularities, and the failure of the Committee to show the concern for equality appropriate to a body discharging quasi-judicial functions, the Court considered that it should comply with the request for advisory opinion. The irregularities which featured throughout the proceedings could of course be regarded as "compelling reasons" for refusal by the Court to entertain the request; but the stability and efficiency of the international organizations were of such paramount importance to world order that the Court should not fail to assist a subsidiary body of the United Nations General Assembly in putting its operation upon a firm and secure foundation. Furthermore, such a refusal would leave in suspense a very serious allegation against the Administrative Tribunal: that it had in effect challenged the authority of the General Assembly.

Scope of the question submitted to the Court (paras. 46-56)

The Court then turned to the actual question on which its opinion had been requested (see p. 1 above), and considered first whether, in the form in which it had been submitted, it was one which the Court could properly answer. Finding that it had been badly drafted and did not appear to correspond to the intentions of the Committee, the Court, in the light of the discussions in the Committee, interpreted the question as requiring it to determine whether, with respect to the matters mentioned in the question, the Administrative Tribunal had "erred on a question of law relating to the provisions of the Charter" or "exceeded its jurisdiction or competence".

The Court recalled the nature of the claim submitted to the Administrative Tribunal, what in fact it had decided, and the reasons it had given for its decision. The Court found that, so far from saying that resolution 34/165 (see p. 4 above) could not be given immediate effect, the Tribunal had held that the Applicant had sustained injury precisely by reason of the resolution's having been given immediate effect by the Secretary-General in the new version of the Staff Rules which omitted Rule 109.5 (f), the injury, for which compensation was due, being assessed at the amount of the grant of which payment had been refused. The Tribunal had in no way sought to call in question the validity of resolution 34/165 or the Staff Rules referred to, but had drawn what in the Tribunal's view had been the necessary consequences of the fact that the adoption and application of those measures had infringed what it considered to have been an acquired right, which was protected by Staff Regulation 12.1 (see p. 4 above). While the question submitted by the Committee produced that answer, it appeared that it left another question as it were secreted between the lines of the question as laid before the Court, namely: whether the Tribunal denied the full effect of decisions of the General Assembly, and so erred on a question of law relating to the provisions of the Charter or exceeded its jurisdiction or competence? This seemed in the Court's view to be the question which was the gravamen of the objection to the Tribunal's Judgement, and the one which the Committee had intended to raise.

Did...

Did the United Nations Administrative Tribunal err on a question of law relating to the provisions of the Charter? (paras. 57-76)

In order to reply, the Court first examined what was its proper role when asked for an advisory opinion in respect of the ground of objection based on an alleged error "on a question of law relating to the provisions of the Charter". That its proper role was not to re-try the case already dealt with by the Tribunal, and attempt to substitute its own opinion on the merits for that of the Tribunal, was apparent from the fact that the question on which the Court had been asked its opinion was different from that which the Tribunal had had to decide. There were however other reasons. One was the difficulty of using the advisory jurisdiction of the Court for the task of trying a contentious case, since it was not certain that the requirements of the equality of the parties would be met if the Court were called upon to function as an appeal court and not by way of advisory proceedings. Likewise, the interposition of the Committee, an essentially political body, between the proceedings before the Tribunal and those before the Court would be unacceptable if the advisory opinion were to be assimilated to a decision on appeal. That difficulty was especially cogent if, as in the present case, the Committee had excluded from its proceedings a party to the case before the Tribunal, while the applicant State had been able to advance its own arguments. Furthermore, the fact that by Article 11 of the Tribunal's Statute the review procedure could be set in train by member States - that is to say, third parties - was only explicable on the assumption that the advisory opinion was to deal with a different question from that dealt with by the Tribunal.

Since the Court could not be asked to review the merits in the case of Mortished v. the Secretary-General of the United Nations, the first question for the Court was the scope of the enquiry to be conducted in order that it might decide whether the Tribunal had erred on a question of law relating to the provisions of the Charter. Clearly the Court could not decide whether a judgement about the interpretation of Staff Regulations or Rules had so erred without looking at that Judgement. To that extent, the Court had to examine the decision of the Tribunal on the merits. But it did not have to get involved in the question of the proper interpretation of the Staff Regulations and Rules further than was strictly necessary in order to judge whether the interpretation adopted by the Tribunal was in contradiction with the requirements of the provisions of the Charter. It would be mistaken to suppose that an objection to any interpretation by the Tribunal of Staff Rules or Regulations was a matter for an advisory opinion of the Court.

The Court then examined the applicable texts concerning the repatriation grant. The relations of the United Nations with its staff were governed primarily by the Staff Regulations established by the General Assembly according to Article 101, paragraph 1, of the Charter. Those Regulations were themselves elaborated and applied in the Staff Rules, drawn up by the Secretary-General, who necessarily had a measure of discretion in the matter. There was no doubt that

the...

the General Assembly itself had the power to make detailed regulations, as for example in Annex IV to the Staff Regulations which set out the rates of repatriation grant; but in resolutions 33/119 and 34/165 (see pp. 3 and 4 above) it had not done so; instead, it had laid down a principle to which it had left the Secretary-General to give effect. There could be no doubt that in doing so the Secretary-General spoke for and committed the United Nations in its relations with staff members.

The Tribunal, faced with Mr. Mortished's claim, had had to take account of the whole body of regulations and rules applicable to Mr. Mortished's claim (see pp. 3 and 4 above). The Tribunal had also relied on Staff Regulation 12.1, in which the General Assembly had affirmed the "fundamental principle of respect for acquired rights", and Staff Rule 112.2 (a), which provided for amendment of the Staff Rules only in a manner consistent with the Staff Regulations (see p. 4 above). It had therefore decided that Mr. Mortished had indeed an acquired right, in the sense of Regulation 12.1, and that he had accordingly suffered injury by being deprived of his entitlement as a result of resolution 34/165 and of the texts which put it into effect. The Tribunal's Judgement had not anywhere suggested that there could be a contradiction between Staff Regulation 12.1 and the relevant provision of resolution 34/165.

There might be room for more than one view on the question as to what amounted to an acquired right, and the United States had contested in its written statement that Mr. Mortished had any right under paragraph (f) of Rule 109.5. But to enter upon that question would, in the Court's view, be precisely to retry the case, which was not the business of the Court. The Tribunal had found that Mr. Mortished had an acquired right. It had had to interpret and apply two sets of rules, both of which had been applicable to Mr. Mortished's situation. As the Tribunal had attempted only to apply to his case what it had found to be the relevant Staff Regulations and Staff Rules made under the authority of the General Assembly, it clearly had not erred on a question of law relating to the provisions of the Charter.

Did the United Nations Administrative Tribunal exceed its jurisdiction or competence? (paras. 77 and 78)

With regard to the second ground of objection, that the Tribunal had allegedly exceeded its jurisdiction or competence, it appeared that that had not been put forward as a ground entirely independent of that concerning error on a question of law relating to the provisions of the Charter, but rather as another way of expressing the allegation that the Tribunal had attempted to exercise a competence of judicial review over a General Assembly resolution, a matter already dealt with. However, it was clear that the Tribunal's jurisdiction, under Article 2 of its Statute, included not only the terms of Mr. Mortished's contract of employment and terms of appointment, but also the meaning and effect of Staff Regulations and Rules in force at the material time. It was impossible to say that the Tribunal - which had sought to apply the

terms...

terms of Mr. Mortished's instruments of appointment and the relevant Staff Regulations and Rules made in pursuance of General Assembly resolutions - had anywhere strayed into an area lying beyond the limits of its jurisdiction as defined in Article 2 of its Statute. Whether or not it was right in its decision was not pertinent to the issue of jurisdiction.

*

The complete text of the operative paragraph of the Advisory Opinion will be found below.

Operative part of the Advisory Opinion

THE COURT,*

1. By nine votes to six,

Decides to comply with the request for an advisory opinion:

IN FAVOUR: President Elias; Vice-President Sette-Camara;
Judges Nagendra Singh, Mosler, Ago, Schwebel,
Sir Robert Jennings, de Lacharrière and Mbaye;

AGAINST: Judges Lachs, Morozov, Ruda, Oda, El-Khani and
Bedjaoui.

2. With respect to the question as formulated in paragraph 48
above, is of the opinion:

A. By ten votes to five,

That the Administrative Tribunal of the United Nations in
Judgement No. 273 did not err on a question of law relating to
the provisions of the Charter of the United Nations;

IN FAVOUR: President Elias; Vice-President Sette-Camara;
Judges Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago,
Sir Robert Jennings, de Lacharrière and Mbaye;

AGAINST: Judges Lachs, Morozov, El-Khani, Schwebel and
Bedjaoui.

B. By twelve votes to three,

That the Administrative Tribunal of the United Nations in
Judgement No. 273 did not commit any excess of the jurisdiction
or competence vested in it.

IN FAVOUR: President Elias; Vice-President Sette-Camara;
Judges Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago,
Sir Robert Jennings, de Lacharrière, Mbaye and Bedjaoui;

AGAINST: Judges Morozov, El-Khani and Schwebel.

* Composed as follows: President Elias; Vice-President Sette-Camara;
Judges Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Khani,
Schwebel, Sir Robert Jennings, de Lacharrière, Mbaye, Bedjaoui.

Summary of opinions appended to the Advisory Opinion

Separate opinions

While agreeing mostly with the dispositive of the Court in this case, Judge Nagendra Singh has observed that the Court should have applied principles of interpretation and application of Statutes and rules in relation to General Assembly resolution 34/165 to come to the conclusion that the latter could not be retroactively applied to Mr. Mortished's case since the entire repatriation grant had been earned by him and completed well before 1 January 1980, from which date alone was the resolution of the General Assembly to become operative. The Court could therefore have come to this conclusion without going into the question of acquired rights of Mr. Mortished because the said resolution has a clear and unambiguous prospective thrust only and cannot be stretched to apply to past completed and finished cases like that of Mr. Mortished. However, the resolution 34/165 would certainly apply to govern all cases where the repatriation grant continues to accrue after 1 January 1980 with the result that evidence of relocation would be necessary to obtain the grant in such cases for any period of entitlement, whether before or after 1 January 1980.

*

Judge Ruda voted in favour of paragraphs 2 (A) and 2 (B) of the operative clause of the Advisory Opinion, which contained the decisions of the Court on the merits; but, since he voted against paragraph 1, on the preliminary point as to whether or not the Court should comply with the request, he felt obliged to explain, in an individual opinion, the reasons for his vote.

*

Judge Mosler, while sharing the view of the Court as expressed in the operative part of the Advisory Opinion, and agreeing to a large extent with the reasons, nevertheless felt bound to raise some points which seemed to him to require either additional explanation or a different kind of argument.

*

In the view of Judge Oda, who voted against the first point of the operative clause, the Court ought not to have responded to the Request for an advisory opinion because of fundamental irregularities, including the fact that the deliberations of the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements did not convincingly indicate any reasonable grounds on which the judgement of the Administrative Tribunal could have been objected to: in addition, it would seem that the Request had been drafted on the basis of an entirely erroneous premise. Judge Oda further suggests that if in 1979 the Staff Rules had been revised in a more cautious and proper manner so as to meet the wishes of the member States of the United Nations, confusion could well have been avoided: the situation of the repatriation grant scheme might now have been totally different and the Administrative Tribunal might have delivered a different judgement on the subject.

*

Dissenting opinions

Judge Lachs, in his dissenting opinion, writes that, while he had found no compelling reason for refusing an advisory opinion, the procedural irregularities at the stage of the Committee on Applications had caused him (not without hesitation) to vote against point 1 of the operative paragraph. The Court's having decided to give an opinion had, however, given him a welcome opportunity to consider the merits. In his view, the Court should have gone more deeply into the nature of the repatriation grant and the wishes of the General Assembly. Instead, it had considered that its powers of review did not enable it to question the Tribunal's finding that Mr. Mortished had possessed an acquired right which had been disregarded in the imposition of the rule resulting from General Assembly resolution 34/165. However, an injury allegedly traceable to a decision of the General Assembly and failure to give due attention to the effect of Assembly resolutions in the sphere of staff regulations had raised the essential question of acquired rights and entitled the Court to examine it. Judge Lachs questioned the Tribunal's view that the cancelled Rule 109.5 (f), which had stemmed from the International Civil Service Commission's interpretation of its mandate and been incompatible with the very nature of repatriation grant, could have founded any acquired right. On point 2 (B) of the Opinion he held, however, that the Tribunal had acted within the bounds of its jurisdiction.

Judge Lachs concludes by enlarging upon the observations he made in 1973 regarding the improvement of the review procedure and the establishment of a single international administrative tribunal.

*

Judge Morozov...

Judge Morozov considered that, instead of being guided by the resolutions of the General Assembly, and by its own Statute as adopted by the General Assembly, and by the provisions of the Charter, which ultimately is the only source of law for the Tribunal, Judgement No. 273 of the Tribunal clearly was not warranted in determining that resolution 34/165 of 17 December 1979 could not be given immediate effect. In reality the Judgement was directed not against the Respondent - the Secretary-General - but against General Assembly resolution 34/165, against its letter and spirit.

He believed that, acting contrary to the provision of its Statute, the Tribunal exceeded its competence, and in fact rejected resolution 34/165 of the General Assembly. The Tribunal under the pretext of interpretation of the 1978 and 1979 resolutions of the General Assembly erred on a question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations, as well as exceeding its jurisdiction or competence.

The Advisory Opinion of the Court which recognized that the Tribunal did not err on a question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations could not be supported by him and Judge Morozov could not therefore consider the Advisory Opinion as a document which coincided with his understanding of an implementation of international justice.

*

Judge El-Khani voted against point 1 in the operative paragraph of the Advisory Opinion because he considered

- (a) that the Court, whose primary role is to deal with cases between States, should not be led into giving up opinions which finally result in diverting it from its principal jurisdiction and reducing it to being a court of appeal from judgements of the United Nations Administrative Tribunal in cases between officials and the Secretary-General; and
- (b) that the grave errors vitiating the request constituted "compelling reasons" that should induce the Court to consider the request for advisory opinion as inadmissible.

He voted against point 2, paragraphs (A) and (B), in order to be consistent and because he considered that the Court should have gone no farther after point 1.

*

Judge Schwebel...

Judge Schwebel dissented from the Court's Opinion, essentially on two grounds. Taking a broader view than did the Court of its competence to review the merits of a judgment of the United Nations Administrative Tribunal, he particularly maintained that, when an objection to a judgment is lodged on the ground of error of law relating to provisions of the United Nations Charter, the Court is to act in an appellate capacity, passing upon the judgment's merits insofar as answering the question put to the Court requires it to do so. On the merits of the Tribunal's judgment in this case, Judge Schwebel concluded that the Tribunal had erred on questions of law relating to provisions of the Charter and had exceeded its jurisdiction, primarily because its judgment derogated from an unequivocal exercise of the General Assembly's authority under Article 101(1) of the Charter to regulate the conditions of service of the United Nations Secretariat.



ARCHIVES

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Palais de la Paix, 2517 KJ La Haye. Tél. 92 44 41 Télégr. Intercourt, La Haye.

Télex 32323

Communiqué
non officiel
pour publication immédiate

C.I.J.

N° 82/13

Le 20 juillet 1982

La Cour rend un avis consultatif sur la
Demande de réformation du jugement n° 273
du Tribunal administratif des Nations Unies

Le Greffe de la Cour internationale de Justice :

Aujourd'hui 20 juillet 1982 la Cour a rendu son avis consultatif dans l'affaire concernant la Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies.

La Cour a décidé que dans le jugement n° 273 le Tribunal administratif des Nations Unies n'a pas commis d'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies et n'a pas outrepassé sa juridiction ou sa compétence.

La question posée à la Cour par le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif était la suivante :

"Dans son jugement n° 273 concernant l'affaire Mortished c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies le Tribunal administratif des Nations Unies pouvait-il légitimement déterminer que la résolution 34/165 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1979, qui subordonne le paiement de la prime de rapatriement à la présentation de pièces attestant la réinstallation du fonctionnaire dans un pays autre que celui de son dernier lieu d'affectation, ne pouvait prendre immédiatement effet ?"

La Cour ayant interprété la question comme l'invitant à décider si, sur les points mentionnés dans cette question, le Tribunal administratif "a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte" ou "outrepassé sa juridiction ou sa compétence", la Cour s'est prononcée comme suit :

1. Par neuf voix contre six, la Cour décide de donner suite à la requête pour avis consultatif.
- 2 A. Par dix voix contre cinq, la Cour décide que dans le jugement n° 273 le Tribunal administratif des Nations Unies n'a pas commis d'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies.

2 B. Par...

2 B. Par douze voix contre trois, la Cour décide que dans le jugement n^o 273 le Tribunal administratif des Nations Unies n'a pas outrepassé sa juridiction ou sa compétence.

(L'indication du nom des votants, voir page 10.)

★

La Cour était composée comme suit : M. Elias, Président;
M. Sette-Camara, Vice-Président; MM. Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Khani, Schwebel, sir Robert Jennings, MM. de Lacharrière, Mbaye, Bedjaoui, juges.

MM. Nagendra Singh, Ruda, Mosler et Oda
ont joint à l'avis consultatif des opinions individuelles.

MM. Lachs, Morozov, El-Khani et Schwebel
ont joint à l'avis consultatif des opinions dissidentes.

Les juges intéressés définissent et expliquent dans ces opinions la position qu'ils prennent sur divers points traités dans l'avis de la Cour (on trouvera un bref aperçu de ces opinions en annexe).

★

Le texte imprimé de l'avis consultatif et des opinions sera disponible dans quelques semaines (s'adresser à la Section de la distribution et des ventes, Office des Nations Unies, 1211 Genève, 10, à la Section des ventes, Nations Unies, New York, NY 10017; ou à toute librairie spécialisée).

On trouvera ci-après une analyse de l'avis consultatif, établie par le Greffe pour faciliter le travail de la presse; cette analyse n'engage en aucune façon la Cour. Elle ne saurait être citée à l'encontre du texte même de l'avis dont elle ne constitue pas une interprétation.

★

★ ★

Analyse de l'avis consultatif

Exposé des faits (par. 1 à 15 de l'avis consultatif)

Après avoir rappelé les étapes de la procédure qui s'est déroulée devant elle (par. 1 à 9), la Cour résume les faits de l'espèce (par. 10 à 15) dont les principaux sont les suivants :

M. Mortished, de nationalité irlandaise, entre en 1949 au service de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI). Il est muté à l'Organisation des Nations Unies à New York en 1958, puis en 1967 à Genève. Il prend sa retraite le 30 avril 1980 ayant atteint l'âge de 60 ans.

Une prime dite "prime de rapatriement" est payable dans certains cas aux fonctionnaires au moment de la cessation de service en vertu de l'article 9.4 du statut du personnel de l'ONU et de l'annexe IV à ce statut. Les conditions de paiement de cette prime sont fixées par le Secrétaire général dans la disposition 109.5 du règlement du personnel.

Peu de temps avant le départ à la retraite de M. Mortished, l'Assemblée générale adopta successivement deux résolutions traitant notamment de la prime de rapatriement. Par sa résolution 33/119 du 19 décembre 1978, l'Assemblée générale décida ce qui suit :

"le paiement de la prime de rapatriement aux fonctionnaires qui peuvent y prétendre sera subordonnée à la présentation, par les intéressés, de pièces attestant leur changement effectif de résidence, selon les modalités qui seront établies par la Commission de la fonction publique internationale."

Mettant en vigueur à compter du 1^{er} juillet 1979 les modalités prévues par la Commission pour le paiement de la prime de rapatriement - paiement qui, jusque là, s'effectuait sans présentation de pièces justificatives - le Secrétaire général modifia la disposition 109.5 du règlement pour subordonner le paiement de la prime de rapatriement à des pièces attestant que l'ancien fonctionnaire "change de résidence en s'installant dans un pays autre que celui de son dernier lieu d'affectation" (alinéa d)). Néanmoins l'alinéa f) de cette disposition était ainsi libellé :

"f) Nonobstant l'alinéa d) ci-dessus, les fonctionnaires ayant pris leurs fonctions avant le 1^{er} juillet 1979 conservent le droit au montant de la prime qui correspond aux années et aux mois de service ouvrant droit à ladite prime déjà accomplis à cette date, sans avoir à produire, en ce qui concerne cette période de service, une pièce attestant leur changement de résidence."

M. Mortished ayant accumulé bien avant le 1^{er} juillet 1979 le nombre maximum d'années de service ouvrant droit à la prime (12 ans), l'alinéa f) l'aurait complètement exempté de l'obligation de faire la preuve de sa réinstallation.

Le...

Le 17 décembre 1979, l'Assemblée générale adopta la résolution 34/165 par laquelle elle prenait entre autres la décision suivante :

"avec effet au 1^{er} janvier 1980, les fonctionnaires n'ont droit à aucun montant au titre de la prime de rapatriement à moins qu'ils ne présentent des pièces attestant qu'ils se réinstallent dans un pays autre que celui de leur dernier lieu d'affectation".

A la suite de cela, le Secrétaire général publia une instruction administrative abrogeant la disposition 109.5 f) à partir du 1^{er} janvier 1980, instruction suivie d'une révision du règlement du personnel comportant la suppression de cet alinéa f).

Lors de son départ à la retraite, le Secrétariat refusa à M. Mortished le versement de la prime de rapatriement en l'absence de preuve de réinstallation et M. Mortished saisit le Tribunal administratif des Nations Unies le 10 octobre 1980.

Le Tribunal administratif, dans son jugement n° 273 du 15 mai 1981, estima notamment que le Secrétaire général avait "méconnu le droit acquis du requérant résultant pour lui du régime transitoire énoncé dans la disposition 109.5 f) en vigueur du 1^{er} juillet au 31 décembre 1979". Il conclut que M. Mortished étant "en droit de recevoir cette prime dans les conditions qui avaient été définies par la disposition 109.5 f) bien que celle-ci ait cessé d'être en vigueur à la date à laquelle le requérant a terminé ses services à l'Organisation des Nations Unies", il était donc en droit d'obtenir réparation du préjudice "subi ... du fait de la méconnaissance de l'article 12.1 du statut du personnel et de la disposition 112.2 a) du règlement du personnel" dont le texte est le suivant :

"Article 12.1 - Les dispositions du présent Statut peuvent être complétées ou amendées par l'Assemblée générale, sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires."

"Disposition 112.2

AMENDEMENTS ... AU REGLEMENT DU PERSONNEL

a) Le Secrétaire général peut apporter au présent règlement les amendements compatibles avec le Statut du personnel."

Le préjudice était évalué par le Tribunal au montant de la prime de rapatriement dont le versement avait été refusé à M. Mortished.

*

Les Etats-Unis d'Amérique n'acceptèrent pas le jugement du Tribunal et saisirent alors le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies (ci-après dénommé le Comité), afin qu'il prie la Cour de donner un avis consultatif. La requête des Etats-Unis était faite en se fondant sur l'article 11, paragraphe 1, du statut du Tribunal qui ouvre aux Etats Membres, au Secrétaire général ou à la personne qui a été l'objet d'un jugement du Tribunal administratif le droit de contester ce jugement. Si le Comité estime que la demande repose sur des bases sérieuses, il y fait

droit...

droit et saisit la Cour. En l'occurrence, après avoir examiné la demande au cours de deux séances auxquelles le conseil de M. Mortished n'a pas été autorisé à assister, le Comité décida que la demande reposait sur des bases sérieuses au double motif que le Tribunal administratif aurait commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies et que le Tribunal aurait outrepassé sa juridiction ou sa compétence.

Compétence pour donner un avis (par. 16 à 21)

La Cour recherche d'abord si elle a compétence pour donner suite à la requête pour avis consultatif présentée par le Comité. Elle rappelle qu'il s'agit de la seconde requête qui lui est adressée en vertu de l'article 11, paragraphes 1 et 2, du statut du Tribunal administratif (la première l'ayant été en l'affaire concernant la Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies) mais que c'est la première requête de ce genre qui fasse suite à l'examen par le Comité d'une demande émanant d'un Etat Membre - la précédente procédure ayant été provoquée par la demande d'un fonctionnaire. Lorsqu'elle a accepté de donner un avis en 1973 dans l'affaire précitée, la Cour a reconnu le devoir qui lui incomberait d'examiner les caractéristiques qu'aurait une demande d'avis provoquée par l'initiative d'un Etat Membre et indiqué que la Cour devrait alors avoir à l'esprit, outre les considérations valables à l'égard de la procédure de réformation en général, les considérations additionnelles correspondant aux spécificités de la situation créée par l'interposition d'un Etat Membre dans le processus de réformation. La Cour considère que les spécificités de la procédure ayant conduit à l'actuelle requête ne constituent pas un motif pour modifier sa position antérieure.

Pouvoir discrétionnaire et opportunité pour la Cour de donner un avis (par. 22 à 45)

La Cour examine si, bien qu'elle se considère compétente, certains aspects de la procédure ne doivent pas l'inciter à refuser de rendre l'avis consultatif, compte tenu des exigences de son caractère judiciaire et des principes régissant une bonne administration de la justice, auxquels elle doit rester fidèle dans l'exercice de sa fonction consultative aussi bien que contentieuse.

La Cour réfute tout d'abord diverses objections concernant le point de savoir

- si la demande de réformation émanant d'un Etat Membre constitue une intervention d'un tiers par rapport au procès initial;
- si l'effet décisive de l'avis rendu par la Cour irait à l'encontre de l'exercice par la Cour de sa compétence consultative;
- si un refus de la Cour de donner l'avis remettrait en question le statut du jugement n° 273 du Tribunal administratif;
- si la demande de réformation émanant d'un Etat Membre serait en contradiction avec certains articles de la Charte et empièterait sur les pouvoirs conférés au Secrétaire général par d'autres articles.

En...

En ce qui concerne la procédure qui s'est déroulée devant elle, la Cour attribue une grande importance au point de savoir si se trouve assurée une égalité effective entre les parties en dépit d'une inégalité apparente ou théorique, résultant de l'article 66 du Statut qui réserve aux Etats et aux organisations internationales la faculté de présenter des exposés écrits ou oraux. Elle constate à cet égard que les vues du fonctionnaire en cause lui ont été transmises par l'intermédiaire du Secrétaire général - lequel n'a pas eu à en contrôler le contenu - et qu'elle a renoncé à la phase orale par souci d'assurer une égalité effective. En ce qui concerne la phase de la procédure de réformation qui fait intervenir le Comité, la Cour note que ce Comité n'est qu'un organe de la partie qui a succombé devant le Tribunal, c'est-à-dire l'Organisation des Nations Unies. Celle-ci possède donc le droit de faire décider du sort qu'elle réserve à la demande de réformation émanant de l'autre partie, le fonctionnaire, par la volonté d'un organe politique. C'est là une inégalité fondamentale qui conduit la Cour à examiner avec soin le comportement concret du Comité lorsqu'il a été saisi de la demande émanant des Etats-Unis.

Evoquant la question de la composition du Tribunal administratif dans l'affaire dont elle est saisie, la Cour s'interroge sur les raisons pour lesquelles, alors que les trois membres réguliers étaient présents sur le siège, il a paru opportun de laisser siéger le suppléant, lequel a d'ailleurs joint une opinion dissidente au jugement. Sa participation paraît appeler des éclaircissements mais la Cour constate qu'elle n'est pas priée d'examiner si le Tribunal a commis dans la procédure une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé. La question ne lui paraît donc pas appeler un examen plus approfondi.

S'agissant des débats du Comité, la Cour fait encore observer qu'ils ont été marqués par d'importantes irrégularités témoignant du défaut de rigueur avec lequel ont été menés ses travaux. Ces irrégularités ont concerné :

- sa composition à la vingtième session,
- la demande soumise au Comité par les Etats-Unis,
- le déroulement des séances.

En dépit de ces irrégularités et du fait que le Comité n'a pas montré le souci d'égalité qui eût convenu à un organisme chargé de fonctions quasi judiciaires, la Cour croit devoir donner suite à la requête pour avis consultatif. Certes les irrégularités qui ont marqué l'affaire pourraient être considérées comme des "raisons décisives" permettant à la Cour de décliner la requête mais la stabilité et l'efficacité des organisations internationales sont d'une importance si fondamentale pour l'ordre mondial que la Cour ne saurait manquer d'aider un organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies à asseoir son fonctionnement sur des bases fermes et sûres. En outre, un tel refus laisserait sans réponse une très grave allégation dirigée contre le Tribunal administratif selon laquelle le Tribunal aurait en réalité défié l'autorité de l'Assemblée générale.

Portée de la question posée à la Cour (par. 46 à 56)

La Cour en vient à la question même sur laquelle il lui est demandé de donner un avis consultatif (voir plus haut p. 1) et recherche si, compte tenu de sa rédaction, c'est une question à laquelle elle puisse à bon droit répondre. Considérant qu'elle est mal rédigée et ne paraît pas cadrer avec les intentions réelles du Comité, la Cour interprète cette question à la lumière des débats qui se sont déroulés au sein du Comité comme l'invitant à décider si, sur les points mentionnés dans cette question, le Tribunal administratif a "commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte" ou "outrepassé sa juridiction ou sa compétence".

La Cour rappelle la nature de la demande soumise au Tribunal administratif, ce qu'il a décidé et les motifs qu'il a donnés de sa décision. Elle fait observer que loin de dire que la résolution 34/165 (voir plus haut p. 4) ne pouvait prendre immédiatement effet, le Tribunal a dit que, précisément parce que le Secrétaire général avait donné effet immédiat à la résolution en adoptant un nouveau texte de Règlement où ne figurait plus la disposition 109.5 f), le requérant avait subi un préjudice - préjudice dont il devait obtenir réparation et qui a été évalué au montant de la prime refusée. Le Tribunal n'a pas cherché à mettre en doute la validité de la résolution 34/165 et de la disposition réglementaire susvisée mais il a tiré les conséquences qui d'après lui s'imposaient du fait que l'adoption de ces mesures avait porté atteinte à ce que le Tribunal a estimé avoir été un droit acquis, protégé à ce titre par l'article 12.1 du statut du personnel (voir plus haut p. 4). Si la question posée par le Comité suscite cette réponse, il semble qu'une autre question se dissimule en quelque sorte derrière les lignes du texte soumis à la Cour et qui est celle-ci : le Tribunal n'a-t-il pas empêché que des décisions de l'Assemblée générale prennent pleinement effet et commis par là une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte ou outrepassé sa juridiction ou sa compétence ? Telle paraît être, de l'avis de la Cour, la question qui est à la base de l'objection contre le jugement du Tribunal et qu'il entraînait dans les intentions du Comité de soulever.

Le Tribunal administratif des Nations Unies a-t-il commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte ? (par. 57 à 76)

Pour répondre à cela, la Cour examine tout d'abord le rôle qu'elle doit jouer quand elle est appelée à rendre un avis consultatif lorsque le motif de contestation est l'"erreur de droit concernant les dispositions de la Charte". Qu'elle n'ait pas pour mission de refaire le procès qui s'est déroulé devant le Tribunal ni de substituer son opinion à celle du Tribunal sur le fond de l'affaire tranchée par celui-ci, cela résulte de ce que la question sur laquelle la Cour est consultée diffère de celle sur laquelle le Tribunal a été appelé à statuer. Mais il existe d'autres raisons. L'une d'elles est qu'il serait forcément difficile de se servir de la juridiction consultative de la Cour pour juger une affaire contentieuse car il n'est pas sûr que les exigences de l'égalité des parties seraient satisfaites si la Cour devait statuer comme juridiction d'appel et non dans le cadre consultatif. De même l'interposition du Comité, organe essentiellement politique, entre l'instance devant le Tribunal et l'instance devant la Cour apparaîtrait inacceptable si l'avis consultatif devait être assimilé à une décision en appel. La difficulté est encore plus grande si, comme en l'espèce, le Comité refuse d'admettre à ses débats une partie à l'instance devant le

Tribunal alors que l'Etat demandeur est à même de faire valoir ses arguments. En outre le fait que l'article 11 du statut du Tribunal administratif ouvre la procédure de réformation aux Etats Membres - non parties à l'instance judiciaire - donc à des tiers, n'est explicable que si l'on admet que l'avis consultatif doit traiter d'une question différente de celle dont le Tribunal s'est occupé.

Dès lors que l'on ne pouvait demander à la Cour de reconsidérer au fond l'affaire Mortished c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, la première question pour la Cour est de préciser l'étendue de l'enquête à entreprendre pour être à même de décider si le Tribunal a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte. Il est évident que la Cour ne saurait décider si un jugement interprétant le statut et le règlement du personnel comporte une telle erreur sans se reporter à ce jugement. Dans cette limite la Cour doit donc examiner la décision du Tribunal au fond. Mais elle n'a pas à se pencher sur le point de savoir ce que serait la bonne interprétation du statut et du règlement du personnel au-delà de ce qui est strictement nécessaire pour déterminer si l'interprétation du Tribunal est contraire à ce que prescrivent les dispositions de la Charte. Il serait d'ailleurs erroné de supposer que, chaque fois qu'une interprétation du statut ou du règlement du personnel donnée par le Tribunal serait contestée, il deviendrait possible de demander à la Cour un avis consultatif.

La Cour procède à un examen des textes applicables en matière de prime de rapatriement. Les relations de l'Organisation avec son personnel sont régies avant tout par le statut du personnel établi par l'Assemblée générale conformément à l'article 101, paragraphe 1, de la Charte. Ce statut est à son tour précisé et appliqué au moyen du règlement du personnel, rédigé par le Secrétaire général qui pour cela dispose nécessairement d'un certain pouvoir discrétionnaire. Certes l'Assemblée elle-même a le pouvoir de promulguer des règles détaillées comme dans l'annexe IV du statut du personnel où l'on trouve le barème de la prime de rapatriement mais, dans les résolutions 33/119 et 34/165 (voir plus haut p. 3 et 4), l'Assemblée générale n'a pas fait cela : elle a posé un principe en laissant au Secrétaire général le soin de lui donner effet. Il n'est pas contestable qu'en s'acquittant de cette tâche, le Secrétaire général a représenté et engagé l'Organisation dans ses relations avec le personnel.

Saisi de la requête de M. Mortished, le Tribunal administratif devait tenir compte de tout l'ensemble de dispositions statutaires ou réglementaires applicables au cas de M. Mortished (voir plus haut p. 3 et 4).

Le Tribunal a invoqué en outre l'article 12.1 du statut du personnel où l'Assemblée générale avait affirmé "le principe fondamental du respect des droits acquis" et la disposition 112.2 a) du règlement du personnel n'autorisant que les amendements compatibles avec le statut du personnel (voir plus haut p. 4). Il a donc estimé que M. Mortished avait effectivement un droit acquis au sens de l'article 12.1 du statut et que M. Mortished avait par suite subi un préjudice du fait qu'il avait été privé de ce droit par le jeu de la résolution 34/165 et des textes y donnant effet. Dans son jugement le Tribunal ne laisse nulle part entendre qu'il puisse y avoir contradiction entre l'article 12.1 du statut du personnel et la disposition pertinente de la résolution 34/165.

Les opinions peuvent diverger quant à ce qui constitue un droit acquis et le Gouvernement des Etats-Unis conteste, dans son exposé écrit, que M. Mortished eût aucun droit en vertu de l'alinéa f) de la disposition 109.5 du règlement. Mais entrer dans l'examen de cette question reviendrait précisément à refaire le procès et telle n'est pas la tâche de la Cour. Le Tribunal pour sa part a conclu que M. Mortished avait un droit acquis. Il devait interpréter et faire jouer deux séries de dispositions l'une et l'autre applicables à la situation de l'intéressé. Le Tribunal n'ayant fait qu'essayer d'appliquer à son cas les dispositions du statut et du règlement établies sous l'autorité de l'Assemblée générale qu'il a jugées pertinentes, il est manifeste qu'il n'a pas commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte.

Le Tribunal administratif des Nations Unies a-t-il outrepassé sa juridiction ou sa compétence ? (par. 77-78)

S'agissant du deuxième motif de contestation, tiré de ce que le Tribunal aurait outrepassé sa juridiction ou sa compétence, il semble qu'il n'ait pas été avancé comme entièrement distinct de celui de l'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte mais plutôt comme une autre façon de prétendre que le Tribunal avait voulu exercer un contrôle judiciaire sur une résolution de l'Assemblée générale, question déjà examinée. Quoi qu'il en soit, il est certain que la compétence du Tribunal, en vertu de l'article 2 de son statut, s'étend non seulement aux clauses du contrat d'engagement et aux conditions d'emploi de M. Mortished mais aussi à la portée des dispositions du statut et du règlement du personnel en vigueur à la date de l'inobservation invoquée. Il n'est pas possible de soutenir que le Tribunal - qui s'est efforcé d'interpréter et d'appliquer les conditions d'emploi de M. Mortished ainsi que les dispositions applicables du statut du personnel, du règlement du personnel et des résolutions de l'Assemblée générale - s'est en un point quelconque aventuré au-delà des limites de sa compétence telle qu'elle est circonscrite par l'article 2 de son statut. La question de savoir si sa décision est correcte ou non est sans rapport avec la question de la compétence.

★

On trouvera ci-après le texte complet du dispositif.

Dispositif de l'avis consultatif

LA COUR*,

1. Par neuf voix contre six,

Décide de donner suite à la requête pour avis consultatif;

POUR : M. Elias, Président; M. Sette-Camara, Vice-Président;
MM. Nagendra Singh, Mosler, Ago, Schwebel, sir Robert Jennings,
MM. de Lacharrière et Mbaye, juges;

CONTRE : MM. Lachs, Morozov, Ruda, Oda, El-Khani et Bedjaoui, juges.

2. Concernant la question telle qu'elle est formulée au paragraphe 48 ci-dessus, est d'avis :

A. Par dix voix contre cinq,

Que dans le jugement n^o 273 le Tribunal administratif des Nations Unies n'a pas commis d'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies;

POUR : M. Elias, Président; M. Sette-Camara, Vice-Président;
MM. Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, sir Robert Jennings,
MM. de Lacharrière et Mbaye, juges;

CONTRE : MM. Lachs, Morozov, El-Khani, Schwebel et Bedjaoui, juges.

B. Par douze voix contre trois,

Que dans le jugement n^o 273 le Tribunal administratif des Nations Unies n'a pas outrepassé sa juridiction ou sa compétence;

POUR : M. Elias, Président; M. Sette-Camara, Vice-Président;
MM. Lachs, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago,
sir Robert Jennings, MM. de Lacharrière, Mbaye et Bedjaoui, juges;

CONTRE : MM. Morozov, El-Khani et Schwebel, juges.

* Composée comme suit : M. Elias, Président; M. Sette-Camara, Vice-Président; MM. Lachs, Morozov, Nagendra Singh, Ruda, Mosler, Oda, Ago, El-Khani, Schwebel, sir Robert Jennings, MM. de Lacharrière, Mbaye, Bedjaoui, juges.

Aperçu des opinions jointes
à l'avis consultatif

Opinions individuelles

Tout en étant essentiellement d'accord sur le dispositif de la Cour en l'espèce, M. Nagendra Singh fait observer dans son opinion individuelle que la Cour aurait dû appliquer les principes d'interprétation et d'application des lois et règlements à la résolution 34/165 de l'Assemblée générale et conclure que celle-ci ne pouvait s'appliquer rétroactivement au cas de M. Mortished puisqu'il avait droit à l'intégralité de la prime de rapatriement bien avant le 1^{er} janvier 1980, date à partir de laquelle seulement la résolution de l'Assemblée générale entrait en vigueur. La Cour aurait donc pu arriver à cette conclusion sans avoir à entrer dans la question des droits acquis de M. Mortished dès lors que cette résolution visait de façon claire et sans équivoque uniquement l'avenir et qu'on ne pouvait la solliciter pour qu'elle s'applique à des cas passés comme celui de M. Mortished. Quoi qu'il en soit, la résolution 34/165 jouerait certainement dans tous les cas où la prime de rapatriement continuerait à s'acquérir au-delà du 1^{er} janvier 1980, le résultat étant que la prime serait dans de tels cas subordonnée à la preuve de la réinstallation pour toute la période de service, qu'elle ait été accomplie avant ou après le 1^{er} janvier 1980.

*

M. Ruda a voté pour les paragraphes 2 A et 2 B du dispositif de l'avis consultatif où se trouvent les décisions de la Cour sur le fond; comme en revanche il a voté contre le paragraphe 1 portant sur la question préliminaire de savoir si la Cour devait ou non donner suite à la requête, il a cru devoir expliquer les raisons de son vote par une opinion individuelle.

*

Bien que M. Mosler partage l'opinion formulée par la Cour dans le dispositif de l'avis consultatif et souscrive dans une large mesure aux motifs avancés à l'appui de cette opinion, il croit devoir soulever un certain nombre de questions qui appellent à son sens un complément d'explications ou une argumentation différente.

*

Selon...

Selon M. Oda qui a voté contre le point 1 du dispositif la Cour n'aurait pas dû répondre à la demande d'avis consultatif en raison des irrégularités fondamentales qui ont eu lieu, et notamment du fait que les délibérations du Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif n'ont montré de façon convaincante aucun motif raisonnable pour lequel le jugement du Tribunal administratif aurait pu être contesté; il semble en outre que la demande d'avis ait été rédigée à partir d'une prémisse tout à fait fausse. M. Oda considère de plus que si en 1979 le Règlement du personnel avait été révisé de manière plus prudente et plus avisée pour répondre aux vœux des Etats Membres des Nations Unies, on aurait pu éviter la situation confuse qui s'est produite; le système de la prime de rapatriement se présenterait aujourd'hui d'une façon totalement différente et le Tribunal administratif aurait peut-être rendu un jugement différent en l'espèce.

Opinions dissidentes

M. Lachs expose, dans son opinion dissidente, que bien qu'il n'ait constaté l'existence d'aucune raison décisive de refuser de rendre l'avis consultatif, les irrégularités de procédure commises au stade du Comité des demandes de réformation l'ont amené non sans hésitation à voter contre le point 1 du dispositif. Cependant, la décision de la Cour de rendre l'avis lui a fourni une bonne occasion d'examiner l'affaire au fond. Selon lui, la Cour aurait dû approfondir la question de la nature de la prime de rapatriement et des intentions de l'Assemblée générale. Au lieu de cela, elle a estimé que ses pouvoirs de réformation ne lui permettaient pas de mettre en cause la constatation du Tribunal selon laquelle M. Mortished possédait un droit acquis qui avait été méconnu par la disposition réglementaire résultant de la résolution 34/165 de l'Assemblée générale. Le préjudice censément attribuable à une décision de l'Assemblée générale et l'importance insuffisante attribuée aux effets de résolutions de l'Assemblée générale en matière de statut du personnel n'en ont pas moins posé la question essentielle des droits acquis et permis à la Cour de l'examiner. M. Lachs estime que le Tribunal a eu tort de considérer que la disposition 109.5 f), disposition abrogée, inspirée comme elle l'était par la manière dont la Commission de la fonction publique internationale interprétait sa mission et incompatible avec la nature de la prime de rapatriement, avait pu être à l'origine d'un droit acquis quelconque. En revanche, en ce qui concerne le point 2 B de l'avis, il estime que le Tribunal a agi dans les limites de sa compétence.

M. Lachs conclut en développant les observations qu'il a présentées en 1973 en ce qui concerne l'amélioration de la procédure de réformation et l'établissement d'un tribunal administratif international unique.

*

M. Morozov considère que, faute d'être guidé par les résolutions de l'Assemblée générale et par son propre statut, tel que l'Assemblée générale l'a adoptée, ainsi que par les dispositions de la Charte qui, en dernière analyse, sont les seules sources de droit pour le Tribunal, celui-ci dans son jugement n° 273 ne pouvait légitimement déterminer que la

résolution...

résolution 34/165 du 17 décembre 1979 ne pouvait prendre immédiatement effet. En réalité le jugement ne visait pas le défendeur - le Secrétaire général - mais la résolution 34/165 de l'Assemblée générale, dans sa lettre et dans son esprit. M. Morozov pense que, en agissant contrairement aux dispositions de son statut, le Tribunal a outrepassé sa compétence et a en fait écarté la résolution 34/165 de l'Assemblée générale.

Sous prétexte d'interpréter les résolutions adoptées en 1978 et 1979 par l'Assemblée générale, le Tribunal a commis une erreur de droit au sujet des dispositions de la Charte et a outrepassé sa juridiction ou sa compétence.

M. Morozov ne saurait appuyer l'avis consultatif qui énonce que le Tribunal n'a pas commis d'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies et il ne peut donc considérer l'avis comme un texte correspondant à sa conception de l'administration de la Justice internationale.

★

M. El-Khani a voté contre le point 1 du dispositif de l'avis consultatif parce qu'il considère :

- a) Que la Cour, dont le rôle primordial est de connaître des affaires entre les Etats, ne devrait pas être amenée à donner des avis qui aboutissent finalement à la détourner de sa juridiction principale et à la réduire à être une Cour d'appel des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies opposant des fonctionnaires au Secrétaire général; et
- b) Que les erreurs graves dont la requête est entachée constituent des "raisons décisives" devant inciter la Cour à considérer la requête pour avis consultatif comme irrecevable.

Il a voté contre le point 2, paragraphes A et B, pour être conséquent et parce qu'il croit que la Cour aurait dû s'arrêter au premier point.

★

M. Schwebel s'est dissocié de l'avis de la Cour essentiellement pour deux motifs. Se faisant une idée plus large que la Cour de la compétence de celle-ci pour réexaminer au fond un jugement du Tribunal administratif des Nations Unies, il soutient en particulier que, quand une objection fondée sur l'erreur de droit relative aux dispositions de la Charte des Nations Unies est soulevée à l'égard d'un jugement, la Cour doit statuer comme juridiction d'appel et se prononcer sur le jugement au fond dans la mesure où cela est nécessaire pour répondre à la question qui lui est posée.

Pour...

Pour ce qui est du fond de la décision rendue en l'espèce, M. Schwebel conclut que le Tribunal a commis une erreur de droit sur des points de droit touchant aux dispositions de la Charte et qu'il a outrepassé sa juridiction surtout en ce que son jugement a écarté le pouvoir que l'Assemblée générale possède sans équivoque de fixer en vertu de l'article 101, paragraphe 1, de la Charte les conditions d'emploi du Secrétariat de l'ONU.
