

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

APPLICATION FOR REVIEW
OF JUDGEMENT No. 333 OF THE UNITED
NATIONS ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

ADVISORY OPINION OF 27 MAY 1987

1987

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

DEMANDE DE RÉFORMATION
DU JUGEMENT N° 333 DU TRIBUNAL
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

AVIS CONSULTATIF DU 27 MAI 1987

Official citation :

*Application for Review of Judgement No. 333 of
the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion,
I.C.J. Reports 1987, p. 18.*

Mode officiel de citation :

*Demande de réformation du jugement n° 333
du Tribunal administratif des Nations Unies, avis consultatif,
C.I.J. Recueil 1987, p. 18.*

Sales number

N° de vente :

532

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

YEAR 1987

1987
27 May
General List
No. 72

27 May 1987

APPLICATION FOR REVIEW
OF JUDGEMENT No. 333 OF THE UNITED
NATIONS ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

Request for advisory opinion by the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements — Article 11 of the Statute of the United Nations Administrative Tribunal.

Competence of the Court — Propriety of the Court's giving the opinion — Nature and scope of the advisory opinion requested — Determination by the Court of the meaning and implications of questions submitted for advisory opinion — Power of Court to ascertain and state legal questions really in issue — Scope of questions submitted to Court.

Objection to Judgement on ground of failure by Administrative Tribunal to exercise jurisdiction vested in it — Determination whether the Tribunal addressed its mind to a point as test of whether the Tribunal failed to exercise jurisdiction — Significance of opinions appended to the Judgement.

Objection to Judgement on ground of error on a question of law relating to the provisions of the United Nations Charter — Task of the Court — Meaning of error "on a question of law relating to the provisions of the Charter" — Duty of Court to enquire into such error whether or not the error would have affected the disposal of the case by the Tribunal — Charter, Article 101, paragraph 1 — Article 100, paragraph 1 — Article 101, paragraph 3 — Article 8 — Article 2, paragraph 1 — Article 100, paragraph 2.

ADVISORY OPINION

Present: President NAGENDRA SINGH; Vice-President Mbaye; Judges Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette-Camara, Schwebel, Sir Robert Jennings, Bedjaoui, Ni, Evensen, Tarassov; Registrar Valencia-Ospina.

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1987

27 mai 1987

1987
27 mai
Rôle général
n° 72DEMANDE DE RÉFORMATION
DU JUGEMENT N° 333 DU TRIBUNAL
ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

Requête pour avis consultatif présentée par le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies — Article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies.

Compétence de la Cour — Opportunité, pour la Cour, de donner l'avis demandé — Nature et portée de l'avis consultatif demandé — Détermination par la Cour du sens et de la portée des questions soumises pour avis consultatif — Pouvoir de la Cour de rechercher et de formuler les questions juridiques véritablement en jeu — Portée des questions soumises à la Cour.

Contestation du jugement au motif que le Tribunal administratif a omis d'exercer sa juridiction — Question de savoir si le Tribunal a fait porter sa réflexion sur un point, en tant que critère permettant de déterminer si le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction — Importance des opinions jointes au jugement.

Contestation du jugement au motif qu'une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies a été commise — Tâche incombant à la Cour — Sens de l'« erreur de droit concernant les dispositions de la Charte » — Devoir de la Cour de se pencher sur une erreur de ce genre, que celle-ci ait ou non une incidence sur le règlement de l'affaire par le Tribunal — Article 101, paragraphe 1, de la Charte — Article 100, paragraphe 1 — Article 101, paragraphe 3 — Article 8 — Article 2, paragraphe 1 — Article 100, paragraphe 2.

AVIS CONSULTATIF

Présents: M. NAGENDRA SINGH, Président; M. MBAYE, Vice-Président; MM. LACHS, RUDA, ELIAS, ODA, AGO, SETTE-CAMARA, SCHWEBEL, sir Robert JENNINGS, MM. BEDJAOUI, NI, EVENSEN, TARASSOV, juges; M. VALENCIA-OSPINA, Greffier.

In the matter of the Application for Review of Judgement No. 333 of the United Nations Administrative Tribunal,

THE COURT,

composed as above,

gives the following Advisory Opinion:

1. The questions upon which the advisory opinion of the Court has been asked were laid before the Court by a letter dated 28 August 1984, filed in the Registry on 10 September 1984, from the Secretary-General of the United Nations. By that letter the Secretary-General informed the Court that the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements had, pursuant to Article 11 of the Statute of the United Nations Administrative Tribunal, decided on 23 August 1984 that there was a substantial basis for the application made to that Committee for review of Administrative Tribunal Judgement No. 333, and had accordingly decided to request an advisory opinion of the Court. The decision of the Committee, which was set out *in extenso* in the Secretary-General's letter, and certified copies of which in English and French were enclosed with that letter, read as follows:

“The Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements at the 4th meeting of its twenty-fourth session on 23 August 1984 decided that there was a substantial basis, within the meaning of article 11 of the statute of the Administrative Tribunal, for the application for review of Administrative Tribunal Judgement No. 333 delivered at Geneva on 8 June 1984.

Accordingly the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements requests an advisory opinion of the International Court of Justice on the following questions:

‘(1) In its Judgement No. 333 of 8 June 1984 (AT/DEC/333), did the United Nations Administrative Tribunal fail to exercise jurisdiction vested in it by not responding to the question whether a legal impediment existed to the further employment in the United Nations of the Applicant after the expiry of his contract on 26 December 1983?

(2) Did the United Nations Administrative Tribunal, in the same Judgement No. 333, err on questions of law relating to provisions of the Charter of the United Nations?’”

2. In accordance with Article 66, paragraph 1, of the Statute of the Court notice of the request for an advisory opinion was given by a letter from the Deputy-Registrar dated 28 September 1984 to all States entitled to appear before the Court; a copy of the Secretary-General's letter setting out the decision of the Committee was transmitted to those States.

3. Pursuant to Article 65, paragraph 2, of the Statute and to Article 104 of the Rules of Court, the Secretary-General of the United Nations transmitted to the Court a dossier of documents likely to throw light upon the question; these documents reached the Registry in English on 20 December 1984 and in French on 3 January 1985. On 6 March 1987, on the instructions of the Court the Registrar requested the Secretary-General to supply certain background information to supplement the dossier; the information was supplied on 27 April 1987.

Au sujet de la demande de réformation du jugement n° 333 du Tribunal administratif des Nations Unies,

LA COUR,

ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant :

1. La Cour a été saisie des questions sur lesquelles un avis consultatif lui est demandé par une lettre du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies datée du 28 août 1984 et enregistrée au Greffe le 10 septembre 1984. Dans cette lettre, le Secrétaire général porte à la connaissance de la Cour que, le 23 août 1984, conformément à l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies a décidé que la demande dont il était saisi, concernant le jugement n° 333 dudit Tribunal, reposait sur des bases sérieuses et a prié en conséquence la Cour de donner un avis consultatif à ce sujet. La décision du Comité, qui est intégralement reproduite dans la lettre du Secrétaire général et dont le texte certifié conforme en anglais et en français est joint à cette lettre, est ainsi conçue :

« Le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif, à la 4^e séance de sa vingt-quatrième session, tenue le 23 août 1984, a décidé que la demande de réformation du jugement n° 333 du Tribunal administratif rendu à Genève le 8 juin 1984 repose sur des bases sérieuses au sens de l'article 11 du statut du Tribunal.

En conséquence, le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif prie la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur les questions suivantes :

« 1) Dans son jugement n° 333, du 8 juin 1984 (AT/DEC/333), le Tribunal administratif des Nations Unies a-t-il manqué d'exercer sa juridiction en ne répondant pas à la question de savoir s'il existait un obstacle juridique au renouvellement de l'engagement du requérant à l'Organisation des Nations Unies après la venue à expiration de son contrat le 26 décembre 1983?

2) Le Tribunal administratif des Nations Unies, dans le même jugement n° 333, a-t-il commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies? »

2. Conformément à l'article 66, paragraphe 1, du Statut de la Cour, la requête pour avis consultatif a été notifiée, par lettre du Greffier adjoint en date du 28 septembre 1984, à tous les Etats admis à ester devant la Cour; copie de la lettre du Secrétaire général reproduisant la décision du Comité a été transmise à ces Etats.

3. Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut et à l'article 104 du Règlement de la Cour, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a transmis à la Cour un dossier de documents pouvant servir à élucider la question; ces documents sont parvenus au Greffe en langue anglaise le 20 décembre 1984 et en langue française le 3 janvier 1985. Le 6 mars 1987, sur les instructions de la Cour, le Greffier a prié le Secrétaire général de fournir certains renseignements généraux en complément de ceux qui figuraient dans le dossier. Ces renseignements ont été fournis le 27 avril 1987.

4. The President of the Court decided on 13 September 1984 that the United Nations and its member States were to be considered as likely to be able to furnish information on the question. Accordingly by a letter of 28 September 1984, the Deputy-Registrar notified the Organization and its member States, pursuant to Article 66, paragraph 2, of the Statute of the Court, that the Court would be prepared to receive written statements from them within a time-limit fixed at 14 December 1984 by an Order of the President dated 13 September 1984.

5. At the request of the Secretary-General of the United Nations, the President of the Court, by Order of 30 November 1984, extended that time-limit to 28 February 1985.

6. Within the time-limit as so extended, written statements were received from the Governments of Canada, Italy, the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America, and from the Secretary-General of the United Nations; in addition, the Secretary-General transmitted to the Court, pursuant to Article 11, paragraph 2, of the Statute of the Administrative Tribunal, a statement setting forth the views of Mr. Vladimir Victorovich Yakimetz, the former staff member to whom the Judgement of the Administrative Tribunal relates.

7. By a letter from the Registrar, dated 5 March 1985, copies of these statements were communicated to the United Nations and to the States which had presented such statements, in accordance with Article 66, paragraph 4, of the Statute.

8. By the same letter of 5 March 1985, Canada, Italy, the Union of Soviet Socialist Republics and the United States of America, as well as the United Nations, were informed that the President of the Court, pursuant to Article 66, paragraph 4, of its Statute, had decided to permit any State or organization having presented or transmitted a written statement to submit comments in writing on the statement made or transmitted by any other, and had fixed 31 May 1985 as the time-limit for the submission of such comments. The time-limit was subsequently extended to 1 July 1985; within the time-limit as so extended, comments were received in the Registry from the Secretary-General, who also transmitted the comments of Mr. Yakimetz, and from the United States of America.

9. On 8 July 1985, copies of these comments were communicated to the United Nations and to the States which had presented written statements, and by a letter from the Registrar, dated 3 November 1986, they were informed that the Court did not intend to hold any public sitting for the purpose of hearing oral statements in the case.

* *

10. The Judgement of the United Nations Administrative Tribunal (Judgement No. 333) which was the subject of the application to the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements resulting in the present request for advisory opinion was given on 8 June 1984 in case No. 322, *Yakimetz v. the Secretary-General of the United Nations*. The facts of that case, as found by the Tribunal, and as set out in the documents submitted to the Tribunal, may, for the purposes of the present opinion, be summarized as follows. On 20 July 1977, in a letter

4. Le 13 septembre 1984, le Président de la Cour a jugé que l'Organisation des Nations Unies et ses Etats Membres étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question. Par lettre du 28 septembre 1984, le Greffier adjoint a fait connaître en conséquence à l'Organisation et à ses Etats Membres, en application de l'article 66, paragraphe 2, du Statut, que la Cour était disposée à recevoir des exposés écrits dans un délai dont, par ordonnance du Président rendue le 13 septembre 1984, la date d'expiration avait été fixée au 14 décembre 1984.

5. A la demande du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, cette date a été reportée au 28 février 1985 par ordonnance du Président rendue le 30 novembre 1984.

6. Dans le délai ainsi prorogé, les Gouvernements du Canada, des Etats-Unis d'Amérique, de l'Italie et de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, ainsi que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, ont présenté des exposés écrits; le Secrétaire général a en outre transmis à la Cour, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du statut du Tribunal administratif, un exposé de l'opinion de M. Vladimir Victorovich Yakimetz, l'ancien fonctionnaire que concerne le jugement du Tribunal.

7. Par lettre du 5 mars 1985, le Greffier a communiqué des exemplaires de ces exposés à l'Organisation des Nations Unies et aux Etats qui avaient eux-mêmes présenté des exposés, conformément à l'article 66, paragraphe 4, du Statut.

8. Par cette même lettre du 5 mars 1985, le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, l'Italie et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, ainsi que l'Organisation des Nations Unies, ont été avisés que le Président de la Cour avait décidé, en application de l'article 66, paragraphe 4, du Statut, d'autoriser tout Etat ou organisation ayant présenté ou transmis un exposé écrit à soumettre des observations écrites sur les exposés faits ou transmis par d'autres et avait fixé au 31 mai 1985 la date d'expiration du délai pour la présentation de ces observations. Cette date a par la suite été reportée au 1^{er} juillet 1985. Dans le délai ainsi prorogé, le Greffe a reçu des observations du Secrétaire général et des Etats-Unis d'Amérique; le Secrétaire général lui a en outre transmis les observations de M. Yakimetz.

9. Le 8 juillet 1985, des exemplaires de ces observations ont été communiqués à l'Organisation des Nations Unies ainsi qu'aux Etats qui avaient présenté des exposés écrits; par lettre du 3 novembre 1986, le Greffier leur a fait savoir que la Cour n'avait pas l'intention de tenir audience pour entendre des exposés en l'espèce.

* *

10. Le jugement n° 333 du Tribunal administratif des Nations Unies, objet de la demande soumise au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif qui a abouti à la présente requête pour avis consultatif, a été rendu le 8 juin 1984 dans l'affaire n° 322 (*Yakimetz c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*). Les faits de l'espèce, tels qu'ils ressortent des attendus du Tribunal et tels qu'ils sont exposés dans les documents présentés au Tribunal peuvent être résumés comme suit aux fins du présent avis. Le 20 juillet 1977, dans une

addressed to the Assistant Secretary-General for Personnel Services, the Deputy Permanent Representative to the United Nations of the Union of Soviet Socialist Republics recommended Mr. Vladimir Victorovich Yakimetz (hereinafter called "the Applicant"), a national of the USSR who had been employed by the United Nations in 1969-1974, for a post of reviser (P-4) in the Russian Translation Service of the United Nations. On 23 November 1977 the Applicant was offered "a five-year fixed-term appointment, on secondment from the USSR Government, at step IV of the First Officer (P-4) level, as Reviser in the Russian Service". The letter of appointment, which took effect on 27 December 1977, was issued on behalf of the Secretary-General on 28 December 1977 and accepted by the Applicant on 24 January 1978; it did not mention secondment, and under "Special Conditions" specified "None". On 5 October 1981 the Applicant was transferred as Programme Officer to the Programme Planning Section, Programme Planning and Co-ordination Office, Department of International Economic and Social Affairs. On 6 December 1982 the Applicant was recommended for promotion to P-5. The Applicant's appointment was then extended for one year, expiring on 26 December 1983; the letter of appointment, dated 8 December 1982, included a "special condition" that he was "on secondment from the Government of the Union of Soviet Socialist Republics", which he accepted without comment.

11. On 8 February 1983 the Assistant Secretary-General for Programme Planning and Co-ordination informed the Applicant that it was his intention to request an extension of his contract after the current contract expired on 26 December 1983, since he believed that "it would be in the interests of the Office to have your services continue" and asked him whether he would be in a position to accept such an extension. The Administrative Tribunal found that "evidence was available" that about this time

"the USSR authorities were contemplating replacing the Applicant by another person whom they had already selected and whom they wished to be trained further by the Applicant"

and that

"It was suggested to him that he should leave for Moscow early in 1983 for this purpose, but his application for leave was refused by the United Nations." (Judgement, para. XI.)

On 9 February 1983 the Applicant applied for asylum in the United States of America. On 10 February 1983 he informed the Permanent Representative of the USSR to the United Nations that he was resigning from his position with the Ministry of Foreign Affairs of the USSR and from all

lettre adressée au Sous-Secrétaire général aux services du personnel, le représentant permanent adjoint de l'Union des Républiques socialistes soviétiques auprès de l'Organisation des Nations Unies a recommandé que M. Vladimir Victorovich Yakimetz (ci-après dénommé le requérant), ressortissant soviétique qui avait été au service de l'Organisation de 1969 à 1974, soit nommé à un poste de reviseur (P-4) au service russe de traduction de l'Organisation. Le 23 novembre 1977, le requérant s'est vu offrir « un engagement pour une durée de cinq ans en qualité de reviseur au service russe ... détaché de la fonction publique soviétique à l'échelon IV de la classe P-4 (administrateur de première classe) ». La lettre de nomination, dont la date de prise d'effet était le 27 décembre 1977, a été envoyée au nom du Secrétaire général le 28 décembre 1977 et acceptée par le requérant le 24 janvier 1978. Il n'y était pas fait mention d'un détachement et, sous la rubrique « Conditions particulières », il était spécifié : « Néant. » Le 5 octobre 1981, le requérant a été muté en qualité d'administrateur de programmes à la section de la planification des programmes du bureau de la planification et de la coordination des programmes du département des affaires économiques et sociales internationales. Le 6 décembre 1982, le requérant a été recommandé pour une promotion à la classe P-5. L'engagement du requérant a alors été prolongé d'une année, jusqu'au 26 décembre 1983; la lettre de nomination, datée du 8 décembre 1982, contenait une condition particulière suivant laquelle le requérant était « détaché de la fonction publique de l'Union des Républiques socialistes soviétiques », condition qu'il a acceptée sans la commenter.

11. Le 8 février 1983, le Sous-Secrétaire général à la planification et à la coordination des programmes, estimant que le « bureau aurait tout intérêt à ... garder » le requérant, a informé celui-ci qu'il avait l'intention de demander une prolongation de son contrat après sa venue à expiration, le 26 décembre 1983, et l'a prié de lui faire savoir s'il était en mesure d'accepter cette prolongation. Le Tribunal administratif a déclaré que :

« Vers la même époque, il est apparu que les autorités soviétiques envisageaient de remplacer le requérant par une autre personne qu'elles avaient déjà choisie et dont elles souhaitaient faire compléter la formation par le requérant. »

Il a ajouté :

« Il a été suggéré à celui-ci de se rendre à Moscou dans ce but au début de 1983, mais la demande de congé du requérant a été rejetée par l'ONU. » (Jugement, par. XI.)

Le 9 février 1983, le requérant a demandé asile aux Etats-Unis d'Amérique. Le 10 février 1983, il a fait savoir au représentant permanent de l'Union des Républiques socialistes soviétiques auprès de l'Organisation des Nations Unies qu'il démissionnait de son poste au ministère des af-

other official positions he held in the Soviet Government, and that he had made an application to the Government of the United States of America requesting asylum. By a letter of the same date the Applicant notified the Secretary-General, under Staff Rule 104.4 (c), of his intention to acquire permanent resident status in the United States of America, and informed him that he had applied for asylum and resigned "from all official positions I hold in the Government of the Soviet Union"; in that letter he assured the Secretary-General of his "wish and intention to continue to perform all my obligations under my employment contract". On 28 February 1983 the Director of the Division of Personnel Administration informed the Applicant that the Secretary-General had decided to place him on special leave with full pay, effective 1 March 1983 and until further notice, in accordance with Staff Rule 105.2 (a), and that any other decision pertaining to his case would be taken by the Secretary-General at a later stage. On 1 March 1983, in a letter to the Director of the Division of Personnel Administration, the Applicant asked to be advised of the precise reasons as to "why the leave had been granted", and asked for clarification on a number of points. On 11 March 1983, following a communication from the Executive Assistant to the Secretary-General addressed to the Director of the Division of Personnel Administration, the latter informed the Applicant that the Secretary-General had also "determined that, at this juncture and pending further review, it is in the best interest of the Organization that [the Applicant] do not enter the premises of the United Nations", with immediate effect and until further notice. In that letter the Director also dealt with the questions put by the Applicant on 1 March 1983.

12. On 17 March 1983 the Applicant wrote to the Secretary-General asking for a review under Staff Rule 111.3 (a) of the decision to place him on special leave, and reiterating his request for a written explanation as to why it was considered in the best interest of the Organization that he did not enter the premises of the United Nations; he added, however, that on the advice of his counsel and under protest, he would of course comply with the Secretary-General's decision. On 29 June 1983 the Applicant was promoted to P-5 with effect from 1 April 1983.

13. On 25 October 1983 the Applicant addressed a memorandum to the Assistant Secretary-General for Programme Planning and Co-ordination, recalling that his fixed-term contract with the United Nations was due to expire on 26 December 1983, and expressing the hope that it would be found possible on the basis of his performance to recommend a further extension of his contract with the United Nations, "or even better a career appointment". On 8 November 1983 the Assistant Secretary-General replied, praising the Applicant's performance and concluding:

faïres étrangères de l'Union soviétique ainsi que de toutes ses autres fonctions officielles dans la fonction publique soviétique et qu'il avait présenté une demande d'asile au Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Par lettre du même jour, le requérant a notifié au Secrétaire général, conformément à la disposition 104.4 c) du règlement du personnel, qu'il avait l'intention d'acquérir le statut de résident permanent aux Etats-Unis d'Amérique et il l'a informé par la même occasion qu'il avait fait une demande d'asile et qu'il démissionnait « de toutes [ses] fonctions officielles dans la fonction publique soviétique ». Dans cette lettre il déclarait en outre : « je souhaite et entends continuer de m'acquitter de toutes mes obligations conformément aux dispositions de mon contrat ». Le 28 février 1983, le directeur de la division de l'administration du personnel a informé le requérant que le Secrétaire général avait décidé de le mettre en congé spécial à plein traitement, à dater du 1^{er} mars 1983 et jusqu'à nouvel ordre, conformément à la disposition 105.2 a) du règlement du personnel, et que toute autre décision le concernant serait prise par le Secrétaire général à une date ultérieure. Le 1^{er} mars 1983, le requérant a adressé une lettre au directeur de la division de l'administration du personnel pour qu'il lui fasse connaître les raisons précises « pour lesquelles ce congé [lui avait] été accordé » et lui fournisse des éclaircissements sur un certain nombre de points. Le 11 mars 1983, à la suite d'une communication adressée par l'assistant exécutif du Secrétaire général au directeur de la division de l'administration du personnel, celui-ci a informé le requérant que le Secrétaire général avait aussi « décidé ... qu'il était dans l'intérêt de l'Organisation, à ce stade et dans l'attente d'un examen plus approfondi de la question, que [le requérant ne pénètre] pas dans l'enceinte de l'ONU », avec effet immédiat et jusqu'à nouvel ordre. Dans cette lettre, le directeur de la division de l'administration du personnel a aussi traité de questions posées par le requérant le 1^{er} mars 1983.

12. Le 17 mars 1983, le requérant a écrit au Secrétaire général pour le prier, conformément à la disposition 111.3 a) du règlement du personnel, de réexaminer la décision tendant à le mettre en congé spécial et il a de nouveau demandé qu'on lui explique par écrit pourquoi il était dans l'intérêt de l'Organisation qu'il ne pénètre pas dans l'enceinte de l'Organisation des Nations Unies; il a toutefois ajouté que, suivant l'avis de son conseil et à son corps défendant, il se conformerait évidemment à la décision du Secrétaire général. Le 29 juin 1983, le requérant a été promu à la classe P-5 avec effet au 1^{er} avril 1983.

13. Le 25 octobre 1983, le requérant a adressé un mémorandum au Sous-Secrétaire général à la planification et à la coordination des programmes, dans lequel il rappelait que son contrat de durée déterminée à l'Organisation des Nations Unies devait venir à expiration le 26 décembre 1983 et exprimait l'espoir que, compte tenu de ses états de service, il serait possible de recommander le renouvellement de son contrat à l'Organisation ou, « mieux encore [sa] nomination à titre définitif ». Le 8 novembre 1983, le Sous-Secrétaire général lui a répondu. Après avoir loué le requérant pour son travail, il a conclu :

“From my perspective as head of this Office, I find no difficulty in recommending a further extension to your contract and intend to do so at an appropriate time.”

On 23 November 1983 the Deputy Chief of Staff Services informed the Applicant, “upon instruction by the Office of the Secretary-General”, that it was not the intention of the Organization to extend his fixed-term appointment beyond its expiration date, i.e., 26 December 1983. On 29 November 1983 the Applicant protested against the decision in a letter to the Assistant Secretary-General for Personnel Services, in which he referred to his “acquired rights under the General Assembly resolution 37/126, IV, paragraph 5”; that text, quoted in the letter, provides that the General Assembly

“*Decides* that staff members on fixed-term appointments upon completion of five years of continuing good service shall be given every reasonable consideration for a career appointment.”

On 2 December 1983 the Assistant Secretary-General for Programme Planning and Co-ordination, in a letter addressed to the Assistant Secretary-General for Personnel Services, stated, *inter alia*, that he found it “extraordinary that such a decision should be taken without consulting the head of the Office concerned”. On 13 December 1983 the Applicant requested the Secretary-General to review the decision not to extend his appointment beyond its expiration date; he again expressly invoked his rights under General Assembly resolution 37/126, IV, paragraph 5.

14. In a reply dated 21 December 1983, the Assistant Secretary-General for Personnel Services stated:

“The Secretary-General has given careful consideration to the issues raised in your request for administrative review dated 13 December 1983 . . . as well as in your earlier letter dated 29 November 1983, in connection with the communication, dated 23 November 1983, that ‘it is not the intention of the Organization to extend your fixed-term appointment beyond its expiration date, i.e., 26 December 1983’.

In your letters, after referring to your service record and the evaluations of your supervisors, you state that under such conditions ‘most staff members would have an expectancy that their candidacy for a career appointment would be “given every reasonable consideration”, as General Assembly resolution 37/126 IV requires’.

Your situation, however, is not similar to that of ‘most staff members’ with comparable service records, because your present contract

« De mon point de vue d'administrateur responsable du bureau de la planification et de la coordination des programmes, je ne vois aucune difficulté à recommander une nouvelle prolongation de votre contrat et j'ai l'intention de le faire le moment venu. »

Le 23 novembre 1983, le chef adjoint des services du personnel a informé le requérant, « sur instructions du cabinet du Secrétaire général », que l'Organisation n'avait pas l'intention de prolonger son engagement de durée déterminée au-delà de sa date d'expiration, à savoir le 26 décembre 1983. Le 29 novembre 1983, le requérant a écrit au Sous-Secrétaire général aux services du personnel pour protester contre cette décision et s'est référé à ses « droits acquis en vertu du paragraphe 5 de la partie IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale »; aux termes de cette disposition, citée dans la lettre, l'Assemblée générale

« *Décide* que, lorsque des fonctionnaires nommés pour une durée déterminée auront accompli cinq années de service continu en donnant satisfaction, leur cas sera pris équitablement en considération aux fins d'une nomination de carrière. »

Le 2 décembre 1983, le Sous-Secrétaire général à la planification et à la coordination des programmes a, dans une lettre adressée au Sous-Secrétaire général aux services du personnel, indiqué notamment qu'il lui paraissait « extraordinaire qu'une telle décision soit prise sans que le principal responsable du bureau concerné soit consulté ». Le 13 décembre 1983, le requérant a demandé au Secrétaire général de revoir la décision de ne pas prolonger son engagement au-delà de sa date d'expiration; il a de nouveau invoqué expressément le droit que lui conférerait le paragraphe 5 de la section IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale.

14. Le 21 décembre 1983, le Sous-Secrétaire général aux services du personnel a répondu au requérant dans les termes suivants :

« Le Secrétaire général a examiné attentivement les questions que vous soulevez dans votre requête du 13 décembre 1983 ... tendant à un réexamen de la décision administrative vous concernant, ainsi que dans votre précédente lettre du 29 novembre 1983, concernant la notification, en date du 23 novembre 1983, vous informant que « l'Organisation n'a pas l'intention de prolonger votre nomination pour une durée déterminée au-delà de sa date d'expiration, à savoir le 26 décembre 1983 ».

Vous déclarez dans vos lettres, après avoir mentionné vos états de service et les évaluations portées par vos supérieurs hiérarchiques, que dans de telles circonstances « la plupart des fonctionnaires ... seraient en droit de s'attendre à ce que leur cas « soit pris équitablement en considération » aux fins d'une nomination de carrière comme le demande la résolution 37/126 IV de l'Assemblée générale ».

Toutefois, votre situation n'est pas la même que celle de « la plupart des fonctionnaires » ayant des états de service comparables

was concluded on the basis of a secondment from your national civil service. At the time your present appointment was made your Government agreed to release you for service under a one-year contract, the Organization agreed so to limit the duration of your United Nations service, and you yourself were aware of that arrangement which, therefore, cannot give you any expectancy of renewal without the involvement of all the parties originally concerned.

Furthermore, you are serving under a fixed-term appointment, which, as expressly provided in staff rule 104.12 (b) and reiterated in your letter of appointment, 'does not carry any expectancy of renewal or of conversion to any other type of appointment'.

In view of the foregoing, the reasons advanced by you in your memorandum of 13 December do not require the Secretary-General to alter the decision communicated to you by letter of 23 November 1983. That decision is maintained and, therefore, the Secretary-General is not in a position to agree to your request 'that the Administrative decision be withdrawn and [your] name forwarded to the appropriate Appointment and Promotion body for reasonable consideration' for career appointment.

Should you wish to pursue your appeal, the Secretary-General is prepared to agree to the direct submission of your case to the Administrative Tribunal."

On 6 January 1984 the Applicant filed the application to the United Nations Administrative Tribunal in respect of which Judgement No. 333 was given.

15. A development which occurred after the filing of the Application to the United Nations Administrative Tribunal, and which was not referred to by the Tribunal in its Judgement (though it was mentioned in the pleadings before the Tribunal) was a further application by the Applicant for employment by the United Nations. On 9 January 1984, according to the Applicant's statement of views transmitted to the Court by the Secretary-General, he forwarded a new P-11 Personal History Form to the Division of Recruitment, Office of Personnel Services, "applying for a job at the United Nations". Under Item 4 (Nationality(ies) at birth), he wrote "USSR". Under Item 5 (Present nationality(ies)), he wrote "USA, pending". Under Item 16 (Have you taken up legal permanent residence status in any country other than that of your nationality? If answer is "yes", which country?), he wrote "Yes. USA". Under Item 17 (Have you taken any legal steps towards changing your present nationality? If answer is "yes", explain fully:), he wrote "I have applied for US citizenship. The bill No. S.1989 is now before US Senate." The Applicant stated that he received no acknowledge-

puisque votre présent contrat a été conclu sur la base d'un détachement de la fonction publique de votre pays. Au moment de la signature de votre présent contrat, votre gouvernement a accepté de vous détacher pour un contrat d'un an, l'Organisation est convenue de limiter à cette période la durée de vos services auprès d'elle, et vous aviez vous-même connaissance de cet arrangement qui ne saurait par conséquent vous autoriser à compter sur une prolongation sans la participation de toutes les parties initialement en cause.

De surcroît, vous êtes titulaire d'un engagement pour une durée déterminée qui, conformément à ce qui est expressément indiqué dans la disposition 104.12 b) du Règlement du personnel et réaffirmé dans votre lettre de nomination, « n'autorise pas ... à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent ».

Au vu de ce qui précède, les raisons que vous avancez dans votre mémorandum du 13 décembre n'impliquent pas que le Secrétaire général doive modifier la décision qui vous a été communiquée par lettre du 23 novembre 1983. Cette décision est maintenue et le Secrétaire général n'est donc pas en mesure d'accéder à votre demande tendant à ce que « la décision de l'administration soit rapportée et que [votre] nom soit transmis à l'organe compétent en matière de nominations et de promotions afin que [votre] cas soit équitablement pris en considération » aux fins d'une nomination de carrière.

Si vous souhaitez poursuivre votre action, le Secrétaire général est disposé à accepter que votre requête soit directement soumise au Tribunal administratif.»

Le 6 janvier 1984, le requérant a déposé devant le Tribunal administratif des Nations Unies la requête qui a donné lieu au jugement n° 333.

15. Après l'introduction de la requête devant le Tribunal administratif des Nations Unies, le requérant a déposé une nouvelle demande d'emploi à l'Organisation des Nations Unies; ce fait n'a pas été mentionné par le Tribunal dans son jugement (bien qu'il ait été évoqué dans les pièces soumises au Tribunal). Le 9 janvier 1984, comme l'indique l'exposé transmis à la Cour au nom du requérant par le Secrétaire général, le requérant a envoyé à la division du recrutement du bureau des services du personnel une nouvelle notice personnelle (formule P-11) « par laquelle il demandait un emploi à l'Organisation des Nations Unies ». Sous la rubrique 4 (Nationalité(s) à la naissance), il indiquait : « URSS. » Sous la rubrique 5 (Nationalité(s) actuelle(s)), il indiquait : « USA, en instance. » Sous la rubrique 16 (Avez-vous un visa de résidence légale permanente dans un pays autre que celui dont vous êtes ressortissant(e) ? Dans l'affirmative, de quel pays s'agit-il ?), il indiquait : « Oui. USA. » Sous la rubrique 17 (Avez-vous entrepris des démarches officielles en vue d'acquérir une nationalité autre que votre nationalité actuelle ? Dans l'affirmative, donnez tous renseignements utiles), il écrivait : « J'ai demandé la citoyenneté améri-

ment of this application, and this has not been contradicted by the Respondent.

16. The Applicant made this further application for United Nations employment after Mr. J. Sills, a spokesman for the Secretary-General, replying to a question at a press conference on 4 January 1984, had said that

“If Mr. Yakimetz chose to apply for a position with the United Nations he would be given every consideration along with other applicants for any position, including his old position.”

The *New York Times* of the same day carried an article on the non-renewal of the Applicant’s contract; in the article the Executive Assistant to the Secretary-General, Mr. Emilio de Olivares, was quoted as follows:

“‘We didn’t extend it because we can’t’, Emilio de Olivares, a senior aide to Mr. Pérez de Cuéllar, said of the Yakimetz contract.

Mr. Olivares said that by Soviet law, Mr. Yakimetz remains a Soviet citizen . . . Moreover, like all Soviet employees of the Secretariat, he was officially ‘seconded’ from his home Government . . .

To have the contract extended, Mr. Olivares said, Soviet consent was essential. But, he said, ‘the Soviets refused’.”

Mr. Patricio Ruedas, Under-Secretary-General for Administration and Management, wrote a letter to the *New York Times*, published on 25 January 1984, commenting on the above newspaper report. He mentioned other eminent officials who had been seconded and United States legislation permitting secondment, and concluded:

“The United Nations endeavors to obtain qualified staff from every one of its member States. Direct employment as well as loans from governments have been used, and continue to be used, as normal recruitment procedures. The main difference between the two is that a person who is on loan returns to his government unless that government agrees otherwise — a principle applicable in all cases, and not only those involving the USSR.”

17. The Applicant’s principal contentions before the Tribunal were summed up by the Tribunal as follows:

“1. No legal impediment existed at the time of the contested decision, or exists now, to the continuation of the Applicant’s service with the United Nations:

caine. Le projet de loi n° S.1989 a été déposé devant le Sénat des Etats-Unis. » Le requérant a déclaré n'avoir reçu aucun accusé de réception de sa demande, ce qui n'a pas été démenti par le défendeur.

16. Le requérant a introduit cette nouvelle demande d'emploi à l'Organisation des Nations Unies après que M. J. Sills, un porte-parole du Secrétaire général, eut déclaré en réponse à une question qui lui avait été posée le 4 janvier 1984, lors d'une conférence de presse :

« Si M. Yakimetz décidait de faire acte de candidature à un poste à l'Organisation des Nations Unies, son cas serait pris en considération de même que celui des autres candidats à ce poste, y compris à son ancien poste. »

Le même jour paraissait dans le *New York Times* un article consacré au non-renouvellement du contrat du requérant. Dans cet article, les propos de M. de Olivares, assistant exécutif du Secrétaire général, étaient ainsi rapportés :

« Nous ne l'avons pas prolongé parce que nous ne le pouvons pas », a déclaré M. Emilio de Olivares, proche collaborateur de M. Pérez de Cuéllar, à propos du contrat de M. Yakimetz.

M. de Olivares a déclaré qu'en vertu de la législation soviétique, M. Yakimetz demeure citoyen soviétique... En outre, comme tous les employés soviétiques du Secrétariat, il était officiellement « détaché » par son gouvernement d'origine...

Pour pouvoir prolonger le contrat, a déclaré M. de Olivares, l'assentiment soviétique était essentiel. Mais, a-t-il déclaré, « les Soviétiques ont refusé. »

M. Patricio Ruedas, Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, a adressé au *New York Times* une lettre, publiée le 25 janvier 1984, dans laquelle il commentait ledit article. Il y mentionnait d'autres hauts fonctionnaires qui avaient été détachés ainsi que les textes législatifs des Etats-Unis autorisant le détachement et concluait :

« L'Organisation des Nations Unies s'efforce d'obtenir des fonctionnaires qualifiés auprès de chacun de ses Etats Membres. Dans le cadre des procédures normales de recrutement, l'on a eu recours et l'on continue d'avoir recours à des recrutements directs ainsi qu'à des prêts des gouvernements. La principale différence entre les deux types de recrutement est qu'une personne qui est prêtée doit retourner dans la fonction publique de son pays à moins que le gouvernement intéressé n'accepte qu'il en soit autrement, principe qui est applicable dans tous les cas, et pas seulement au cas de l'URSS. »

17. Le Tribunal a résumé les principaux arguments du requérant comme suit :

« 1. Lorsque la décision contestée a été prise, il n'y avait pas d'obstacle juridique s'opposant au maintien en fonction du requérant à l'ONU, et il n'y en a pas non plus à l'heure actuelle :

- (a) the Applicant was not in any legally cognizable sense on secondment;
- (b) after 10 February 1983, the Respondent had neither the obligation nor the right to solicit or receive instructions as to the Applicant from any authority extraneous to the Organization;
- (c) no legal constraint existed, after 26 December 1983, on the Applicant's further appointment to the United Nations;

2. The Applicant had a legally and morally justifiable expectancy of continued United Nations employment, and a right to reasonable consideration for a career appointment.

3. The Applicant was denied the reasonable consideration for further employment to which he had a right."

18. The Tribunal then similarly summarized the principal contentions of the Respondent as follows:

"1. The Applicant has no entitlement, including any legally cognizable expectancy, as regards continued employment on expiry of his fixed-term contract:

- (a) the fixed-term contract excludes any expectancy;
- (b) no circumstances outside the scope of the contract gave rise to legally cognizable expectations:
 - (i) the circumstances relating to secondment could not have created an expectancy. The separation from government service during period of United Nations appointment did not result in new terms of contract with United Nations;
 - (ii) the commendations by supervisors did not commit the Secretary-General to extend the appointment. The pre-conditions to consideration of reappointment by the Appointment and Promotion Board were not fulfilled;
 - (iii) General Assembly resolution 37/126, IV, paragraph 5, did not effect a change in procedure on appointment.

2. The Secretary-General's decision against re-appointment was within his sole authority under the Charter and Staff Regulations:

- (a) in reaching his decision, the Secretary-General took into account all the circumstances in the case;
- (b) in taking his decision in the case, the Secretary-General acted in the interest of the Organization."

- a) le requérant n'était pas détaché au sens juridiquement reconnu du terme;
- b) après le 10 février 1983, le défendeur n'était ni tenu ni en droit de solliciter ou de recevoir des instructions concernant le requérant d'une autorité extérieure à l'Organisation;
- c) après le 26 décembre 1983, il n'existait aucune restriction juridique quant au renouvellement de l'engagement du requérant par l'ONU;

2. Le requérant était légalement et moralement en droit de s'attendre à être maintenu en fonction à l'ONU et à ce que sa candidature soit équitablement prise en considération aux fins d'une nomination de carrière.

3. Le droit du requérant à ce que le renouvellement de son engagement soit équitablement envisagé lui a été dénié.»

18. Le Tribunal a résumé de même les principaux arguments du défendeur, comme suit :

« 1. Le requérant n'avait aucun droit ni aucun motif juridiquement admis de s'attendre à ce que son engagement soit prolongé lorsque son contrat de durée déterminée viendrait à expiration :

- a) les engagements pour une durée déterminée n'autorisent pas leurs titulaires à compter sur quoi que ce soit;
- b) aucune circonstance étrangère au contrat ne donnait naissance à une expectative reconnue en droit:
 - i) les circonstances relatives au détachement du requérant ne pouvaient avoir créé une expectative. Le fait que le requérant avait démissionné de la fonction publique de son pays pendant qu'il était au service de l'Organisation des Nations Unies ne créait pas une nouvelle situation contractuelle vis-à-vis de celle-ci;
 - ii) les marques de satisfaction des supérieurs hiérarchiques du requérant n'obligeaient pas le Secrétaire général à renouveler l'engagement du requérant. Les conditions requises pour que le comité des nominations et des promotions examine la question du renouvellement de l'engagement du requérant n'étaient pas réunies;
 - iii) la procédure de nomination n'a pas été modifiée par le paragraphe 5 de la section IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale.

2. La décision du Secrétaire général de ne pas renouveler l'engagement du requérant relevait de sa compétence exclusive en vertu de la Charte et du statut du personnel :

- a) pour prendre sa décision, le Secrétaire général a tenu compte de toutes les circonstances de l'affaire;
- b) la décision prise par le Secrétaire général était dictée par l'intérêt de l'Organisation.»

19. The Tribunal then stated that the legal issues involved in the case were the following:

- “(a) whether the Applicant’s work with the United Nations in different periods created a legal expectancy for further service with the United Nations;
- (b) whether, and if so to what extent, paragraph 5 of General Assembly resolution 37/126, IV, of 17 December 1982 which reads

‘*Decides* that staff members on fixed-term appointments upon completion of five years of continuing good service shall be given every reasonable consideration for a career appointment’

has been carried out;

- (c) the consequences of the application of United Nations rules and regulations in relation to the United States law on resident status and citizenship.”

20. The Judgement of the Administrative Tribunal will be examined in detail later in the present Opinion (paragraphs 33 ff., below), the following brief summary being sufficient for the present. On the first issue identified by the Tribunal, it found, contrary to the contention of the Applicant, that during his period of service with the United Nations the Applicant was under secondment (Judgement, paras. III and XIII) and that there was no “evidence of circumstances sufficient to establish that he had a legal expectancy of any type of further appointment following the end of his fixed-term appointment” (para. VI). The Tribunal rejected the argument of the Applicant that the Secretary-General, by his actions in relation to the Applicant after 10 February 1983 when he resigned from the service of the USSR Government, created a new, although tacit, agreement in which the Soviet Government was not in any way involved (para. VIII). As to the question whether the terms of General Assembly resolution 37/126 had been carried out, the Tribunal found that the Secretary-General was bound by it, but that the resolution was silent on who should give “every reasonable consideration” and by what procedure. The Tribunal considered the letter addressed to the Applicant on 21 December 1983 (quoted in paragraph 14 above), and drew from it “the plain and simple inference . . . that the Respondent had given the required (i.e., ‘every reasonable’) consideration for a career appointment for the Applicant” (para. XVI). It found that the procedure of offering a probationary appointment to a candidate was at the time applicable, that the Secretary-General had the sole authority to decide what constituted “reasonable consideration” and whether the Applicant could be given such an appointment. The Tribunal concluded:

19. Le Tribunal a alors déclaré que les questions juridiques soulevées en l'espèce étaient les suivantes :

- a) Le travail accompli par le requérant à l'Organisation des Nations Unies à différentes périodes l'autorisait-il à compter sur le renouvellement de son engagement par l'Organisation ?
- b) Le paragraphe 5 de la section IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1982, qui est ainsi libellé :
« *Décide que, lorsque des fonctionnaires nommés pour une durée déterminée auront accompli cinq années de service continu en donnant satisfaction, leur cas sera pris équitablement en considération aux fins d'une nomination de carrière* »
a-t-il été appliqué, et dans quelle mesure ?
- c) Les conséquences de l'application du statut et du règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies compte tenu de la législation des Etats-Unis relative à la résidence et à la citoyenneté. »

20. La Cour examinera plus en détail, dans le présent avis (paragraphes 33 et suivants ci-après), le jugement du Tribunal administratif, le bref résumé qui suit étant pour le moment suffisant. En ce qui concerne la première question qu'il a mentionnée, le Tribunal a conclu, contrairement à ce que soutenait le requérant, que celui-ci était détaché pendant sa période de service à l'Organisation des Nations Unies (jugement, par. III et XIII) ; il a ajouté : « il ne semble pas que le requérant ait présenté des éléments établissant qu'il était en droit de compter sur un nouvel engagement de type quelconque après l'expiration de son engagement pour une durée déterminée » (par. VI). Le Tribunal a rejeté l'argument du requérant selon lequel le Secrétaire général, par son comportement à l'égard du requérant après le 10 février 1983, date à laquelle ce dernier avait démissionné de la fonction publique soviétique, aurait créé un nouvel accord, encore que tacite, auquel le Gouvernement soviétique n'était en aucune façon partie (par. VIII). Quant à savoir si les dispositions de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale avaient été appliquées, le Tribunal a conclu que le Secrétaire général était tenu d'appliquer cette résolution, mais que celle-ci ne disait pas qui devait prendre « équitablement en considération » le cas des fonctionnaires et selon quelle procédure. Le Tribunal a examiné la lettre adressée au requérant le 21 décembre 1983 (citée au paragraphe 14 ci-dessus) et a dit qu'on ne pouvait « qu'en déduire que le défendeur avait examiné comme il le devait (« équitablement ») le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière » (par. XVI). Le Tribunal a déclaré que la procédure consistant à offrir à un candidat une nomination pour une période de stage restait applicable à l'époque et que le Secrétaire général avait le pouvoir exclusif de décider ce qui constituait « une prise en considération équitable » et de déterminer s'il était possible d'offrir au requérant une nomination pour une période de stage. Le Tribunal a conclu :

“He apparently decided, in the background of secondment of the Applicant during the period of one year from 27 December 1982 to 26 December 1983, that the Applicant could not be given a probationary appointment. He thus exercised his discretion properly, but he should have stated explicitly before 26 December 1983 that he had given ‘every reasonable consideration’ to the Applicant’s career appointment.” (Para. XVIII.)

The Tribunal went on to reject the suggestion that the Secretary-General had sought instructions from any member State or had in any manner let the wishes of a member State prevail over the interests of the United Nations, contrary to Article 100, paragraph 1, of the Charter. The Tribunal’s treatment of the third legal issue it identified (para. (c) quoted in paragraph 19 above) will be examined later in this Opinion (paragraphs 83 and 84).

21. The Tribunal, while thus rejecting the application made to it, expressed

“its dissatisfaction with the failure of the Respondent to record sufficiently early and in specific terms the fact that he had given the question of the Applicant’s career appointment ‘every reasonable consideration’ as enjoined by the General Assembly resolution” (para. XX),

but considered that this had not caused any discernible injury to the Applicant. To the Judgement was appended a statement by the President of the Tribunal, Mr. Endre Ustor, recording his disagreement with this statement of disapproval and stating his view that the doctrine of the Tribunal on secondment “precludes not only the extension of a seconded fixed-term appointment but also its conversion to any other type of appointment without the consent of the Government concerned”. Also appended was a dissenting opinion by a Vice-President of the Tribunal, Mr. Arnold Kean, expressing the view that

“the Repondent’s decision was flawed by fundamental mistakes of fact or law and requires to be set aside, and that the Tribunal should accept the Applicant’s plea that he was illegally denied his right to reasonable consideration for a career appointment”.

This conclusion was based on, *inter alia*, the view that the writer of the letter of 21 December 1983 mistakenly believed that, if the Applicant had no expectancy of renewal of his fixed-term appointment, there was no possibility of his receiving a career appointment in pursuance of General Assembly resolution 37/126 (para. 7 of Mr. Kean’s opinion).

* * *

« Il semble que le défendeur ait décidé, compte tenu du fait que le requérant était détaché pendant la période d'un an allant du 27 décembre 1982 au 26 décembre 1983, qu'il n'était pas possible d'offrir à ce dernier une nomination pour une période de stage. Le défendeur a donc exercé son pouvoir discrétionnaire de façon régulière, mais il aurait dû explicitement indiquer avant le 26 décembre 1983 qu'il avait « pris équitablement en considération » le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière. » (Par. XVIII.)

Le Tribunal a ensuite écarté l'idée que le Secrétaire général avait sollicité des instructions d'un quelconque Etat ou avait de quelque manière permis que les vœux d'un Etat Membre prennent le pas sur les intérêts de l'Organisation, en violation de l'article 100, paragraphe 1, de la Charte. Quant à la manière dont le Tribunal a traité la troisième question juridique qu'il a formulée (alinéa c), cité au paragraphe 19 ci-dessus), elle sera examinée plus loin dans le présent avis consultatif (paragraphe 83 et 84).

21. Tout en rejetant ainsi la requête qui lui avait été présentée, le Tribunal a tenu à marquer

« sa réprobation devant le fait que le défendeur n'a[va]it pas indiqué suffisamment tôt et de façon spécifique qu'il avait pris équitablement en considération le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière comme l'y enjoignait la résolution de l'Assemblée générale » (par. XX),

mais il a estimé que cette omission n'avait pas causé de préjudice notable au requérant. M. Endre Ustor, président du Tribunal administratif, a joint au jugement une déclaration aux termes de laquelle il précise qu'il ne partage pas cette réprobation et qu'il estime que la doctrine élaborée par le Tribunal en matière de détachement « exclut non seulement la prolongation de l'engagement pour une durée déterminée d'un fonctionnaire détaché mais aussi la conversion de cette nomination en un autre type de nomination sans le consentement du gouvernement intéressé ». Un des vice-présidents du Tribunal, M. Arnold Kean, a joint au jugement une opinion dissidente dans laquelle il affirme que

« la décision du défendeur était entachée d'erreurs fondamentales de fait ou de droit, qu'elle devait être annulée, et que le Tribunal [devait] accepter la conclusion du requérant selon laquelle son droit à ce que son cas soit pris équitablement en considération aux fins d'une nomination de carrière lui [avait] été illégalement dénié ».

Cette conclusion était fondée notamment sur la conviction que l'auteur de la lettre du 21 décembre 1983 avait cru à tort que, si le requérant n'était pas en droit de compter sur le renouvellement de son engagement, il était exclu qu'il puisse recevoir une nomination de carrière en vertu de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale (opinion de M. Kean, par. 7).

* *

22. On 21 June 1984, the Applicant presented an application for review of the Judgement to the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements, in which he requested the Committee to request an advisory opinion of the Court on all four of the grounds set out in Article 11 of the Tribunal's Statute (that the Tribunal has exceeded its jurisdiction or competence, that it has failed to exercise jurisdiction vested in it, that it has erred on a question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations, or that it has committed a fundamental error in procedure which has occasioned a failure of justice). On 10 August 1984, the Secretary-General presented his comments on that Application. At a public meeting held on 28 August 1984 the Committee announced its decisions: it decided that there was not a substantial basis for the application on two of the grounds advanced (that the Tribunal had exceeded its jurisdiction, or that the Tribunal had committed a fundamental error in procedure which had occasioned a failure of justice); in respect of the other two grounds, it held that there was a substantial basis for the application and decided to submit two questions to the Court for advisory opinion. It then announced the text of those questions, as reproduced in paragraph 1 above. The results of and the participation in the votes taken during the private deliberations of the Committee were then formally announced, and five members of the Committee made statements for the record (A/AC.86/XXIV/PV.5).

* *

23. The competence of the Court to give an advisory opinion at the request of the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements (hereinafter called "the Committee") derives immediately from Article 11, paragraphs 1 and 2, of the Statute of the United Nations Administrative Tribunal, which provides as follows:

"1. If a Member State, the Secretary-General or the person in respect of whom a judgement has been rendered by the Tribunal (including any one who has succeeded to that person's rights on his death) objects to the judgement on the ground that the Tribunal has exceeded its jurisdiction or competence or that the Tribunal has failed to exercise jurisdiction vested in it, or has erred on a question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations, or has committed a fundamental error in procedure which has occasioned a failure of justice, such Member State, the Secretary-General or the person concerned may, within thirty days from the date of the judgement, make a written application to the Committee established by paragraph 4 of this article asking the Committee to request an advisory opinion of the International Court of Justice on the matter.

2. Within thirty days from the receipt of an application under paragraph 1 of this article, the Committee shall decide whether or not there is a substantial basis for the application. If the Committee

22. Le 21 juin 1984, le requérant a présenté une demande de réformation du jugement au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif, dans laquelle il a invité le Comité à prier la Cour de donner un avis consultatif sur la base de chacun des quatre motifs indiqués à l'article 11 du statut du Tribunal administratif (le Tribunal a outrepassé sa juridiction ou sa compétence; il n'a pas exercé sa juridiction; il a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies; il a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé). Le 10 août 1984, le Secrétaire général a présenté ses observations sur cette demande. Lors d'une séance publique tenue le 28 août 1984, le Comité a annoncé ses décisions: il décidait que la demande ne reposait pas sur des bases sérieuses au titre de deux des motifs invoqués (le Tribunal a outrepassé sa juridiction ou sa compétence; le Tribunal a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé); en ce qui concerne les deux autres motifs, il considérait qu'ils constituaient des bases sérieuses et décidait de demander à la Cour un avis consultatif sur deux questions. Il a ensuite indiqué la teneur de ces questions, lesquelles sont reproduites au paragraphe 1 ci-dessus. Les résultats des votes qui ont eu lieu au cours des délibérations du Comité en séance privée ont été annoncés officiellement; cinq membres du Comité ont alors fait des déclarations pour le procès-verbal (A/AC.86/XXIV/PV.5).

* *

23. La compétence de la Cour pour donner un avis consultatif à la demande du Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif (ci-après dénommé le Comité) découle directement des paragraphes 1 et 2 de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, aux termes desquels:

« 1. Si un Etat Membre, le Secrétaire général ou la personne qui a été l'objet d'un jugement rendu par le Tribunal (y compris toute personne qui a succédé *mortis causa* à ses droits) conteste le jugement en alléguant que le Tribunal a outrepassé sa juridiction ou sa compétence ou n'a pas exercé sa juridiction ou a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies ou a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé, cet Etat Membre, le Secrétaire général ou l'intéressé peut, dans les trente jours suivant le jugement, demander par écrit au Comité créé en vertu du paragraphe 4 du présent article de prier la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question.

2. Dans les trente jours suivant la réception de la demande visée au paragraphe 1 du présent article, le Comité décide si cette demande repose sur des bases sérieuses. S'il en décide ainsi, il prie la Cour de

decides that such a basis exists, it shall request an advisory opinion of the Court, and the Secretary-General shall arrange to transmit to the Court the views of the person referred to in paragraph 1.”

The fundamental text in this respect is however Article 96 of the United Nations Charter:

“1. The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question.

2. Other organs of the United Nations and specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities.”

Similarly, Article 65, paragraph 1, of the Statute of the Court provides that

“The Court may give an advisory opinion on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request.”

24. In two previous advisory opinions (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1973*, p. 166; *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1982*, p. 325), the Court has examined the question of its competence under these provisions. In one of these cases the request for opinion originated, as in the present case, from an application by a staff member; in the other the request originated from an application to the Committee by a member State. In the first of those cases, the Court concluded that

“the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements is an organ of the United Nations, duly constituted under Articles 7 and 22 of the Charter, and duly authorized under Article 96, paragraph 2, of the Charter to request advisory opinions of the Court for the purpose of Article 11 of the Statute of the United Nations Administrative Tribunal. It follows that the Court is competent under Article 65 of its Statute to entertain a request for an advisory opinion from the Committee made within the scope of Article 11 of the Statute of the Administrative Tribunal.” (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1973*, p. 175, para. 23.)

That conclusion presupposes that in any specific case the conditions laid down by the Charter, the Statute, and the Statute of the Administrative Tribunal are complied with, and in particular that a question on which the opinion of the Court is requested is a “legal question” and one “arising

donner un avis consultatif et le Secrétaire général prend les dispositions voulues pour transmettre à la Cour l'opinion de la personne visée au paragraphe 1.»

Le texte fondamental à ce propos est toutefois celui de l'article 96 de la Charte des Nations Unies, qui est ainsi rédigé :

«1. L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

2. Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.»

Dans le même sens, le paragraphe 1 de l'article 65 du Statut de la Cour dispose que :

«La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis.»

24. Dans deux avis consultatifs précédents (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973*, p. 166, et *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1982*, p. 325), la Cour a examiné la question de sa compétence en vertu de ces textes. Dans l'une de ces affaires, la demande d'avis faisait suite, comme dans la présente instance, à une requête d'un fonctionnaire ; dans l'autre, elle faisait suite à une requête adressée au Comité par un Etat Membre. Dans le premier cas, la Cour a conclu que

«le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif est un organe de l'Organisation des Nations Unies dûment constitué en vertu des articles 7 et 22 de la Charte et dûment autorisé, conformément à l'article 96, paragraphe 2, de cet instrument, à demander à la Cour des avis consultatifs aux fins de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies. Il en résulte que la Cour est compétente en vertu de l'article 65 de son Statut pour connaître d'une requête pour avis consultatif présentée par le Comité dans le cadre de l'article 11 du statut du Tribunal administratif.» (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973*, p. 175, par. 23.)

Cette conclusion suppose que les conditions prévues par la Charte, le Statut de la Cour et le statut du Tribunal administratif soient respectées dans chaque cas et en particulier que la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé soit une «question juridique» qui «se pose dans le

within the scope of [the] activities” of the requesting organ. The question whether a judicial body failed to exercise jurisdiction is clearly a legal question, as is also the question whether it erred on a question of law. Furthermore, the questions put to the Court by the Committee in the present case

“clearly arise out of the performance of [its] primary function of screening the applications presented to it. They are therefore questions which, in the view of the Court, arise within the scope of the Committee’s own activities; for they arise not out of the judgements of the Administrative Tribunal but out of objections to those judgements raised before the Committee itself.” (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1973*, p. 174, para. 21.)

*

25. It is of course well established that

“Article 65, paragraph 1, of the Statute, which establishes the power of the Court to give an advisory opinion, is permissive and, under it, that power is of a discretionary character.” (*I.C.J. Reports 1975*, p. 21, para. 23.)

It is equally well established that the reply of the Court to a request for opinion represents its participation in the activities of the United Nations and, in principle, should not be refused. When considering the proper exercise of its discretion in this respect, it is however essential for the Court to focus its attention on the question or questions to which it is asked to reply, rather than on such related or ancillary questions as may have arisen in connection with the problem put to the Court. In the present case the Government of the United States has advanced the view that

“it is . . . important for the Court to clarify the meaning and nature of secondment in the light of its increasing use in staffing international organizations generally and the United Nations in particular, even though this case does *not* turn on the question of whether the Applicant was in fact seconded to the United Nations during his second continuous period of service there from 27 December 1977 to 26 December 1983”.

Similarly the Government of Italy has drawn attention to the uncertainty created by Judgement No. 333 as to the position of staff members on secondment and to the consideration which weighed with the Court to give its opinion in a previous review case, namely the “stability and efficiency of international organizations” (*I.C.J. Reports 1982*, p. 347, para. 45). The request addressed to the Court is however not for an opinion on the “meaning and nature of secondment”, so that it is only if, or to the extent

cadre de [l']activité » de l'organe dont émane la demande. La question de savoir si un organe judiciaire a omis d'exercer sa juridiction est manifestement une question juridique et il en va de même de la question de savoir s'il a commis une erreur de droit. De plus les questions soumises à la Cour par le Comité en la présente instance

« se posent manifestement dans l'exercice de sa fonction principale qui est de filtrer les demandes qui lui sont adressées. Ce sont donc des questions qui, selon la Cour, se posent dans le cadre de l'activité propre du Comité; elles ne sont pas soulevées en effet par les jugements du Tribunal administratif mais par les objections formulées contre ces jugements devant le Comité lui-même. » (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973, p. 174, par. 21.*)

*

25. Il est assurément bien établi que

« L'article 65, paragraphe 1, du Statut qui confère à la Cour le pouvoir de donner des avis consultatifs est permissif et le pouvoir qu'il lui attribue ainsi a un caractère discrétionnaire. » (*C.I.J. Recueil 1975, p. 21, par. 23.*)

Il est tout aussi bien établi que la réponse de la Cour à une demande d'avis consultatif constitue une participation de la Cour à l'action de l'Organisation des Nations Unies et qu'elle ne devrait pas en principe être refusée. Lorsque la Cour envisage d'exercer son pouvoir discrétionnaire en la matière, il est néanmoins essentiel qu'elle se concentre sur la question ou les questions auxquelles elle doit répondre plutôt que sur des questions connexes ou secondaires qui peuvent avoir été soulevées à propos du problème principal. En l'espèce, le Gouvernement des Etats-Unis a estimé

« qu'il serait néanmoins important que la Cour précise la signification et la nature du détachement, étant donné que ce régime est de plus en plus utilisé pour le recrutement dans les organisations internationales en général, et aux Nations Unies en particulier, même si la solution de la présente affaire *ne dépend pas* de la question de savoir si le requérant était ou non détaché auprès des Nations Unies pendant sa deuxième période d'emploi continu du 27 décembre 1977 au 26 décembre 1983 ».

De même le Gouvernement italien a mis l'accent sur les incertitudes qu'a fait naître le jugement n° 333 quant à la situation des fonctionnaires détachés et sur la considération qui a amené la Cour à donner un avis dans un précédent cas de demande de réformation, à savoir « la stabilité et l'efficacité des organisations internationales » (*C.I.J. Recueil 1982, p. 347, par. 45*). La demande d'avis adressée à la Cour ne portant pas sur « la signification et la nature du détachement », ce n'est que si la Cour constatait

that, it proved necessary for the Court to determine the meaning and nature of secondment in order to be able to reply to the one or the other of the two specific questions put to it that such an examination would properly form part of its advisory opinion.

26. However, leaving aside for this reason the asserted desirability of an authoritative legal opinion on the nature of secondment, the Court considers that there is clear legal justification for replying to the two questions put to it by the Committee. When a request was first made to the Court for an advisory opinion pursuant to Article 11 of the Statute of the Administrative Tribunal, the Court subjected the machinery established by that Article to critical examination, in order to satisfy itself that it would be right to give an opinion in such a case. Inspired by its own previous approach to the question of reviewing in an advisory opinion a decision of the ILO Administrative Tribunal, it was reluctant to “imperil the working of the régime established by the Statute of the Administrative Tribunal for the judicial protection of officials” and concluded that

“although the Court does not consider the review procedure provided by Article 11 as free from difficulty, it has no doubt that, in the circumstances of the present case, it should comply with the request by the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements for an advisory opinion” (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1973, p. 183, para. 40*).

This conclusion is qualified by a reservation as to the merits of the procedure established by Article 11 of the Tribunal’s Statute. In its 1973 Advisory Opinion the Court examined a number of criticisms addressed to this procedure, and in particular the fact that “being composed of member States, the Committee is a political organ”, yet discharged “functions which, in the Court’s view, are normally discharged by a legal body” (*I.C.J. Reports 1973, p. 176, para. 25*). Ultimately the Court however considered that it should give an advisory opinion at the request of the Committee established under Article 11 : it noted that

“A refusal by the Court to play its role in the system of judicial review set up by the General Assembly would only have the consequence that this system would not operate precisely in those cases in which the Committee has found that there is a substantial basis for the objections which have been raised against a judgement.” (*Ibid.*, p. 177, para. 28.)

Similarly in the present case it is clear from the request made by the Committee, from the written statements submitted to the Court by the Government of Italy and the Government of the United States of America, and from the statement of views of the Applicant transmitted to the Court, that

qu'il lui faudrait déterminer la signification et la nature du détachement pour pouvoir répondre à l'une ou à l'autre des deux questions précises qui lui ont été posées, ou dans la mesure où elle ferait une telle constatation, qu'un examen de ce genre pourrait trouver sa place dans son avis consultatif.

26. Laissant par conséquent de côté la question de savoir s'il serait souhaitable qu'un avis juridique autorisé soit émis sur la nature du détachement, comme d'aucuns l'ont affirmé, la Cour considère qu'il existe de bonnes raisons, en droit, pour qu'elle réponde aux deux questions que le Comité lui a posées. La première fois qu'une requête lui a été présentée pour avis consultatif conformément à l'article 11 du statut du Tribunal administratif, la Cour a procédé à un examen critique du mécanisme prévu par cet article, en vue de s'assurer s'il convenait de donner un avis en pareil cas. S'inspirant de la position qu'elle avait adoptée quand il s'était agi de réexaminer, dans un avis consultatif, une décision du Tribunal administratif de l'OIT, la Cour s'est gardée de compromettre « le fonctionnement du régime établi par le statut du Tribunal administratif en vue de la protection juridictionnelle d'un fonctionnaire » et elle a conclu :

« tout en considérant que la procédure de réformation établie à l'article 11 n'est pas exempte de difficulté, la Cour n'estime pas douteux que, dans les circonstances de l'espèce, elle doit donner suite à la requête pour avis consultatif présentée par le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif » (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973, p. 183, par. 40*).

Cette conclusion comporte une restriction quant au mérite de la procédure de réformation instituée par l'article 11 du statut du Tribunal administratif. Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu en 1973, la Cour a examiné un certain nombre de critiques adressées à cette procédure et en particulier le fait qu'« étant composé d'Etats Membres de l'Organisation le Comité est un organe politique » exerçant cependant « des fonctions qui, de l'avis de la Cour, sont normalement exercées par un organe juridique » (*C.I.J. Recueil 1973, p. 176, par. 25*). En définitive, la Cour a néanmoins estimé qu'elle devait donner un avis consultatif à la demande du Comité constitué conformément à l'article 11. Elle a noté que :

« Si la Cour refusait ainsi de jouer son rôle dans le système de réformation judiciaire créé par l'Assemblée générale, la seule conséquence serait que ce système ne fonctionnerait pas dans les cas justement où le Comité aurait estimé que les objections à un jugement reposent sur des bases sérieuses. » (*Ibid.*, p. 177, par. 28.)

De même, dans la présente affaire, il ressort nettement de la requête formée par le Comité, des exposés écrits présentés à la Cour par le Gouvernement italien et par celui des Etats-Unis d'Amérique, ainsi que de l'exposé de l'opinion du requérant transmis à la Cour, que des objections

objections have been raised against Judgement No. 333, and that their examination is appropriate to secure “the judicial protection of officials” of the United Nations. Accordingly, while renewing reservations made in previous cases as to the procedure established by Article 11, the Court concludes that it should give an advisory opinion in the present case.

* *

27. The two provisions of Article 11 of the Statute, specifying grounds of objection in respect of which in this case the Committee found that there was a substantial basis for the application for review, have been considered by the Court before, in two previous advisory opinions, in 1973 and 1982, on cases referred to it by the Committee. In those opinions the Court established a principle as to the scope of its action in response to such requests, and a limited exception to the principle in the case of one of the two grounds considered. In the case of the *Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal*, the Court established the principle that the role of the Court in review proceedings is not to retry the case, but added that this

“does not mean that in an appropriate case, where the judgement has been challenged on the ground of an error on a question of law relating to the provisions of the Charter, the Court may not be called upon to review the actual substance of the decision” (*I.C.J. Reports 1973*, p. 188, para. 48).

The Court in 1982, in its opinion on the *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*, quoted this passage, and went on to examine carefully the question of its proper role when asked for an advisory opinion in respect of the ground of objection concerning error on a question of law relating to provisions of the Charter. It observed that the answer to that question must depend “not only upon the terms of Article 11, but also upon several other factors including, first of all, the Court’s Statute, the case-law of the Court, the general requirements for the exercise of the judicial function”, as well as upon the exact terms of the particular question asked of the Court by the Committee (*I.C.J. Reports 1982*, p. 355, para. 57). It re-emphasized that “the Court’s proper role is not to retry the case and to attempt to substitute its own opinion on the merits for that of the Tribunal” (*ibid.*, p. 356, para. 58). That principle must continue to guide the Court in the present case. It will therefore not necessarily have to deal with the problems raised by certain administrative steps taken, or which should have been taken, by the Secretariat, and which have been the subject of criticism, at the same time as the Tribunal’s Judgement No. 333. Taking into account the limits of its competence set by the applicable texts, the Court should not express any view on the correctness or otherwise of any finding of the Tribunal in

ont été élevées contre le jugement n° 333 et qu'il y a lieu de les examiner pour assurer « la protection juridictionnelle des fonctionnaires » de l'Organisation. En conséquence, tout en réitérant certaines des réserves qu'elle a formulées dans d'autres affaires quant à la procédure établie par l'article 11, la Cour conclut qu'elle doit donner un avis consultatif en l'espèce.

* *

27. Les deux dispositions de l'article 11 du statut du Tribunal administratif qui énoncent des motifs de contestation que le Comité a considérés dans la présente affaire comme constituant des bases sérieuses pour la demande de réformation ont déjà été examinées par la Cour, en 1973 et en 1982, dans deux avis consultatifs qui lui avaient été demandés par le Comité. La Cour y a établi un principe quant aux limites de son action en réponse à des demandes de ce genre et elle l'a assorti d'une exception de portée limitée qui s'applique à l'un des deux motifs considérés. Dans l'affaire de la *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies*, la Cour a énoncé en effet le principe selon lequel le rôle de la Cour, dans une instance de réformation, n'est pas de refaire le procès, tout en ajoutant que cela

« ne veut pas dire que, le cas échéant, si un jugement était contesté en raison d'une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte, la Cour ne pourrait pas être appelée à examiner la décision au fond » (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 188, par. 48).

En 1982, dans l'avis qu'elle a donné en l'affaire de la *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies*, la Cour a cité cet extrait puis a examiné soigneusement la question du rôle qui lui est dévolu lorsqu'elle est priée de donner un avis consultatif en réponse à une demande fondée sur le motif de contestation visant une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies. La Cour a observé que la réponse à cette question dépend nécessairement « non seulement du libellé de l'article 11, mais aussi d'autres facteurs et tout d'abord du Statut de la Cour, de sa jurisprudence et de tout ce qu'exige en général l'exercice de la fonction judiciaire », ainsi que des termes précis de la question particulière que le Comité pose en l'espèce (*C.I.J. Recueil 1982*, p. 355, par. 57). Elle a souligné de nouveau qu'elle n'a « pas pour rôle de refaire le procès ni d'essayer de substituer son opinion sur le fond à celle du Tribunal » (*ibid.*, p. 356, par. 58). Ce principe doit continuer à guider la Cour dans la présente affaire. Elle n'aura donc pas nécessairement à aborder les problèmes que soulèvent certaines mesures administratives qui ont été prises par le Secrétariat ou qui auraient dû l'être et qui ont été critiquées en même temps que le jugement n° 333 du Tribunal; en effet, eu égard aux limites que les instruments applicables en la matière mettent à sa compétence, elle ne doit se pro-

Judgement No. 333, unless it is necessary to do so in order to reply to the questions put to it.

* * *

28. The Court now turns to the first of the two questions submitted to it by the Committee, namely:

“In its Judgement No. 333 of 8 June 1984 (AT/DEC/333) did the United Nations Administrative Tribunal fail to exercise jurisdiction vested in it by not responding to the question whether a legal impediment existed to the further employment in the United Nations of the Applicant after the expiry of his contract on 26 December 1983?”

With regard to the wording of this question, the Court should first observe that there is, or at least there appears to be, a discrepancy between the English version, which refers to a “legal impediment . . . to the *further employment* in the United Nations” and the French version, which refers to an “obstacle juridique au *renouvellement de l’engagement* du requérant à l’Organisation des Nations Unies”. The French text seems to refer only to the narrow hypothesis of a mere extension or renewal of the contract held by the Applicant up to 26 December 1983. However, according to the Report of the Committee (A/AC.86/30, para. 13), the decision of the Committee was based on a proposal, in English, made by the representative of the United Kingdom (A/AC.86/R.120), which used the expression “legal impediment . . . to the further employment”. Accordingly, the words in the French version “obstacle juridique au renouvellement de l’engagement” must be taken to have been a translation of this expression, and therefore to refer to a legal impediment to a “further appointment” or “re-appointment” of the Applicant to the Organization, including both the case of a prolongation of an existing contract, and that of an appointment distinct from the pre-existing contractual relationship.

29. The question whether a “legal impediment” existed to the further employment of the Applicant was raised from the outset when the Applicant, in his application to the Administrative Tribunal, requested it “To adjudge and declare that no legal impediment existed to his further United Nations employment after the expiry of his contract on December 26, 1983”. While contending that “no legally valid secondment took place”, or that after 10 February 1983 there was a “new contractual arrangement”, he conceded that “Having resigned from all positions he might have held in the USSR Government, he was clearly not eligible for an extension of secondment, nor would he have consented to one”. On the other hand, he contended that “There was no legal bar, however, to his eligibility for a new fixed-term contract, or a probationary appointment”, and that he “had a legally and morally justifiable expectancy of continued

noncer sur l'exactitude ou l'inexactitude des conclusions énoncées par le Tribunal que dans la mesure où cela est nécessaire pour qu'elle puisse répondre aux questions qui lui sont posées.

* * *

28. La Cour passe maintenant à la première des deux questions que le Comité lui a posées, et qui est ainsi libellée :

« Dans son jugement n° 333, du 8 juin 1984 (AT/DEC/333), le Tribunal administratif des Nations Unies a-t-il manqué d'exercer sa juridiction en ne répondant pas à la question de savoir s'il existait un obstacle juridique au renouvellement de l'engagement du requérant à l'Organisation des Nations Unies après la venue à expiration de son contrat le 26 décembre 1983 ? »

Au sujet de ce libellé, la Cour se doit de relever d'abord qu'il existe, du moins en apparence, une divergence entre le texte anglais (« legal impediment ... to the *further employment* in the United Nations ») et le texte français (« obstacle juridique au *renouvellement de l'engagement* du requérant à l'Organisation des Nations Unies »). Ces derniers termes ne semblent viser que l'hypothèse restrictive d'une simple prolongation ou d'un simple renouvellement de l'engagement contractuel dont le requérant avait bénéficié jusqu'au 26 décembre 1983. Toutefois, d'après le rapport du Comité (A/AC.86/30, par. 13), la décision du Comité reposait sur une proposition, en anglais, du représentant du Royaume-Uni (A/AC.86/R.120), qui employait les termes « legal impediment ... to the further employment ». En conséquence, les mots « obstacle juridique au renouvellement de l'engagement », qui figurent dans la version française, doivent être considérés comme une traduction desdits termes anglais et, partant, comme se référant à un obstacle juridique à un « nouvel engagement » ou à un « réengagement » du requérant à l'Organisation, expressions recouvrant toutes deux le cas de la prolongation d'un contrat déjà existant et celui d'une nomination distincte du rapport contractuel préexistant.

29. La question de l'existence d'un tel « obstacle juridique » au « renouvellement de l'engagement » du requérant a été soulevée dès l'origine : dans la requête qu'il a présentée au Tribunal administratif, le requérant l'a prié « de juger et de déclarer qu'il n'existait pas d'obstacle juridique au renouvellement de [son] engagement ... à l'Organisation des Nations Unies après la venue à expiration de son contrat, le 26 décembre 1983 ». Tout en alléguant qu'« il n'y [avait] pas eu de détachement juridique valable », ou qu'après le 10 février 1983 il y avait eu un « nouvel arrangement contractuel », il a reconnu qu'« ayant démissionné de toutes les fonctions qu'il pouvait avoir dans la fonction publique de l'URSS, [il] ne pouvait manifestement pas prétendre à une prolongation de son détachement, pas plus qu'il ne l'aurait acceptée ». D'autre part, il a allégué que, « cependant, il n'existait aucun obstacle juridique l'empêchant de

U.N. employment, and a right to reasonable consideration for a career appointment”.

30. In his Answer, the Respondent stated in response to the plea concerning the question of a “legal impediment”:

“With respect to plea C, Respondent does not dispute that it was within the Secretary-General’s authority and discretion to re-appoint the Applicant after the expiry of his contract.” (Para. 27 (c).)

In the circumstances obtaining at the time of the letter of 21 December 1983, “further appointment on the basis of secondment was obviously out of the question”, but at the same time “In those circumstances, there was no contractual or otherwise legally based prohibition on the Secretary-General, either to grant or withhold another appointment”. Before the Tribunal therefore, the Secretary-General committed himself to the view that there was no “legal impediment” to the grant of a career appointment; and asserted that “The decision now contested was taken by the Secretary-General after consideration of all the circumstances in the case . . .” and that this constituted “reasonable consideration” within the meaning of General Assembly resolution 37/126. In his formal “Observations on Applicant’s Pleas and Conclusions”, the Secretary-General asserted

“With respect of plea E, Respondent requests the Tribunal to conclude that Applicant had no ‘right’ to *favourable* consideration for a career appointment and did, in fact, receive such consideration as was *reasonable*.”

31. In his “Observations on the Answer of the Respondent”, the Applicant did not refer at all to the recognition by the Secretary-General, in paragraph 27 (c) of his Answer, quoted above, that there was no “legal impediment” to a re-appointment; he merely took issue with the assertion that “reasonable consideration” was given, submitting that “The Secretary-General, due to a misapprehension of the Applicant’s contractual status, cannot have given every reasonable consideration to his candidature”. Quoting the letter of 21 December 1983, the remarks of the spokesman for the Secretary-General, Mr. Sills, at the press briefing of 4 January 1984, the reported remarks of Mr. de Olivares on the same date, and the letter from Mr. Ruedas published in the *New York Times* on 25 January 1984 (see paragraph 16 above), the Applicant concluded:

“If he was under the impression, as [the statements quoted] indicate, that any extension of the Applicant’s appointment without gov-

pouvoir prétendre à un nouvel engagement d'une durée déterminée ou à un engagement pour une période de stage» et qu'il «était légalement et moralement en droit de s'attendre à être maintenu en fonction à l'ONU et à ce que sa candidature soit équitablement prise en considération aux fins d'une nomination de carrière».

30. Dans sa réplique, le défendeur a déclaré, en réponse à la conclusion du requérant sur la question de l'existence d'un «obstacle juridique» :

« En ce qui concerne la conclusion C, le défendeur ne conteste pas que le Secrétaire général avait le pouvoir discrétionnaire de réengager le requérant après l'expiration de son contrat. » (Par. 27 c).

Il a précisé qu'au moment où la lettre du 21 décembre 1983 avait été rédigée la situation était telle qu'«un nouvel engagement sur la base d'un détachement était manifestement hors de question»; mais il a aussi reconnu que: «Dans ces circonstances, aucune restriction, qu'elle soit contractuelle ou fondée sur d'autres motifs juridiques, n'empêchait le Secrétaire général ni d'accorder, ni de refuser, un autre engagement.» Devant le Tribunal, le Secrétaire général a donc défendu la thèse qu'il n'existait pas d'«obstacle juridique» à l'octroi d'une nomination de carrière; il a affirmé que «la décision ... contestée [avait] été prise par le Secrétaire général après avoir tenu compte de toutes les circonstances de l'affaire...» et que cela constituait une «prise en considération équitable» au sens de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale. Dans le passage de la réplique du défendeur qui constitue formellement ses «observations sur les conclusions du requérant», le Secrétaire général affirme ce qui suit :

« En ce qui concerne la conclusion E, le défendeur prie le Tribunal de conclure que le requérant n'avait pas de «droit» à ce que son cas soit pris *favorablement* en considération pour une nomination de carrière et que son cas a, en fait, été *équitablement* pris en considération. »

31. Dans ses «Observations sur la réplique du défendeur», le requérant n'a nulle part relevé que le Secrétaire général avait reconnu, au paragraphe 27 c) de sa réplique, qu'il n'y avait pas d'«obstacle juridique» à un réengagement; il s'est borné à contester l'affirmation suivant laquelle il y avait eu «prise en considération équitable» et a fait valoir que «le Secrétaire général, en raison d'un malentendu quant au statut contractuel du requérant, n'a pas pu prendre équitablement en considération sa candidature». Citant successivement la lettre du 21 décembre 1983, les propos tenus par M. Sills, porte-parole du Secrétaire général, à une conférence de presse en date du 4 janvier 1984, les termes dans lesquels M. de Olivares se serait exprimé le même jour, ainsi que la lettre de M. Ruedas publiée dans le *New York Times* du 25 janvier 1984 (voir paragraphe 16 ci-dessus), le requérant a conclu :

« Si le Secrétaire général avait l'impression, comme le donnent à penser les déclarations [citées], que toute prolongation de la nomina-

ernment consent was beyond the scope of his discretionary powers, the Secretary-General cannot have given every reasonable consideration to a career appointment, in violation of the Applicant's rights.

If he was not under such impression, then the reasons given by the officials quoted above were specious."

In other words, the Applicant invited the Tribunal to find that the analysis of the legal position expressed in paragraph 27 (c) of the Secretary-General's Answer was not the view he, or his responsible officials, had held at the time that the "reasonable consideration" was supposed to have been given; and that the view which actually *was* held at that time, that the secondment did give rise to a "legal impediment" to any further employment, was incorrect, and was such that no "consideration" on that basis could be "reasonable" within the meaning of resolution 37/126.

*

32. A preliminary point arises from the wording of the first question put to the Court by the Committee, whereby the Court is asked specifically whether the Administrative Tribunal failed to exercise jurisdiction "by not responding to the question whether a legal impediment existed" to the Applicant's further employment. It has been suggested that the Committee intended the Court to take as established that the Tribunal did in fact not respond to that question, and to give its opinion solely on the legal question whether the Tribunal thus failed to exercise jurisdiction. This problem is one of interpretation, in the sense that it is appropriate to ascertain what the Committee intended to ask of the Court; but it is also one relating to the respective competences of the Committee and of the Court. In the view of the Court, it is in fact the latter consideration which prevails. Such a restrictive interpretation of the Committee's question as suggested above seems *prima facie* unlikely, and "It is not to be assumed" that the body requesting an opinion of the Court "would thus seek to fetter or hamper the Court in the discharge of its judicial functions" (*Certain Expenses of the United Nations, I.C.J. Reports 1962*, p. 157). Even if such had been the intention of the Committee, however, in the view of the Court it would nevertheless be bound to examine the question in all its aspects: "the Court must have full liberty to consider all relevant data available to it in forming an opinion on a question posed to it for an advisory opinion" (*ibid.*). The Court cannot therefore simply assume that the Tribunal did in fact fail to respond to the question of the alleged legal impediment, and consider solely whether by not doing so it failed to exercise jurisdiction.

33. The Tribunal's handling of this question is not entirely clear. The

tion du requérant en l'absence de l'assentiment du gouvernement dépassait ses pouvoirs discrétionnaires, le Secrétaire général ne peut pas avoir pris équitablement en considération en nomination de carrière, en violation des droits du requérant.

Si telle n'était pas son impression, les raisons données par les personnalités précitées étaient spécieuses.»

En d'autres termes, le requérant a invité le Tribunal à déclarer que l'analyse de la situation juridique faite au paragraphe 27 c) de la réplique du Secrétaire général n'était pas celle que le Secrétaire général ou ses collaborateurs avaient faite au moment où la « prise en considération équitable » de son cas était censée avoir eu lieu; il l'a aussi invité à déclarer que la position qui avait été effectivement adoptée à ce moment-là, à savoir que le détachement engendrait un « obstacle juridique » par rapport à toute espèce de réengagement, était erronée, de sorte qu'aucune « prise en considération » effectuée sur cette base ne pouvait être « équitable » au sens de la résolution 37/126.

*

32. Le libellé de la première question soumise à la Cour par le Comité pose un problème préliminaire. Aux termes de cette question la Cour est priée de dire expressément si le Tribunal administratif a manqué d'exercer sa juridiction « en ne répondant pas à la question de savoir s'il existait un obstacle juridique au renouvellement de l'engagement du requérant ». On a fait valoir que le Comité voulait que la Cour considère comme acquis que le Tribunal n'avait effectivement pas répondu à la question et qu'elle ne donne un avis que sur la question juridique de savoir si le Tribunal avait ainsi manqué d'exercer sa juridiction. Il s'agit d'un problème d'interprétation puisqu'il convient d'établir ce que le Comité voulait demander à la Cour; mais un problème se pose aussi en ce qui concerne la compétence respective du Comité et de la Cour. De l'avis de la Cour, c'est ce dernier aspect qui l'emporte. De prime abord, il ne semble pas possible d'interpréter la question du Comité de la manière restrictive qui est suggérée ci-dessus et « on ne doit pas supposer » que l'organe ayant demandé un avis à la Cour « ait ainsi entendu lier ou gêner la Cour dans l'exercice de ses fonctions judiciaires » (*Certaines dépenses des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1962, p. 157*). D'ailleurs la Cour estime que, même si telle avait été l'intention du Comité, elle serait tenue d'examiner la question sous tous ses aspects: « la Cour doit avoir la pleine liberté d'examiner tous les éléments pertinents dont elle dispose pour se faire une opinion sur une question qui lui est posée en vue d'un avis consultatif » (*ibid.*). La Cour ne peut donc pas se borner à présumer que le Tribunal a en fait omis de répondre à la question du prétendu obstacle juridique et n'examiner que le point de savoir si, en n'y répondant pas, il a manqué d'exercer sa juridiction.

33. Certes le Tribunal n'a pas été très clair sur cette question. Mais, de

Court however considers that this was because it was obliged to deal first with other contentions set out in the application made to it by the Applicant. The argument in that application is set out under the three main headings which the Tribunal listed at the beginning of its Judgement (see paragraph 17 above). One of these, mentioned second by the Applicant, was that he “had a legally and morally justifiable expectancy of continued United Nations employment, and a right to reasonable consideration for a career appointment”. The Tribunal disregarded the question of moral justifiability and concentrated on the idea of legal justifiability of the expectancy. As a matter of logic, it was appropriate to deal first with this question of a “legal expectancy”, since if the Applicant could show that he possessed such an expectancy, then in the words of the Tribunal in an earlier case “such legal expectancy created a corresponding obligation on the part of the Respondent to provide continuing employment to the Applicant within [the Organization]” (Judgement No. 142, *Bhattacharyya*, para. X).

34. It was in the context of its examination of the claim to a “legal expectancy” that the Tribunal found, contrary to the Applicant’s first contention, that “during the period of his service with the United Nations the Applicant was under secondment” (para. XIII) and that the Respondent had concluded — correctly, in the view of the Tribunal — in the letter of 21 December 1983 that “since the involvement of all parties concerned was necessary for the renewal of the Applicant’s appointment, such renewal was impossible in the circumstances” (para. IV). The Tribunal noted that the Respondent relied on the provision in Staff Rule 104.12 (b) that “The fixed-term appointment does not carry any expectancy of renewal or of conversion to any other type of appointment”, and found that “it does not appear that the Applicant has produced evidence of circumstances sufficient to establish that he had a legal expectancy of any type of further appointment following the end of his fixed-term appointment” (para. VI). The Tribunal found further that “In so far as [the Applicant] was on secondment from the USSR Government, none of the actions he took could bring about any legal expectancy of renewal of his appointment” (para. XII), the actions of the Applicant referred to being his resignation from the USSR posts, and his application for asylum in the United States. In what was clearly an allusion to the *Bhattacharyya* case, the Tribunal added:

“If his fixed-term appointment were not based on secondment he could, in the jurisprudence of the Tribunal, have in certain circumstances expectation of one kind or another for an extension, but such a situation did not arise.” (Para. XII.)

Before setting out its conclusion on the question of “legal expectancy”, the Tribunal included a passage in its reasoning referring to the effect of a change of nationality effected by a staff-member, and quoting from an-

l'avis de la Cour, c'est parce qu'il lui a fallu commencer par examiner d'autres allégations contenues dans la requête que le requérant lui avait présentée. L'argumentation développée dans la requête est résumée par le Tribunal en trois points, au début de son jugement (voir paragraphe 17 ci-dessus). Selon l'un d'eux, mentionné en second lieu par le requérant, celui-ci «était légalement et moralement en droit de s'attendre à être maintenu en fonction à l'ONU et à ce que sa candidature soit équitablement prise en considération aux fins d'une nomination de carrière». Le Tribunal s'est concentré sur le fondement juridique de l'expectative, laissant de côté le problème de son fondement moral. En bonne logique, il lui fallait commencer par cette question, étant donné que si le requérant était parvenu à démontrer qu'une expectative juridique existait dans son cas «une telle situation juridique [aurait créé] à la charge du défendeur une obligation correspondante de conserver le requérant au service [de l'Organisation]», pour reprendre les termes employés par le Tribunal dans une précédente affaire (jugement n° 142, *Bhattacharyya*, par. X).

34. En procédant à l'examen de l'«expectative juridique» invoquée par le requérant, le Tribunal a conclu que, contrairement à ce que celui-ci avait d'abord soutenu, il «était détaché pendant sa période de service à l'ONU» (par. XIII) et que le défendeur avait conclu — à bon droit selon le Tribunal — dans sa lettre du 21 décembre 1983, que «comme la participation de toutes les parties en cause était nécessaire pour que l'engagement du requérant soit renouvelé, il était impossible en l'espèce de prendre une décision dans ce sens» (par. IV). Le Tribunal a ensuite relevé que le défendeur s'était fondé sur la disposition 104.12 *b*) du règlement du personnel, selon laquelle «les engagements d'une durée déterminée n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent», et il a relevé qu'«il ne [semblait] pas que le requérant ait présenté des éléments établissant qu'il était en droit de compter sur un nouvel engagement de type quelconque après l'expiration de son engagement pour une durée déterminée» (par. VI). Le Tribunal a déclaré en outre que «dans la mesure où [le requérant] était détaché de la fonction publique soviétique, aucune des mesures qu'il [avait] prises ne pouvait l'autoriser à compter sur le renouvellement de son engagement» (par. XII); la référence aux mesures prises par le requérant visait sa démission des fonctions qu'il avait occupées en Union soviétique et sa demande d'asile aux Etats-Unis. En faisant clairement allusion à l'affaire *Bhattacharyya*, le Tribunal a poursuivi comme suit :

«Si son engagement pour une durée déterminée ne s'était pas inscrit dans le cadre d'un détachement, il aurait, d'après la jurisprudence du Tribunal, pu, dans certaines circonstances, compter à un titre ou à un autre sur un renouvellement de son engagement, mais ce n'était pas le cas.» (Par. XII.)

Avant de conclure sur la question de l'«expectative juridique», le Tribunal a traité, dans un passage de ses motifs, des effets du changement de nationalité d'un fonctionnaire et il a cité un de ses autres jugements (juge-

other of the Tribunal's Judgements (No. 326, *Fischman*). The Court will have occasion to consider this part of the Judgement later, in the context of the second of the two questions put to it.

35. It should be noted that it was only in the context of the Tribunal's examination of the question of the claim to a legal expectancy that it quoted (in para. V) the provision in Staff Rule 104.12 (b) set out above. The Court therefore does not consider that by doing so the Tribunal intended to suggest that this rule would prevent the "reasonable consideration" required by General Assembly resolution 37/126 from leading to the grant of, or "conversion to" a career appointment in the circumstances contemplated by that resolution. Resolution 37/126, part IV, paragraph 5, of which was intended specifically to be applied to staff members on fixed-term contracts, had to be interpreted together with Staff Rule 104.12 (b) since the latter remained in force. The resolution could not of course confer any expectancy, legal or otherwise, "of renewal or of conversion to any other type of appointment" as long as Rule 104.12 (b) stood; therefore "reasonable consideration" could not imply an expectancy involving any obligation on the part of the Secretary-General to appoint the Applicant. But on the other hand the existence of the Staff Rule obviously was no bar to the giving of "reasonable consideration" for a career appointment.

36. The Tribunal concluded "that during the period of his service with the United Nations the Applicant was under secondment", and that the consent of his national Government was required to modify that situation. With its conclusions on these points "in mind", the Tribunal turned to "the Applicant's plea that he was entitled to, but was denied, the right to receive 'every reasonable consideration' in terms of paragraph 5 of General Assembly resolution 37/126, IV" (para. XIV). After noting that the Secretary-General was bound by the terms of that resolution, and that "the Tribunal has to decide how and to what extent he carried out his obligations under it", the Tribunal continued:

"The Respondent's letter dated 21 December 1983, addressed to the Applicant in reply to his counsel's letter of 13 December 1983, states that he has 'given careful consideration to the issues raised in your request for administrative review', and since these issues are particularly related to the provision of the General Assembly resolution in question, the plain and simple inference is that the Respondent had given the required (i.e., 'every reasonable') consideration for a career appointment for the Applicant." (Para. XVI.)

ment n° 326, *Fischman*). La Cour aura l'occasion de revenir sur ce passage du jugement lorsqu'elle examinera la seconde question qui lui a été posée.

35. Il convient de relever que ce n'est que dans le cadre de l'examen par le Tribunal de la question de l'expectative juridique invoquée par le requérant que le Tribunal a cité (par. V) la disposition 104.12 *b*) du règlement du personnel reproduite ci-dessus. C'est pourquoi la Cour ne considère pas que, ce faisant, le Tribunal voulait laisser entendre que cette règle empêcherait que la « prise en considération équitable » exigée par la résolution 37/126 de l'Assemblée générale ne conduise à l'octroi d'une nomination de carrière, soit directement soit par conversion d'un engagement d'une durée déterminée dans les circonstances envisagées par ladite résolution. La résolution 37/126, dont la section IV, paragraphe 5, devait s'appliquer spécifiquement aux fonctionnaires titulaires de contrats de durée déterminée, devait être interprétée concurremment avec la disposition 104.12 *b*) du règlement du personnel puisque cette dernière restait en vigueur. La résolution ne pouvait évidemment pas donner à ces fonctionnaires une quelconque expectative, juridique ou autre, à « une prolongation ou [à] une nomination d'un type différent » tant que subsistait la disposition 104.12 *b*); il s'ensuit qu'une « prise en considération équitable » ne pouvait pas impliquer d'expectative imposant au Secrétaire général l'obligation d'engager le requérant. Par contre, l'existence de la disposition du règlement du personnel ne constituait évidemment pas un obstacle à une « prise en considération équitable » aux fins d'une nomination de carrière.

36. Le Tribunal a conclu que « le requérant était détaché pendant sa période de service à l'ONU » et que l'assentiment de son administration nationale était nécessaire pour modifier cette situation. C'est en ayant ces conclusions « à l'esprit » que le Tribunal a examiné « l'argument du requérant selon lequel il avait droit — droit qui lui aurait été dénié — à ce que son cas soit « pris équitablement en considération » conformément au paragraphe 5 de la section IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale » (par. XIV). Après avoir noté que le Secrétaire général était tenu de respecter les termes de cette résolution, et que « le Tribunal [devait] décider de quelle façon et dans quelle mesure le défendeur s'[était] acquitté des obligations lui incombant en vertu de cette résolution », le Tribunal a poursuivi :

« Dans la lettre que le défendeur a adressée au requérant le 21 décembre 1983 en réponse à la lettre du conseil de ce dernier en date du 13 décembre 1983, il est dit que le défendeur « a examiné attentivement les questions soulevées dans votre demande de réexamen », et comme ces questions se rattachent tout particulièrement à la disposition de la résolution en question de l'Assemblée générale, on ne peut qu'en déduire que le défendeur avait examiné comme il le devait (« équitablement ») le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière. » (Par. XVI.)

37. The Tribunal then dealt with the issue of whether or not the appropriate form for such consideration was reference of the matter to the Appointment and Promotion Board; this part of the Judgement will be examined in greater detail in the context of the second question put to the Court (paragraphs 67 ff. below). After noting that resolution 37/126 “is silent on who should give ‘every reasonable consideration’ and by what procedure”, it concluded that

“the existing procedure of offering a probationary appointment to a candidate remains applicable, and that in the absence of such an appointment it is left to the Respondent to decide how ‘every reasonable consideration’ for a career appointment should be given to a staff member under General Assembly resolution 37/126, IV, paragraph 5” (para. XVIII).

Its conclusion on the question of “reasonable consideration” is as follows:

“In the present case, the Respondent had the sole authority to decide what constituted ‘reasonable consideration’ and whether the Applicant could be given a probationary appointment. He apparently decided, in the background of secondment of the Applicant during the period of one year from 27 December 1982 to 26 December 1983, that the Applicant could not be given a probationary appointment. He thus exercised his discretion properly, but he should have stated explicitly before 26 December 1983 that he had given ‘every reasonable consideration’ to the Applicant’s career appointment.” (Para. XVIII.)

38. It will thus be apparent from this analysis of the Judgement why the Tribunal did not deal first of all with the first of the Applicant’s contentions, namely the absence of any “legal impediment”. It did not take the view either that there was or that there was not an absolute impediment, barring further employment; rather, it found there could be no *legal* expectancy (i.e., that there was in this respect a “legal impediment”), but there was no such impediment to “reasonable consideration” being given to the grant of a career appointment. To put the matter another way, there was, in the view of the Tribunal, no “legal impediment” to the grant of a career appointment if the Secretary-General in the exercise of his discretion saw fit to offer one, and the Secretary-General was bound by resolution 37/126 to give “every reasonable consideration” to the possibility. The Tribunal considered that the fact of secondment excluded (and did as it were constitute a legal impediment to) a “legal expectancy” of the Applicant’s further employment, which would have entailed an obligation on the Secretary-General, not merely to give “every reasonable

37. Le Tribunal s'est ensuite demandé si la procédure qui convenait à cette prise en considération était ou non la soumission de la question au comité des nominations et des promotions; ce passage du jugement sera examiné de manière plus approfondie dans le cadre de la seconde question posée à la Cour (paragraphe 67 et suivants ci-après). Après avoir noté que la résolution 37/126 « ne dit pas qui devrait « prendre équitablement en considération » le cas des fonctionnaires et selon quelle procédure », le Tribunal conclut que

« la procédure existante qui consiste à offrir à un candidat une nomination pour une période de stage reste applicable, et qu'en l'absence d'une telle nomination il est loisible au défendeur de décider des modalités selon lesquelles le cas d'un fonctionnaire doit être « pris équitablement en considération » aux fins d'une nomination de carrière, conformément au paragraphe 5 de la section IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale » (par. XVIII).

Sur la question de la « prise en considération équitable », il conclut :

« Dans le cas présent, le défendeur avait le pouvoir exclusif de décider ce qui constituait « une prise en considération équitable » et de déterminer s'il était possible d'offrir au requérant une nomination pour une période de stage. Il semble que le défendeur ait décidé, compte tenu du fait que le requérant était détaché pendant la période d'un an allant du 27 décembre 1982 au 26 décembre 1983, qu'il n'était pas possible d'offrir à ce dernier une nomination pour une période de stage. Le défendeur a donc exercé son pouvoir discrétionnaire de façon régulière, mais il aurait dû explicitement indiquer avant le 26 décembre 1983 qu'il avait « pris équitablement en considération » le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière. » (Par. XVIII.)

38. La raison pour laquelle le Tribunal n'a pas examiné avant toute chose la première allégation du requérant, celle qui concerne l'absence de tout « obstacle juridique », ressort donc de l'analyse du jugement à laquelle il vient d'être procédé. Le Tribunal n'a pas considéré qu'il existait ou qu'il n'existait pas d'obstacle absolu s'opposant à un nouvel engagement; il a estimé qu'il ne pouvait y avoir d'expectative *juridique* (c'est-à-dire qu'il y avait à cet égard un « obstacle juridique ») mais qu'aucun obstacle de ce genre ne s'opposait à la « prise en considération équitable » de l'octroi d'une nomination de carrière. Autrement dit, pour le Tribunal, il n'y aurait eu aucun « obstacle juridique » à l'octroi d'une nomination de carrière si le Secrétaire général, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, avait jugé bon d'en offrir une, et le Secrétaire général était tenu, aux termes de la résolution 37/126, de « prendre équitablement en considération » cette possibilité; le Tribunal a été d'avis que le détachement s'opposait (et en quelque sorte constituait un obstacle juridique) à toute « expectative juridique » que le requérant aurait pu avoir quant à un nou-

consideration” but actually to “provide continuing employment”, on the basis of the *Bhattacharyya* precedent.

39. Much of the criticism (e.g., in the written statement of Italy, and the comments of the United States) addressed to the Judgement of the Tribunal is in fact based, explicitly or implicitly, on the idea that the existence or otherwise of a “legal impediment” to further employment — any further employment — of the Applicant by the United Nations constituted in some sense a preliminary question which the Tribunal was obliged, as a matter of procedure or as a matter of logic, to answer before going on to other questions. This however would only be so if the legal impediment, if it existed at all, would be absolute: i.e., if the choice was between holding that there was no legal impediment at all, or that there was such an impediment and that it excluded a staff member from all further United Nations employment. On the view of the matter which emerges from the Tribunal’s Judgement, however, it was clearly more logical to deal with the question of legal impediment as an aspect of each of the two questions of “legal expectancy” and “reasonable consideration”.

40. The “dissatisfaction” expressed by the Tribunal (para. XX) at the Secretary-General’s “failure to record sufficiently early and in specific terms the fact that he had given the question of the Applicant’s career appointment ‘every reasonable consideration’ as enjoined by the General Assembly resolution” is also significant, since it throws light on the Tribunal’s interpretation of the letter of 21 December 1983 (set out in paragraph 14 above). The Applicant argues that in the mind of the writer of that letter, “he was ineligible for ‘every reasonable consideration’ without an expectancy of renewal” and that the letter indicates that the writer “believed a secondment contract bestows a right on a government to veto further employment under any other form of contract and thus taint the seconded employee in perpetuity”. This was however not the way in which the Tribunal interpreted that letter. While it considered that the Secretary-General had exercised his discretion properly, it found that “he should have stated explicitly before 26 December 1983 that he had given ‘every reasonable consideration’, to the Applicant’s career appointment” (para. XVIII). If the Tribunal had read the letter of 21 December 1983 as signifying that, in the view of the Secretary-General, the Applicant was ineligible for “every reasonable consideration”, it could hardly have criticized the Secretary-General for failing to say that he had given such consideration.

41. This criticism expressed by the Tribunal cannot however have any further impact on the Court’s opinion regarding the answer to the ques-

vel engagement, expectative qui n'aurait pas simplement obligé le Secrétaire général à prendre le cas du requérant «équitablement en considération» mais qui l'aurait obligé à le «conserver au service [de l'Organisation]», dans la ligne de la décision rendue en l'affaire *Bhattacharyya*.

39. En fait, une grande partie des critiques formulées (par exemple dans l'exposé écrit du Gouvernement italien et dans les observations des Etats-Unis d'Amérique) contre le jugement du Tribunal se fondent, explicitement ou implicitement, sur l'idée que l'existence ou l'absence d'un «obstacle juridique» à un nouvel engagement — à tout nouvel engagement — du requérant par l'Organisation des Nations Unies constituait en un certain sens une question préliminaire que le Tribunal devait trancher, pour des raisons de procédure ou de logique, avant d'aborder d'autres questions. Cela ne serait néanmoins vrai que si l'obstacle juridique, si tant est qu'il en existait un, était un obstacle absolu, c'est-à-dire s'il fallait soit conclure qu'il n'existait pas du tout d'obstacle juridique, soit qu'il en existait un et qu'il empêchait tout nouvel engagement d'un fonctionnaire à l'Organisation des Nations Unies. Il ressort toutefois du jugement du Tribunal qu'il était évidemment plus logique de traiter le problème de l'obstacle juridique comme constituant un aspect propre à chacune des deux questions de l'«expectative juridique» et de la «prise en considération équitable».

40. La «réprobation» que le Tribunal a exprimée (par. XX) devant le fait que le Secrétaire général n'avait pas «indiqué suffisamment tôt et de façon spécifique qu'il avait pris équitablement en considération le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière comme l'y enjoignait la résolution de l'Assemblée générale» est également révélatrice car elle met en lumière la manière dont le Tribunal a interprété la lettre du 21 décembre 1983 (reproduite au paragraphe 14 ci-dessus). Le requérant soutient que, dans l'esprit de l'auteur de cette lettre, «le cas n'était pas de ceux qui devaient être «pris équitablement en considération» faute d'une expectative de renouvellement de l'engagement» et que la lettre «laisse entendre» que, pour son auteur, «un contrat conclu dans le contexte d'un détachement confère au gouvernement intéressé le droit d'opposer son veto à un nouvel engagement au titre de n'importe quel contrat, le fonctionnaire dont il s'agit se trouvant ainsi définitivement «marqué». Or ce n'est pas ainsi que le Tribunal a interprété cette lettre. Tout en considérant que le Secrétaire général avait exercé son pouvoir discrétionnaire de façon régulière, il a déclaré qu'«il aurait dû explicitement indiquer avant le 26 décembre 1983 qu'il avait «pris équitablement en considération» le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière» (par. XVIII). Si le Tribunal avait interprété la lettre du 21 décembre 1983 comme signifiant que, de l'avis du Secrétaire général, le cas du requérant n'était pas de ceux qui devaient être «pris équitablement en considération», il n'aurait guère pu reprocher au Secrétaire général de n'avoir pas dit qu'il avait pris le cas équitablement en considération.

41. La critique ainsi exprimée par le Tribunal ne saurait cependant avoir quelque autre influence sur l'opinion de la Cour quant à la réponse

tion put to it. The Tribunal, of course, also interpreted the letter to mean that the Respondent “apparently decided, in the background of secondment of the Applicant during the period of one year from 27 December 1982 to 26 December 1983, that the Applicant could not be given a probationary appointment” (para. XVIII). But for the purposes of this Advisory Opinion, it is of little importance what were the reasons underlying the Respondent’s decision since the Tribunal was satisfied that the Respondent had given every reasonable consideration to the Applicant’s case. The Tribunal held that the Secretary-General did not fail to apply the resolution, but was only blameworthy for failing to inform the Applicant at the proper time of exactly what he had done.

42. The first question put to the Court in the present proceedings is whether the Tribunal failed to exercise jurisdiction “by not responding to the question whether a legal impediment existed to the further employment in the United Nations of the Applicant”. However, this was not the real complaint of the Applicant against the Tribunal: the objection of the Applicant was that, in examining the question of “reasonable consideration” it paid no, or insufficient, attention to the indications that the Secretary-General had thought that there was a legal impediment to any further employment, so that his “reasonable consideration” either never took place or was vitiated by a basic assumption later conceded to be incorrect. Thus in his application to the Committee, the Applicant explained:

“The Applicant therefore requested the Tribunal to determine whether any legal impediment existed to his further United Nations employment after the expiry of his contract on 26 December 1983. *In other words*, did the Respondent err in his belief that having once served under a contract labelled ‘secondment’, the Applicant was thereby permanently disabled from further United Nations service under any other form of contract or appointment. It was well within the Tribunal’s jurisdiction to make such a determination.

The Majority Judgement of the Tribunal completely omits this threshold question from the legal issues to which it addresses itself.” (Emphasis added.)

The expression “In other words” is used to imply that one and the same question is being stated in two different forms; but it appears to the Court that there are here two related but separate questions. The first question is whether the Tribunal failed to deal with the legal question of the existence or otherwise of a legal impediment to further employment, and it is this which is alleged to be a failure to exercise jurisdiction. The second question is whether the Tribunal failed to enquire into the belief of the Secre-

à la question qui lui est posée. Certes le Tribunal a aussi interprété la lettre comme voulant dire qu'«il semble que le défendeur ait décidé, compte tenu du fait que le requérant était détaché pendant la période d'un an allant du 27 décembre 1982 au 26 décembre 1983, qu'il n'était pas possible d'offrir à ce dernier une nomination pour une période de stage» (par. XVIII). Mais, pour les besoins de la présente demande d'avis, les motifs qui ont été à la base de la décision du défendeur importent peu dès lors que le Tribunal s'est convaincu que le défendeur avait pris équitablement en considération le cas du requérant. Le Tribunal a conclu que le Secrétaire général n'avait pas omis d'appliquer cette résolution mais qu'on pouvait seulement lui reprocher de n'avoir pas informé le requérant, en temps voulu, de ce qu'il avait fait exactement.

42. Aux termes de la première question posée à la Cour dans la présente instance, il est demandé si le Tribunal a manqué d'exercer sa juridiction «en ne répondant pas à la question de savoir s'il existait un obstacle juridique au renouvellement de l'engagement [ou à un nouvel engagement] du requérant». Ce n'était cependant pas là le véritable reproche adressé par le requérant au Tribunal: le requérant objectait que le Tribunal, en examinant la question de la «prise en considération équitable», n'avait pas accordé d'attention, ou pas suffisamment d'attention, aux indications selon lesquelles le Secrétaire général avait pensé qu'il y avait un obstacle juridique au renouvellement de son engagement ou à un nouvel engagement, de telle manière que la «prise en considération équitable» soit n'avait jamais eu lieu, soit était viciée par une présomption fondamentale qui devait être ensuite reconnue inexacte. C'est ainsi que, dans la demande qu'il a présentée au Comité, le requérant a précisé:

«Le requérant a donc prié le Tribunal de dire s'il existait un obstacle juridique à son maintien en fonctions à l'Organisation des Nations Unies après l'expiration de son contrat, le 26 décembre 1983. *En d'autres termes*, le défendeur a-t-il commis une erreur en estimant qu'ayant antérieurement été employé dans le cadre d'un contrat qualifié de «détachement», le requérant était de ce fait privé de manière permanente de la possibilité d'être employé à l'Organisation des Nations Unies au titre d'un contrat ou d'une nomination d'un type différent. Le Tribunal était pleinement compétent pour se prononcer sur ce point.

Dans son jugement, le Tribunal omet complètement d'inclure cette question liminaire au nombre des questions juridiques qu'il examine.» (Les italiques sont de la Cour.)

L'expression «en d'autres termes» sert à indiquer qu'une seule et même question est exposée sous deux formes différentes; il apparaît toutefois à la Cour qu'il s'agit en l'occurrence de deux questions connexes mais distinctes. La première porte sur le point de savoir si le Tribunal a omis d'examiner la question juridique de l'existence ou de l'absence d'un obstacle juridique à un nouvel engagement du requérant et c'est cela, est-il prétendu, qui constituerait un non-exercice de juridiction. La seconde porte

tary-General as to the existence of a legal impediment, and the possible impact of that belief on his ability to give “every reasonable consideration” to a career appointment.

43. The Court would recall that in appropriate cases it is entitled to look behind the strict terms of the question as presented to it. In its Advisory Opinion concerning the *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt*, the Court, following the line of its earlier jurisprudence, observed that

“if it is to remain faithful to the requirements of its judicial character in the exercise of its advisory jurisdiction, it must ascertain what are the legal questions really in issue in questions formulated in a request” (*I.C.J. Reports 1980*, p. 88, para. 35).

The Court in that case, as to some extent also in other cases, found it necessary to reformulate the question submitted for advisory opinion in order to deal with “the questions really in issue”. As the Court made clear in a later case, such reformulation must remain within the limits on the powers of the requesting body: the Court cannot, by reformulating the question put, respond to a question which that body could not have submitted, for example because it was not a legal question “arising within the scope of the activities” of the requesting body. In the case concerning the *Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal*, where the Court had occasion to reformulate the question put by the Committee, it observed that its jurisdiction under Article 11 of the Tribunal’s Statute is limited to the four specific grounds of objection there specified and recalled its previous dictum that

“Consequently, the Committee is authorized to request, and the Court to give, an advisory opinion only on legal questions which may properly be considered as falling within the terms of one or more of those four ‘grounds’.” (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal*, *I.C.J. Reports 1973*, p. 184, para. 41.)

44. In considering what questions are “really in issue”, the Court must of course have regard also to the intentions of the requesting body as they emerge from such records as may be available of the discussions leading up to the decision to request an opinion. This was the course which the Court followed in 1980 in its Advisory Opinion on the *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt* (*I.C.J. Reports 1980*, pp. 85 to 88, paras. 28 to 34), in order to define “the true

sur le point de savoir si le Tribunal a omis de rechercher quelle était la conviction du Secrétaire général à cet égard et quelles ont pu être les répercussions de cette conviction sur l'aptitude du Secrétaire général à « prendre équitablement en considération » une nomination de carrière.

43. La Cour rappellera que, quand il y a lieu, elle peut aller au-delà du libellé même de la question qui lui est posée. Dans l'avis consultatif qu'elle a donné à propos de l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*, la Cour, suivant sa jurisprudence antérieure, a souligné que

« pour rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire dans l'exercice de sa compétence consultative, elle doit rechercher quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête » (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 88, par. 35).

Dans l'affaire citée ci-dessus, comme elle l'a fait jusqu'à un certain point dans d'autres, la Cour a jugé nécessaire de reformuler la question sur laquelle un avis consultatif lui était demandé, afin de rechercher « quelles [étaient] véritablement les questions juridiques que [soulevaient] les demandes ». Comme la Cour l'a précisé dans une affaire plus récente, cette reformulation d'une question doit rester dans les limites des pouvoirs de l'organe qui demande l'avis : la Cour ne peut pas, par le biais d'une reformulation de la question qui lui est posée, répondre à une question que cet organe n'aurait pas pu lui poser, par exemple parce qu'il ne s'agit pas d'une question juridique « qui se poserait dans le cadre de [l']activité » de l'organe demandeur. Dans l'affaire de la *Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies*, la Cour a eu l'occasion de reformuler la question qui lui était posée par le Comité et elle a noté que la compétence de la Cour sur la base de l'article 11 du statut du Tribunal est limitée aux quatre motifs précis de contestation spécifiés dans cet article ; elle a aussi rappelé sa déclaration précédente selon laquelle :

« Il s'ensuit que le Comité n'est autorisé à demander, et la Cour à donner, un avis consultatif que sur les questions juridiques qui peuvent légitimement être considérées comme se rattachant à un ou plusieurs de ces quatre motifs. » (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973*, p. 184, par. 41.)

44. Lorsqu'elle examine quelles sont « véritablement les questions » soulevées, la Cour doit naturellement tenir compte aussi des intentions de l'organe demandeur telles qu'elles se dégagent des comptes rendus des débats dont elle dispose et qui ont conduit à la décision de demander l'avis. C'est la voie que la Cour a suivie en 1980 dans son avis consultatif sur l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte* (*C.I.J. Recueil 1980*, p. 85-88, par. 28-34), pour définir « la véritable ques-

legal question submitted to the Court” (*ibid.*, p. 89, para. 36). In the present case, as noted above (paragraph 22), application was made to the Committee on all four of the grounds set out in Article 11 of the Statute of the Tribunal; and the Committee took a formal decision on each of those grounds as a separate question. It decided that there was no substantial basis for the Application on the ground either that the Tribunal had exceeded its jurisdiction, or that it had committed a fundamental error in procedure which had occasioned a failure of justice (A/AC.86/XXIV/PV.5, pp. 2-3). The Court accordingly concludes that it is not open to it to enter into these grounds, by reformulating the question put to it or otherwise, because it cannot be said that it was the intention or wish of the Committee to have an opinion of the Court on these points.

45. On the other hand, it was the intention of the Committee to have the opinion of the Court on the question whether the Administrative Tribunal failed to exercise jurisdiction vested in it, one of the four grounds of objection contemplated by Article 11 of the Tribunal’s Statute. Without going beyond the limits of this ground, it is open to the Court to redefine the point on which it is asserted that the Tribunal failed to exercise its jurisdiction, if this will enable it to give guidance on “the legal questions really in issue”. It thus seems to the Court essential to examine whether the Tribunal addressed its mind to both the questions defined at the end of the paragraph 42 of this Opinion.

46. It is appropriate at this point to examine more closely what is meant by the expression “failed to exercise jurisdiction vested in it”. The Court has already given its attention to this point in its advisory opinion on the *Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal (I.C.J. Reports 1973, p. 166)*. In that opinion the Court defined its role as follows:

“In the Court’s view, therefore, this ground of challenge covers situations where the Tribunal has either consciously or inadvertently omitted to exercise jurisdictional powers vested in it and relevant for its decision of the case or of a particular material issue in the case.” (*Loc. cit.*, p. 189, para. 51.)

It also observed that:

“Clearly, in appreciating whether or not the Tribunal has failed to exercise relevant jurisdictional powers, the Court must have regard to the substance of the matter and not merely to the form. Consequently, the mere fact that the Tribunal has purported to exercise its powers with respect to any particular material issue will not be enough: it must in fact have applied them to the determination of the issue.” (*Loc. cit.*, pp. 189-190, para. 51.)

It was however more important for the Court in that case to ascertain

tion juridique qui lui [était] soumise» (*ibid.*, p. 89, par. 36). Dans la présente affaire, comme il est indiqué au paragraphe 22 ci-dessus, la demande qui a été présentée au Comité se fondait sur chacun des quatre motifs prévus à l'article 11 du statut du Tribunal; le Comité a pris une décision formelle sur chacun d'eux séparément. S'agissant du motif d'après lequel le Tribunal aurait outrepassé sa juridiction ou sa compétence ou de celui d'après lequel le Tribunal aurait commis, dans la procédure, une erreur essentielle ayant provoqué un mal-jugé, le Comité a décidé que la demande de réformation ne reposait pas sur des bases sérieuses (A/AC.86/XXIV/PV.5, p. 2-3). La Cour conclut par conséquent qu'elle n'a pas à s'occuper de ces motifs, que ce soit en reformulant la question qui lui est posée ou de toute autre manière, puisqu'on ne peut pas dire que le Comité ait eu l'intention ou le désir de demander un avis à la Cour sur ces points.

45. En revanche, le Comité avait bien l'intention de demander l'avis de la Cour sur la question de savoir si le Tribunal administratif avait manqué d'exercer sa juridiction, ce qui constitue l'un des quatre motifs de contestation d'un jugement visés à l'article 11 du statut du Tribunal. Sans s'écarter de ce motif, la Cour peut redéfinir le point sur lequel il est allégué que le Tribunal a manqué d'exercer sa juridiction si cela peut lui servir à faire la lumière sur les questions juridiques qui se posent véritablement. C'est pourquoi la Cour estime essentiel de rechercher si le Tribunal a fait porter sa réflexion sur les deux questions définies à la fin du paragraphe 42 du présent avis.

46. Il convient à présent d'examiner de plus près ce que signifient les mots «a manqué d'exercer sa juridiction». La Cour s'est déjà penchée sur la question dans son avis consultatif relatif à la *Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies (C.I.J. Recueil 1973, p. 166)*. Dans cet avis, la Cour a défini son rôle de la façon suivante :

«Selon la Cour, ce motif de contestation ne vise donc que les cas où, soit sciemment soit par inadvertance, le Tribunal n'a pas exercé les pouvoirs juridictionnels qu'il détient et qui lui permettent de statuer à l'égard d'une affaire ou d'un élément important d'une affaire.» (*Loc. cit.*, p. 189, par. 51.)

La Cour a ajouté :

«Il est clair que, pour déterminer si le Tribunal a exercé des pouvoirs juridictionnels applicables en l'espèce, la Cour doit tenir compte de la substance et pas seulement de la forme. Il ne suffit donc pas que le Tribunal ait eu l'intention d'exercer ses pouvoirs à propos d'un élément important, encore faut-il qu'il les ait réellement exercés et se soit prononcé à ce sujet.» (*Loc. cit.*, p. 189-190, par. 51.)

Ce qui était alors plus important pour la Cour, c'était d'établir si la de-

whether the particular plea had to be mentioned expressly, or whether it was sufficient that it had been effectively dealt with, in the course of disposal of another argument or otherwise. The Court said :

“It can hardly be denied . . . that in this particular case the structure adopted [by the Tribunal’s Judgement] created the difficulty that some of the applicant’s pleas, though covered by the general consideration of the basic questions of non-observance of regulations, of rescission and of damage, were not expressly mentioned or specifically dealt with in the paragraphs in which the Tribunal developed its reasoning and analysed what it deemed to be the pertinent issues.

To find that such a difficulty has arisen in the present case does not signify that, as contended by the applicant, there has been on the part of the Tribunal a failure to exercise its jurisdiction with respect to those pleas which were not expressly mentioned nor specifically dealt with in the substantive part of the Judgement. The test of whether there has been a failure to exercise jurisdiction with respect to a certain submission cannot be the purely formal one of verifying if a particular plea is mentioned *eo nomine* in the substantive part of a judgment: the test must be the real one of whether the Tribunal addressed its mind to the matters on which a plea was based, and drew its own conclusions therefrom as to the obligations violated by the respondent and as to the compensation to be awarded therefor. Such an approach is particularly requisite in a case such as the present one, in which the Tribunal was confronted with a series of claims for compensation or measures of relief which to a considerable extent duplicated or at least substantially overlapped each other and which derived from the same act of the respondent: . . .” (*I.C.J. Reports 1973*, p. 193, paras. 55-56.)

47. Similarly in the present case, the Judgement of the Tribunal does not state specifically that it was the view of the Tribunal that, while a fixed-term appointment on secondment cannot be renewed or extended without the consent of the seconding Government, there is no automatic bar to the holder of such appointment being given a career appointment on its expiration. Nor does the Tribunal ever specifically reject or uphold the contention that the Secretary-General, because he was convinced that there was such a bar, could not have given “every reasonable consideration” to the Applicant’s application for appointment. If however it can be established with sufficient certainty that “the Tribunal addressed its mind” to the matters on which these contentions were based, “and drew its own conclusions therefrom”, then, whatever view be taken of the conclusion reached by the Tribunal on the evidence available, there was no failure to exercise jurisdiction in that respect.

mande particulière devait être expressément mentionnée dans le jugement ou s'il suffisait qu'elle ait été effectivement étudiée dans le cadre de l'examen d'un autre argument ou de toute autre manière. La Cour s'est exprimée comme suit :

« On ne saurait ... nier qu'en l'espèce la présentation adoptée [dans le jugement du Tribunal] a causé une difficulté, en ce sens que, si certaines des demandes du requérant ont été envisagées dans le cadre d'un examen d'ensemble des questions fondamentales touchant à l'inobservation du règlement, à l'annulation et au préjudice, elles n'ont pas été visées expressément, ni traitées une à une, dans les paragraphes où le Tribunal a exposé ses motifs et analysé les questions qu'il a jugées pertinentes.

Constater l'existence de cette difficulté en l'espèce ne revient pas à dire que, comme le soutient le requérant, le Tribunal ait omis d'exercer sa juridiction à propos des demandes qu'il n'a ni expressément visées ni traitées une à une dans les motifs du jugement. Pour savoir si le Tribunal a exercé sa juridiction relativement à une certaine demande, on ne saurait recourir au critère purement formel qui consiste à s'assurer qu'elle figure nommément dans les motifs du jugement : on doit appliquer ce qui est le vrai critère et déterminer si le Tribunal a fait porter sa réflexion sur les bases de la demande et en a tiré ses propres conclusions quant aux obligations que le défendeur aurait enfreintes et à l'indemnité à accorder en conséquence. Cette méthode s'impose en particulier lorsque, comme c'était le cas en l'espèce, le Tribunal se trouve saisi d'une série de demandes d'indemnisation ou de réparation qui se recouvrent ou du moins se chevauchent dans une large mesure et qui résultent d'un seul et même acte du défendeur : ... » (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 193, par. 55-56.)

47. De même, dans la présente affaire, le Tribunal ne dit pas expressément dans son jugement que, étant admis qu'un engagement de durée déterminée accordé dans le cadre d'un détachement ne peut être renouvelé ou prolongé sans le consentement du gouvernement qui a détaché l'intéressé, il n'y a pourtant pas d'empêchement automatique à ce que le titulaire de l'engagement se voie offrir une nomination de carrière à l'expiration de cet engagement. Le Tribunal ne rejette ni n'accepte non plus expressément la thèse selon laquelle le Secrétaire général, parce qu'il était convaincu qu'un tel empêchement existait, n'aurait pas pu prendre « équitablement en considération » la candidature du requérant à un poste de carrière. Toutefois, s'il peut être établi avec assez de certitude que « le Tribunal a fait porter sa réflexion » sur les éléments qui sous-tendent ces thèses et qu'il « en a tiré ses propres conclusions », il n'a alors pas omis d'exercer sa juridiction à cet égard, quoi qu'on puisse penser de la conclusion à laquelle il est parvenu au vu des éléments dont il disposait.

48. Clearly the first step to be taken in order to establish whether the Tribunal addressed its mind to a particular point is to examine the text of its Judgement; but it may also be appropriate to consult separate or dissenting opinions appended to it. So far as the Judgement itself is concerned, the Court has already indicated why, in its view, the Judgement did not take up specifically, and as a preliminary point, the question of the existence of a “legal impediment” (paragraphs 36 and 37 above); the Court does not consider that this signifies that the Tribunal failed to address its mind to that question. Attention should however also be drawn to the passage from paragraph XVIII of the Judgement quoted in paragraph 36 above, in which the Tribunal referred to the Respondent’s “sole authority to decide what constituted ‘reasonable consideration’ and whether the Applicant could be given a probationary appointment”, and to the Respondent’s proper exercise of his “discretion”. A discretion certainly does not authorize, as the Tribunal rightly emphasized in its Judgement No. 54 (*Mauch*), an “arbitrary or capricious exercise of the power . . . , nor the assignment of specious or untruthful reasons for the action taken, such as would connote a lack of good faith or due consideration for the rights of the staff member involved”. The fact remains, however, that in the view of the Tribunal, the Secretary-General was not obliged by binding rules to take a particular action and to take it in a particular way: in other words, the Secretary-General could take the decision to offer the Applicant a career appointment, but was not bound to do so. It follows from this that the Tribunal was clearly deciding, though by implication, that there was no absolute legal impediment, in the sense of an impediment to any further employment, which the Applicant thought had inspired the decision not to give him a career appointment. In doing so the Tribunal therefore responded to the Applicant’s plea that it should be adjudged that there was no legal impediment to the continuation of his service.

49. In order to interpret or elucidate a judgement it is both permissible and advisable to take into account any dissenting or other opinions appended to the judgement. Declarations or opinions drafted by members of a tribunal at the time of a decision, and appended thereto, may contribute to the clarification of the decision. Accordingly the wise practice of the Tribunal, following the example of the Court itself, has been not only to permit such expressions of opinion but to publish them appended to the judgement. It is therefore proper in the present case, in order better to grasp the position of the Tribunal on the point now under examination, to refer not only to the Judgement itself, but also to the “Statement” of Mr. Endre Ustor and the dissenting opinion of Mr. Arnold Kean.

50. President Ustor, who voted in favour of the Judgement, considered that the Applicant was “not eligible for consideration for a career appointment” because the fact of secondment “precludes not only the extension of a seconded fixed-term appointment but also its conversion to any other

48. La première démarche à entreprendre pour savoir si le Tribunal a fait porter sa réflexion sur un point particulier est évidemment d'examiner le texte du jugement ; il se peut pourtant qu'il convienne aussi de consulter les opinions individuelles ou dissidentes jointes au jugement. Pour ce qui est du jugement lui-même, la Cour a déjà indiqué pourquoi, à son avis, le Tribunal n'a pas traité spécifiquement, et à titre préliminaire, la question de l'existence d'un « obstacle juridique » (paragraphe 36 et 37 ci-dessus) ; la Cour ne considère pas que cela signifie que le Tribunal n'a pas fait porter sa réflexion sur cette question. Toutefois, il convient aussi de mettre en évidence le passage du paragraphe XVIII du jugement, cité au paragraphe 36 ci-dessus, dans lequel le Tribunal se réfère au « pouvoir exclusif » du défendeur « de décider ce qui constituait « une prise en considération équitable » et de déterminer s'il était possible d'offrir au requérant une nomination pour une période de stage » ainsi qu'à l'exercice régulier de ce « pouvoir » par le défendeur. Un pouvoir discrétionnaire n'autorise certes pas son titulaire, comme le Tribunal a eu raison de le souligner dans son jugement n° 54 (*Mauch*), à « user » de ce pouvoir « de façon arbitraire ou capricieuse ni [à] donner, du licenciement, un motif spécieux ou inexact qui révélerait un manque de bonne foi ou un mépris des droits du fonctionnaire en cause ». Il reste cependant que, pour le Tribunal, le Secrétaire général n'était pas tenu par des règles obligatoires de faire quelque chose et de le faire d'une certaine manière. Autrement dit, le Secrétaire général pouvait prendre la décision d'offrir au requérant un engagement de carrière mais il n'était pas tenu de le faire. Il en résulte que le Tribunal a nettement décidé, encore qu'implicitement, qu'il n'existait pas d'obstacle juridique absolu, c'est-à-dire d'obstacle à toute espèce de nouvel engagement, qui aurait inspiré, selon le requérant, la décision de ne pas lui offrir une nomination de carrière. Ce faisant, le Tribunal a donc répondu à la demande du requérant visant à ce qu'il soit déclaré qu'il n'existait pas d'obstacle juridique à son maintien en service.

49. Pour interpréter ou élucider un jugement, il est à la fois permis et souhaitable de prendre en considération les éventuelles opinions dissidentes ou autres jointes à ce jugement. Les déclarations et opinions que des membres d'une juridiction rédigent au moment où une décision est rendue et qu'ils joignent à cette décision peuvent contribuer à clarifier celle-ci. C'est pourquoi le Tribunal, suivant en cela l'exemple de la Cour elle-même, a eu pour pratique non seulement de permettre aux juges d'exprimer de telles opinions, mais aussi de les publier avec le jugement, ce qui est une sage pratique. En l'espèce, il est donc légitime, pour mieux saisir la position du Tribunal sur la question à l'examen, de se reporter non seulement au jugement lui-même mais encore à la « déclaration » de M. Ustor et à l'opinion dissidente de M. Kean.

50. Le président, M. Ustor, qui a voté pour le jugement, a estimé que « le requérant ne remplissait pas les conditions requises pour que son cas soit pris en considération aux fins d'une nomination de carrière » parce que la notion de détachement « exclut non seulement la prolongation de

type of appointment without the consent of the Government concerned". Vice-President Kean took a different view:

"Far from there being a generally accepted rule that in the absence of the government's consent a seconded staff member must always be refused, *in limine*, a career appointment at the end of his period of secondment, this paragraph [of an International Civil Service Commission Report] makes it quite clear that the government's view was not to be decisive but was to be fully taken into account together with all other relevant factors."

It is evident that if the remaining member of the Tribunal, who did not make any separate statement of his views, had shared the view of Mr. Ustor, the Judgement would have been drafted to convey the view of the two-member majority that the Applicant's secondment was an absolute bar to his obtaining a career appointment, so that the question of "reasonable consideration" would not arise. The Judgement of the Tribunal thus occupied the middle ground between Mr. Ustor and Mr. Kean, differing from the individual view of the former to the extent solely that it held that there was no "legal impediment" barring a career appointment; and differing from the latter in holding that "every reasonable consideration" had in fact been given. Mr. Ustor did not express any disagreement on this second point; he thought that "reasonable consideration" need not have been given, in view of the factor of secondment, but that on the facts it was given.

51. It should however be observed that in any event the reply to be given by the Court to the first question put to it by the Committee does not depend on the correct interpretation of Mr. Ustor's meaning. The Court is asked whether the Tribunal failed to exercise jurisdiction on a particular point; the question is not whether the conclusion of the Tribunal on the point was correct or not, but whether it addressed its mind to it. The Court does not have to choose between the conclusion of the Tribunal and that of an individual member of it, though it may find significance in the extent to which that member shared the conclusion of his colleagues. It may even be said that the greater the measure of revealed disagreement within the Tribunal on the point, the more certain it is that it was considered and debated, not overlooked or passed over.

52. The possibility that the Secretary-General, in considering the Applicant's position, was under a misapprehension as to the effect of secondment as a "legal impediment" to further appointment was dealt with, in slightly different language, in the dissenting opinion of Vice-President Kean. The Tribunal decided that the Applicant had no "legal expect-

l'engagement pour une durée déterminée d'un fonctionnaire détaché mais aussi la conversion de cette nomination en un autre type de nomination sans le consentement du gouvernement intéressé». L'un des vice-présidents, M. Kean, a été d'un avis différent. Pour lui :

«Loin de reconnaître l'existence d'une règle généralement acceptée selon laquelle, en l'absence du consentement du gouvernement d'un fonctionnaire détaché, il faut dans tous les cas refuser, *in limine*, à ce dernier une nomination à titre permanent à la fin de sa période de détachement, ce paragraphe [d'un rapport de la commission de la fonction publique internationale] précise très clairement que les vues du gouvernement ne sont pas décisives mais qu'elles doivent être pleinement prises en considération en même temps que tous les autres facteurs pertinents.»

Il est évident que, si le troisième membre du Tribunal, qui n'a pas exposé ses vues dans une opinion individuelle, avait partagé l'opinion de M. Ustor, la décision du Tribunal aurait alors été rédigée de façon à traduire l'opinion des deux membres formant la majorité, opinion suivant laquelle le détachement du requérant constituait un obstacle absolu à une nomination de carrière, de sorte que la question d'une « prise en considération équitable » ne se serait pas posée. Dans son jugement, le Tribunal a donc adopté une position médiane entre celle de M. Ustor et celle de M. Kean; il ne s'écarte de l'opinion particulière du premier que dans la mesure où il conclut qu'aucun « obstacle juridique » ne s'opposait à une nomination de carrière et il s'écarte de l'opinion du second en déclarant que le cas de l'intéressé a bien été « pris équitablement en considération ». M. Ustor ne s'est pas déclaré en désaccord sur ce second point; il a estimé qu'il n'y avait pas besoin de prendre « équitablement en considération » le cas de l'intéressé, compte tenu du détachement de ce dernier, mais qu'en réalité il y avait eu prise en considération équitable.

51. Il convient cependant de souligner que, de toute façon, la réponse que la Cour doit donner à la première question qui lui a été posée par le Comité ne dépend pas de l'interprétation exacte de la pensée de M. Ustor. Il est demandé à la Cour de dire si le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction sur un point particulier; il ne s'agit pas de savoir si la conclusion du Tribunal sur ce point est exacte ou non mais s'il y a réfléchi. La Cour n'a pas à choisir entre la conclusion du Tribunal et celle d'un de ses membres, encore qu'il puisse lui importer de savoir dans quelle mesure celui-ci a partagé la conclusion de ses collègues. On peut même dire que plus il apparaît qu'il y a eu désaccord au sein du Tribunal sur ce point, plus il est certain que celui-ci a été examiné et débattu et qu'il n'a pas été passé sous silence ou considéré comme allant de soi.

52. La possibilité que le Secrétaire général, lorsqu'il a examiné le cas du requérant, ait cru à tort que le détachement de ce dernier constituait un « obstacle juridique » à un nouvel engagement a été traitée en des termes légèrement différents dans l'opinion dissidente de M. Kean. Le Tribunal a décidé que le requérant n'était pas « en droit de compter sur »

tancy” of renewal of his fixed-term appointment. Mr. Kean examined the letter of 21 December 1983, and interpreted it as follows:

“It was evidently the belief of the writer of the letter that, if the Applicant had no expectancy of renewal, there was no possibility of his receiving a career appointment in pursuance of the General Assembly resolution”,

i.e., that the lack of legal “expectancy of renewal”, due to his seconded status, constituted a “legal impediment”. Since, in Mr. Kean’s view,

“That resolution is, however, not conditional upon the staff member having an expectancy of further employment, which is therefore in no way a prerequisite of a career appointment”,

he concluded that “the Respondent’s decision was flawed by fundamental mistakes of fact or law and requires to be set aside . . .”.

53. The deliberations of the Administrative Tribunal in the case under consideration were held “from 11 May to 8 June 1984”. Taking account of the usual practices of judicial bodies composed of several members for the exchange of views during the deliberation process, it seems to the Court impossible to conclude that the Tribunal did not address its mind to the issues which were specifically mentioned by President Ustor and Vice-President Kean as the grounds for their disagreement with parts of the Judgement. Since that disagreement persisted at the moment the Judgement was voted upon, the Tribunal as a body, represented by the majority which voted in favour, must also have drawn its conclusions on these issues, even if those conclusions were not spelled out as clearly in the Judgement as they ought to have been.

54. Before continuing, the Court should however consider what significance, if any, should be attached to the interpretation of the Tribunal’s Judgement advanced by the Secretary-General, in his comments on the Applicant’s statement to the Committee (A/AC.86/R.118), and in his written statement submitted to the Court in these proceedings. Clearly it is for the Court to form its own view as to the proper interpretation of the Judgement; yet the Secretary-General, both as a party to the case before the Tribunal, and as chief executive officer of the Organization, is well placed to express views on the matter. In his comments on the Applicant’s written statement to the Committee, the Secretary-General contended that:

“it is clear that the Tribunal did consider the Applicant’s argument favourably as it held that the Applicant was entitled to reasonable consideration for a career appointment and that he was in fact given such consideration (Judgement, para. XVIII).

.....
The Respondent submits that it is therefore clear that the Tribunal

le renouvellement de son engagement de durée déterminée. M. Kean a examiné la lettre du 21 décembre 1983 et l'a interprétée de la façon suivante :

« L'auteur de la lettre croyait évidemment que si le requérant n'était pas en droit de compter sur le renouvellement de son engagement, il était exclu qu'il puisse recevoir une nomination de carrière en vertu de la résolution de l'Assemblée générale » ;

autrement dit, le fait que le requérant n'était pas en droit de compter sur le « renouvellement de son engagement » parce qu'il avait été détaché constituait un « obstacle juridique ». Or, comme M. Kean considère que

« l'application de cette résolution n'est pas subordonnée au fait que le fonctionnaire soit autorisé à compter sur le renouvellement de son engagement, ce qui ne constitue donc en aucune façon une condition indispensable pour une nomination de carrière »,

il en a conclu que « la décision du défendeur était entachée d'erreurs fondamentales de fait ou de droit [et] qu'elle [devait] être annulée... »

53. Les délibérations du Tribunal ont eu lieu en l'espèce « du 11 mai au 8 juin 1984 ». Compte tenu de la pratique que les organes judiciaires composés de plusieurs membres suivent habituellement pour l'échange de vues qui a lieu pendant le délibéré, il ne semble pas possible à la Cour de conclure que le Tribunal n'a pas fait porter sa réflexion sur les questions dont MM. Ustor et Kean ont dit expressément qu'elles motivaient leur désaccord avec une partie du jugement. Comme il y avait toujours désaccord au moment du vote sur le jugement, le Tribunal, en tant qu'organe représenté par la majorité qui a voté en faveur du jugement, doit également avoir tiré ses propres conclusions sur ces questions, même si ces conclusions n'ont pas été énoncées dans le jugement aussi clairement qu'elles auraient dû l'être.

54. Avant de poursuivre son examen, la Cour doit toutefois se demander quel poids attacher éventuellement à l'interprétation que le Secrétaire général a donnée du jugement du Tribunal dans ses observations sur la demande présentée au Comité par le requérant (A/AC.86/R.118) et dans l'exposé écrit qu'il a déposé à la Cour en l'espèce. Il est clair que la Cour doit se faire sa propre opinion de l'interprétation à donner du jugement ; il n'en reste pas moins que le Secrétaire général, en tant que partie à l'affaire portée devant le Tribunal et en tant que chef des services administratifs de l'Organisation, est bien placé pour exprimer des avis en la matière. Dans ses observations sur la demande présentée au Comité par le requérant, le Secrétaire général a déclaré :

« il est clair que le Tribunal a favorablement accueilli les arguments du requérant puisqu'il a jugé que le cas de ce dernier devait être pris équitablement en considération aux fins d'une nomination de carrière et qu'en fait il l'avait été (par. XVIII du jugement).

Le défendeur estime qu'il est donc clair que le Tribunal a réguliè-

properly exercised its jurisdiction and competence under article 2 of its statute when it heard and passed judgement on the application in the manner which is reflected in its judgement in this case. It did not refuse to exercise its jurisdiction . . .”

However in his written statement submitted to the Court, the Secretary-General argues, first, that the question of the existence of a legal impediment was not in issue between the parties; secondly that the Tribunal does not have jurisdiction to advise on or answer abstract questions; and thirdly that an answer to the question was not required in logic or in law. If these arguments imply an assumption by the Secretary-General that the Tribunal did not in fact deal with the point, this is not the same thing as saying that the Tribunal failed to exercise its jurisdiction in that respect. On the contrary, the view of the Secretary-General is that there was no such failure to exercise jurisdiction, precisely for the three reasons just mentioned. The Court does not however find it possible to endorse the interpretation of the Judgement submitted to it by the Secretary-General: it sees no indication that the Judgement left open the question of “legal impediment” as being “not in issue between the parties”. The Court’s interpretation of the Judgement in this respect has been explained above in paragraphs 38 to 40 of the present Opinion.

55. The question whether “every reasonable consideration” was in fact given was in any event one for the Tribunal to decide, and one which it did decide, in the affirmative. The Court recalls what it stated in an earlier advisory opinion on an application for review:

“Under Article 11 of the Statute of the Tribunal, . . . the task of the Court is not to retry the case but to give its opinion on the questions submitted to it concerning the objections lodged against the Judgement. The Court is not therefore entitled to substitute its own opinion for that of the Tribunal on the merits of the case adjudicated by the Tribunal. Its role is to determine if the circumstances of the case, whether they relate to merits or procedure, show that any objection made to the Judgement on one of the grounds mentioned in Article 11 is well founded.

.

under Article 11 of the Statute of the United Nations Administrative Tribunal a challenge to a decision for alleged failure to exercise jurisdiction or fundamental error in procedure cannot properly be transformed into a proceeding against the substance of the decision.” (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1973*, pp. 187-188, paras. 47-48.)

The Court’s conclusion on the contention that the Secretary-General did not give “reasonable consideration” under resolution 37/126 because he

ment exercé sa juridiction ou sa compétence, conformément à l'article 2 de son statut, lorsqu'il a examiné la requête et statué sur celle-ci comme il est dit dans le jugement. Il n'a pas refusé d'exercer sa compétence... »

Dans l'exposé écrit qu'il a présenté à la Cour, le Secrétaire général a cependant fait valoir, premièrement, que la question de l'existence d'un obstacle juridique n'était pas en litige entre les parties, deuxièmement, que le Tribunal n'était pas habilité à donner son avis sur des questions abstraites ou à y répondre et, troisièmement, qu'il n'était tenu, ni par la logique ni par le droit, de répondre à cette question. A supposer que ces arguments impliquent que, pour le Secrétaire général, le Tribunal n'a pas effectivement traité la question, cela ne revient pas à dire que le Tribunal a manqué d'exercer sa juridiction à cet égard. Au contraire, c'est précisément pour les trois raisons qui viennent d'être mentionnées que le Secrétaire général a estimé que le Tribunal n'avait pas manqué d'exercer sa juridiction. Mais la Cour estime qu'elle ne peut pas faire sienne l'interprétation que le Secrétaire général lui a présentée du jugement : rien ne lui paraît indiquer que, dans son jugement, le Tribunal ait laissé de côté la question de l'« obstacle juridique » en considérant qu'« elle n'était pas en litige entre les parties ». Aux paragraphes 38 à 40 du présent avis, la Cour a expliqué comment elle interprète le jugement sur ce point.

55. En tout état de cause, le Tribunal était tenu de se prononcer sur la question de savoir si le cas avait bien été « pris équitablement en considération » et il l'a tranchée par l'affirmative. La Cour rappellera ce qu'elle a déclaré à propos d'une demande de réformation dans un précédent avis consultatif :

« Comme elle l'a déjà indiqué, la Cour n'a pas pour mission, en vertu de l'article 11 du statut du Tribunal administratif, de refaire le procès mais de donner son avis sur les questions qui lui sont soumises au sujet des objections soulevées contre le jugement. La Cour n'est donc pas habilitée à substituer son opinion à celle du Tribunal sur le fond de l'affaire tranchée par celui-ci. Son rôle est de déterminer s'il ressort des circonstances de l'espèce, concernant le fond ou la procédure, qu'une contestation formulée contre le jugement pour l'un des motifs mentionnés à l'article 11 est fondée... »

.....

dans le cas de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, une contestation de la décision fondée sur le non-exercice de la juridiction ou une erreur procédurale essentielle ne peut être transformée en une procédure contre le fond de la décision. »
(Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973, p. 187-188, par. 47-48.)

En ce qui concerne la thèse selon laquelle le Secrétaire général n'aurait pas « pris équitablement en considération » le cas du requérant, en appli-

believed there existed a “legal impediment” must therefore be, in the words used in respect of one of the contentions advanced in 1973 :

“In the circumstances the Court does not think that the contention that the Tribunal failed to exercise jurisdiction vested in it . . . is capable of being sustained. The Tribunal manifestly addressed its mind to the question and exercised its jurisdiction by deciding against the applicant’s claim. Therefore this contention turns out to concern not a failure by the Tribunal to exercise its jurisdiction but an appeal against its decision on the merits.” (*Application for Review of Judgement No. 158 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1973*, p. 201, para. 70.)

*

56. The Applicant, in his statement of views transmitted to the Court by the Secretary-General, has gone beyond the terms of the question submitted to the Court, which is whether the Tribunal failed to exercise its jurisdiction on one specific point, and has contended that “the Tribunal failed to ‘apply its mind’ to the determination of his rights and contractual status, and the Secretary-General’s obligations towards him”. It has also been suggested, in a legal opinion annexed to the Applicant’s comments on the written statements before the Court, that the Court may “address itself to the much more general question as to whether the Tribunal has not also omitted to exercise jurisdiction vested in it for reasons other than those adduced by the Committee”. As the Court has observed, it is necessary to ascertain “the legal questions really in issue in questions formulated in a request” (paragraphs 43 and 45 above); that is to say the questions “in issue” for the body requesting the opinion. It is not open to the Court to examine every question which was “in issue” before the Tribunal, to see whether the Tribunal exercised its jurisdiction in that respect. The matters referred to in the Applicant’s arguments, and in the legal opinion mentioned above, do not appear to have been “in issue” before the Committee: they are much wider than the question defined in the application made to the Committee (A/AC.86/R.117, paras. 6-16). Furthermore, they prove to be directed to showing that the Judgement of the Tribunal was inconsistent or simply wrong. The Applicant asserts repeatedly that “consideration for a career appointment could not have been reasonable” if this or that circumstance was present, as he contends it was. The fact of the matter is however that the Tribunal found that the consideration given was reasonable, and to accuse the Tribunal of being wrong in that decision is not to convict it of failure to exercise its jurisdiction, but rather to complain of the way in which it did exercise it.

*

cation de la résolution 37/126, parce qu'il croyait qu'il existait un « obstacle juridique », la Cour doit donc conclure dans les termes qu'elle a utilisés à propos d'une des thèses avancées en 1973 :

« Dans ces conditions, la Cour ne pense pas que la thèse selon laquelle le Tribunal n'a pas exercé sa juridiction ... soit admissible. Le Tribunal a manifestement examiné la question et il a exercé sa juridiction en déboutant le requérant. Ce n'est donc pas le non-exercice de sa juridiction par le Tribunal que cette thèse concerne mais un recours contre la décision qu'il a prise sur le fond. » (*Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1973, p. 201, par. 70.*)

*

56. Le requérant, dans l'exposé de son opinion transmis à la Cour par le Secrétaire général, ne s'en est pas tenu au libellé de la question posée à la Cour, celle de savoir si le Tribunal a manqué d'exercer sa juridiction sur un point particulier; il a soutenu que « le Tribunal n'[avait] pas vraiment cherché à déterminer quels étaient les droits et le statut contractuel du requérant, non plus que les obligations du Secrétaire général à son égard ». Il a aussi été déclaré, dans une consultation annexée aux observations du requérant sur les exposés écrits présentés à la Cour, que la Cour peut être « conduite à s'interroger sur la question, beaucoup plus générale, de savoir si le Tribunal n'a pas également omis d'exercer sa juridiction pour d'autres motifs que celui retenu par le Comité ». Comme la Cour l'a fait observer, il est nécessaire de rechercher « quelles sont véritablement les questions juridiques que soulèvent les demandes formulées dans une requête » (paragraphes 43 et 45 ci-dessus), c'est-à-dire les questions « en litige » (*in issue*) pour l'organe qui demande l'avis consultatif. La Cour ne saurait examiner chaque question « en litige » devant le Tribunal afin de voir si celui-ci a bien exercé sa juridiction à cet égard. Il ne semble pas que les problèmes mentionnés dans l'argumentation du requérant et dans la consultation écrite susvisée aient été « en litige » au Comité: ils ont une portée beaucoup plus large que la question formulée dans la requête adressée au Comité (A/AC.86/R.117, par. 6-16). Il apparaît en outre qu'ils tendent à prouver que le jugement du Tribunal est incohérent ou tout simplement erroné. Le requérant affirme à maintes reprises qu'« on n'a pas pu prendre équitablement en considération [son] cas » aux fins d'une nomination de carrière en raison de telle ou telle circonstance qui existait selon lui. Mais il est de fait que le Tribunal a jugé que le cas avait été pris en considération de façon équitable; accuser le Tribunal de s'être trompé en statuant ainsi n'équivaut pas à le déclarer coupable de n'avoir pas exercé sa juridiction mais revient plutôt à se plaindre de la manière dont il l'a exercée.

*

57. It has been contended by the United States that the Tribunal's finding that "reasonable consideration" had been given to the Applicant's case was no more than an inference from an unsupported assertion made by the Secretary-General in the letter of 21 December 1983. The conclusion which the United States draws from this is however not that there was a failure by the Tribunal to exercise jurisdiction vested in it: it is that the Tribunal's alleged failure "could be construed to be, in the words of Article 11 of the Tribunal's Statute, '... a fundamental error in procedure which has occasioned a failure of justice ...'". The opinion of the Court has however not been requested on the question whether the Judgement of the Tribunal may be defective on this ground.

* *

58. To sum up, the Court, after due analysis of the text of Judgement No. 333 of the Administrative Tribunal considers that the Tribunal did not fail to exercise jurisdiction vested in it "by not responding to the question whether a legal impediment existed to the further employment in the United Nations of the Applicant after the expiry of his contract on 26 December 1983". Accordingly, the answer to the first question put to it in this case by the Committee must be in the negative.

* * *

59. The Court now turns to the second of the two questions which have been submitted to it for advisory opinion by the Committee, namely:

"Did the United Nations Administrative Tribunal, in the same Judgement No. 333, err on questions of law relating to provisions of the Charter of the United Nations?"

In paragraph 27 above the Court has recalled the extent of its powers when an opinion of the Court is requested on the basis of an objection that the Tribunal had "erred on a question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations". With regard however to the scope of the enquiry to be conducted by the Court in order to decide upon an objection made on the ground now under examination it may be recalled that in its 1982 Advisory Opinion the Court came to the following conclusion:

"In any event, the Court clearly could not decide whether a judgement about the interpretation of Staff Regulations or Staff Rules has erred on a question of law relating to the provisions of the Charter, without looking at that judgement to see what the Tribunal did decide. While to that extent the Court has therefore to examine the Tribunal's decision on the merits, it is not the business of the Court, after making that examination, itself to get involved in the question of the proper interpretation of the Staff Regulations and Staff Rules, as

57. Les Etats-Unis ont soutenu que la constatation du Tribunal selon laquelle le cas du requérant avait été « pris équitablement en considération » reposait sur une simple déduction tirée d'une assertion que le Secrétaire général avait faite dans la lettre du 21 décembre 1983 et que rien n'était. Les Etats-Unis n'en concluent cependant pas que le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction; ils en concluent que la prétendue omission du Tribunal « pourrait conduire à conclure, suivant les termes de l'article 11 du statut du Tribunal, que celui-ci « a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé... » Or la Cour n'a pas été priée de se prononcer sur la question de savoir si le jugement du Tribunal est éventuellement défectueux au regard de ce motif.

* *

58. En résumé, la Cour estime, après avoir dûment examiné le texte du jugement n° 333 du Tribunal, que celui-ci n'a pas manqué d'exercer sa juridiction « en ne répondant pas à la question de savoir s'il existait un obstacle juridique au renouvellement de l'engagement du requérant à l'Organisation des Nations Unies après la venue à expiration de son contrat le 26 décembre 1983 ». Par conséquent, la Cour doit répondre par la négative à la première question que le Comité lui a posée.

* * *

59. La Cour en vient maintenant à la seconde question sur laquelle le Comité lui a demandé de donner un avis consultatif, à savoir :

« Le Tribunal administratif des Nations Unies, dans le même jugement n° 333, a-t-il commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies ? »

Au paragraphe 27 ci-dessus la Cour a rappelé quelle est l'étendue des pouvoirs qu'elle détient lorsqu'un avis consultatif lui est demandé au motif que le Tribunal a « commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies ». Quant à l'ampleur de l'enquête que la Cour doit mener pour pouvoir se prononcer sur une contestation fondée sur ce motif, il convient de rappeler que, dans l'avis consultatif qu'elle a donné en 1982, la Cour est parvenue à la conclusion suivante :

« De toute manière, il est évident que la Cour ne saurait décider si un jugement interprétant le statut ou le règlement du personnel comporte une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte sans se reporter à ce jugement pour s'assurer de ce que le Tribunal a dit réellement. Dans cette limite, la Cour doit donc examiner la décision du Tribunal au fond. Cet examen une fois terminé, elle n'a pas à se pencher sur la question de ce que serait, en soi, la bonne interprétation du statut et du règlement du personnel, au-delà de ce qui est

such, further than is strictly necessary in order to judge whether the interpretation adopted by the Tribunal is in contradiction with the requirements of the provisions of the Charter of the United Nations.” (*Application for Review of Judgement No. 273 of the United Nations Administrative Tribunal, I.C.J. Reports 1982*, p. 358, para. 64.)

60. The Court also emphasized that:

“it would be quite mistaken to suppose that, because the law applied by the Tribunal, or indeed the law applied by any organ of the United Nations, derives its ultimate validity from the Charter, the ground of Article 11 now under examination means that an objection to any interpretation by the Tribunal of staff rules and regulations is a matter for an advisory opinion of the Court” (*ibid.*, p. 358, para. 65).

It declined, in short, to interpret the words “error on a question of law relating to the provisions of the Charter” as meaning the same as “error of law” (*ibid.*, pp. 358-359) and continued:

“But if the interpretation, in general, of Staff Regulations and Rules is not the business of the Court, it is, as already noted, very much the business of this Court to judge whether there is a contradiction between a particular interpretation or application of Staff Regulations and Rules by the Tribunal and any of the provisions of the Charter . . .” (*Ibid.*, p. 359, para. 66.)

61. The Court would only add to this statement that it is also open to the Court to judge whether there is any contradiction between the Tribunal’s interpretation of any other relevant texts, such as, in this case, the provisions of General Assembly resolution 37/126, and any of the provisions of the Charter. It would also note that, according to the Tribunal’s own jurisprudence on the subject of its own competence,

“Article 2.1 of the Statute of the Tribunal refers, in defining the competence of the Tribunal, to applications alleging non-observance of contracts of employment of staff members of the Secretariat of the United Nations, or of their terms of appointment. The words ‘contracts’ and ‘terms of appointment’ are stated to include all pertinent regulations and rules in force at the time, but this phraseology cannot be assumed to exclude the possible application of any other sources of law, particularly the Charter, which is indeed the constitution of the United Nations and contains certain provisions relating to staff members . . .” (Judgement No. 162 (*Mullan*)).

* *

strictement nécessaire pour déterminer si l'interprétation du Tribunal est contraire à ce que prescrivent les dispositions de la Charte des Nations Unies.» (*Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies, C.I.J. Recueil 1982, p. 358, par. 64.*)

60. La Cour a également souligné que :

« Il serait donc tout à fait erroné de supposer que, parce que le droit appliqué par le Tribunal ou par tout organe des Nations Unies tire en dernière analyse sa validité de la Charte, le motif de l'article 11 en cours d'examen signifierait 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. » (*Ibid.*, p. 358-359, par. 65.)

En bref, la Cour a refusé d'interpréter les mots « erreur de droit concernant les dispositions de la Charte » comme ayant le même sens que les mots « erreur de droit » (*ibid.*, p. 359) et elle a poursuivi son raisonnement comme suit :

« Mais, s'il n'appartient pas à la Cour d'interpréter en général le statut et le règlement du personnel, il lui incombe au plus haut degré, comme on l'a vu, de rechercher si l'interprétation ou l'application particulière que le Tribunal fait de ce statut et de ce règlement contredit une disposition de la Charte... » (*Ibid.*, p. 359, par. 66.)

61. La Cour se bornera à ajouter à cela qu'il lui est également loisible de juger s'il y a contradiction entre l'interprétation que le Tribunal a donnée de tout autre texte pertinent, comme en l'espèce les dispositions de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale, et une quelconque disposition de la Charte. Elle relèvera également que, suivant la jurisprudence du Tribunal relative à sa propre compétence,

« l'article 2.1 du statut du Tribunal, pour déterminer la compétence du Tribunal, parle des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et de leurs conditions d'emploi. S'il a paru utile de mentionner que les mots « contrat » et « conditions d'emploi » visaient toutes les dispositions pertinentes du statut et du règlement en vigueur, on ne peut déduire des termes employés que cette disposition exclut l'application éventuelle de toute autre source de droit, notamment de la Charte, qui est la constitution même de l'Organisation des Nations Unies et dont certaines dispositions sont relatives aux fonctionnaires... » (*Jugement n° 162 (Mullan).*)

* *

62. In the statement of his views transmitted to the Court the Applicant has expressed his objections to the Judgement of the Tribunal in terms of “principles” of the Charter rather than as breaches of specific provisions; he contends that “a failure [by the Tribunal] to reconcile its conclusions with principles of the Charter constitutes no less of an error of law than an erroneous interpretation of a Charter provision”. In the view of the Court, however, there was good reason for the wording chosen for the relevant passage in Article 11 of the Tribunal’s Statute, referring to an error on “a question of law relating to *the provisions of* the Charter”. A claim of error of law in a Judgement of the Tribunal based on alleged lack of respect for principles, without reference to any specific texts, might well serve as a cover for a generalized attack on the merits of the Tribunal’s decision, and an invitation to the Court to “retry the case and to attempt to substitute its own opinion on the merits for that of the Tribunal” (*I.C.J. Reports 1982*, p. 356, para. 58), which the Court has declared is not its proper role. At all events, in his Application to the Committee (A/AC.86/R.117) and in his comments on the written statements, the Applicant has expressed his objections more precisely in terms of specified articles of the Charter, and it is by reference to these texts that the Court will examine whether the objection of error of law relating to the provisions of the Charter is or is not well founded.

63. As noted above, the Court considers that it is clear from the Judgement that for the Tribunal the Secretary-General did give “every reasonable consideration” to the possibility of a career appointment for the Applicant, and thus complied with the requirements of General Assembly resolution 37/126. In his comments on the written statements submitted to the Court, the Applicant “submits that no such finding of fact was made . . . Even if it were, whether or not such consideration was ‘reasonable’ is a legal determination and therefore reviewable.” The Secretary-General, on the other hand, argued in his written statement that the question whether or not “reasonable consideration” had been given was “not a question of law relating to Article 101, paragraph 3, of the Charter”.

64. It is essential to keep clearly in mind the distinction between the Secretary-General’s discharge of his duties and the performance by the Tribunal of its judicial functions, even though the same considerations may have had to be taken into account for both. It was the duty of the Secretary-General to give “every reasonable consideration” to the Applicant as a candidate for a career appointment; if he failed to do so, he failed to comply with General Assembly resolution 37/126. In order to do so, or in the course of doing so, he had to weigh up all relevant considerations, including the fact of the Applicant’s secondment, in a reasonable manner in order to arrive at a conclusion. The Tribunal, when seised of the question, did not have to follow the Secretary-General through this process,

62. Dans l'exposé de son opinion transmis à la Cour, l'intéressé formule ses objections contre le jugement du Tribunal en invoquant des « principes » de la Charte plutôt que des manquements à des dispositions particulières de celle-ci : il soutient que « le fait que le Tribunal ne se soit pas conformé dans ses conclusions aux principes de la Charte constitue une erreur de droit au même titre que l'interprétation erronée d'une disposition de la Charte ». Or la Cour estime que, si le passage pertinent de l'article 11 du statut du Tribunal est rédigé comme il l'est et s'il y est question d'une « erreur de droit concernant *les dispositions de la Charte des Nations Unies* », c'est pour une bonne raison. Soutenir qu'il y a eu erreur de droit dans un jugement du Tribunal en se fondant sur une prétendue inobservation de principes, sans se référer à des textes précis, pourrait servir de prétexte pour attaquer d'une manière générale une décision du Tribunal quant au fond et pour inviter la Cour à « refaire le procès [et à] essayer de substituer son opinion sur le fond à celle du Tribunal » (*C.I.J. Recueil 1982*, p. 356, par. 58), ce qui n'est pas le rôle de la Cour, ainsi qu'elle l'a déclaré. Quoi qu'il en soit, dans la demande qu'il a présentée au Comité (A/AC.86/R.117) et dans ses observations sur les exposés écrits, le requérant a formulé ses objections de façon plus précise en citant des articles de la Charte, et c'est en se référant à ces textes que la Cour examinera si l'objection invoquant une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte est fondée ou non.

63. Comme elle l'a relevé plus haut, la Cour considère qu'il ressort du jugement que, pour le Tribunal, le Secrétaire général a « pris équitablement en considération » le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière et s'est ainsi conformé aux prescriptions de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale. Dans ses observations sur les exposés écrits présentés à la Cour, le requérant affirme qu'« aucune constatation de fait de ce genre n'a été faite... Même si une telle constatation avait été faite, le point de savoir si la prise en considération a été ou non « équitable » relève du droit et est donc susceptible d'être réexaminé. » Pour sa part, le Secrétaire général a soutenu, dans son exposé écrit, que la question de savoir si le cas du requérant avait été « équitablement pris en considération » n'était pas « une question de droit concernant le paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte ».

64. Il importe d'avoir bien présente à l'esprit la distinction entre l'accomplissement par le Secrétaire général de ses devoirs et l'exécution par le Tribunal de ses fonctions judiciaires, même si l'un et l'autre ont peut-être dû tenir compte des mêmes considérations. Le Secrétaire général avait le devoir de « prendre équitablement en considération » le cas du requérant en tant que candidat à une nomination de carrière, sans quoi il ne se serait pas conformé à la résolution 37/126 de l'Assemblée générale. A cet effet, ou ce faisant, il lui incombait de peser équitablement tous les éléments pertinents, y compris le détachement du requérant, pour parvenir à une conclusion. Quant au Tribunal, lorsqu'il a été saisi de la question, il n'avait pas à suivre le Secrétaire général dans sa dé-

checking every step of the sequence. It had to decide whether there had been “non-observance” of any of the relevant texts, including General Assembly resolution 37/126; it had therefore to determine whether “every reasonable consideration” had been given. It clearly had the power and the duty to re-examine the question of secondment as a legal impediment, to satisfy itself that the Secretary-General had not committed an error of law on the point, and this it did. It had then to assess the question of reasonableness; but this did not, in the Court’s view, involve the Tribunal in an attempt to make its own decision as to whether the Applicant should be given a career appointment.

65. Once the Tribunal had found that the Applicant did not possess a “legal expectancy” of further employment, involving a corresponding obligation on the United Nations to “provide continuing employment” (see paragraphs 33 and 34 above), his entitlement was only to receive “every reasonable consideration”. Such consideration must by definition involve latitude for the exercise of the Secretary-General’s discretion; and the Tribunal in fact found that “the Respondent had the sole authority to decide . . . whether the Applicant could be given a probationary appointment” and that he “exercised his discretion properly” (para. XVIII). The consistent jurisprudence of the Tribunal itself is to the effect that where the Secretary-General has been invested with discretionary powers, the Tribunal will in principle not enquire into their exercise, provided however that “Such discretionary powers must be exercised without improper motive so that there shall be no misuse of power, since any such misuse of power would call for the rescinding of the decision” (Judgement No. 50 (*Brown*)). Similarly, the Tribunal recalled in the Judgement now under examination its finding in an earlier case that

“While the measure of power here was intended to be left completely within the discretion of the Secretary-General, this would not authorize an arbitrary or capricious exercise of the power of termination, nor the assignment of specious or untruthful reasons for the action taken, such as would connote a lack of good faith or due consideration for the rights of the staff member involved.” (Judgement No. 54 (*Mauch*)).

66. Essentially the complaint which the Applicant makes of the Tribunal’s Judgement is not so much that the Tribunal itself made errors of law relating to the provisions of the Charter as that the Secretary-General, in taking his decision as to continued employment for the Applicant, did not respect certain provisions of the Charter, and the Administrative Tribunal failed so to find. Furthermore, if an objection to a judgement of the Tribunal is to be sustained on the grounds of error of law relating to the provi-

marche ni à vérifier chaque étape de son raisonnement. Il lui fallait dire s'il y avait eu « inobservation » de l'un quelconque des textes pertinents, y compris la résolution 37/126 de l'Assemblée générale; il avait donc à déterminer s'il y avait eu « prise en considération équitable ». Il est clair que le Tribunal avait le pouvoir et le devoir de réexaminer la question du détachement, en tant qu'obstacle juridique, pour s'assurer que le Secrétaire général n'avait pas commis d'erreur de droit sur ce point; c'est d'ailleurs ce qu'il a fait. Il lui fallait ensuite se prononcer sur le caractère équitable de la prise en considération mais, de l'avis de la Cour, cela ne devait pas amener le Tribunal à tenter de trancher lui-même la question de savoir si le requérant devait bénéficier d'une nomination de carrière.

65. Dès lors que le Tribunal avait conclu que le requérant n'avait pas une « expectative juridique » à un nouvel engagement, ce qui aurait imposé à l'Organisation l'obligation correspondante de « conserver le requérant [à son] service » (voir paragraphes 33 et 34 ci-dessus), celui-ci avait seulement droit à ce que son cas soit « pris équitablement en considération ». Une telle prise en considération suppose par définition que le Secrétaire général dispose d'une certaine latitude pour exercer son pouvoir discrétionnaire; de fait, le Tribunal a conclu que « le défendeur avait le pouvoir exclusif de ... déterminer s'il était possible d'offrir au requérant une nomination pour une période de stage » et qu'il avait « exercé son pouvoir discrétionnaire de façon régulière » (par. XVIII). Selon la jurisprudence constante du Tribunal lui-même, dans le cas où le Secrétaire général a été investi d'un pouvoir discrétionnaire, en principe le Tribunal ne contrôle pas son exercice, étant entendu toutefois que « ce pouvoir discrétionnaire ne saurait être exercé pour des fins illicites, ce qui constituerait un excès de pouvoir susceptible d'entraîner l'annulation de la décision » (jugement n° 50 (*Brown*)). Dans le jugement à l'examen, le Tribunal a rappelé une des conclusions auxquelles il était parvenu dans une affaire antérieure :

« Si l'on a voulu dans ce domaine laisser au Secrétaire général une entière liberté d'action, il ne saurait cependant user de ses pouvoirs de façon arbitraire ou capricieuse ni donner, du licenciement, un motif spécieux ou inexact qui révélerait un manque de bonne foi ou un mépris des droits du fonctionnaire en cause. » (Jugement n° 54 (*Mauch*)).

66. Pour l'essentiel, ce dont le requérant se plaint à propos du jugement du Tribunal, ce n'est pas tant que le Tribunal lui-même a commis des erreurs de droit concernant les dispositions de la Charte, mais plutôt que le Secrétaire général, lorsqu'il a pris sa décision sur le maintien en service du requérant, n'a pas respecté certaines dispositions de la Charte, et que le Tribunal ne l'a pas constaté. De plus, pour qu'une objection soulevée contre un jugement du Tribunal, fondée sur une erreur de droit concer-

sions of the Charter, the Tribunal must have been presented with an issue for decision on which such an error could be made. It is therefore appropriate to keep in mind what was the case as presented to the Tribunal, in order to appreciate what it was that the Tribunal was asked to decide.

* *

67. The first provision of the Charter in respect of which the Applicant contends that the Tribunal made an error of law is Article 101, paragraph 1, thereof, which provides that "The staff [of the Secretariat] shall be appointed by the Secretary-General under regulations established by the General Assembly". The passage criticized in the Judgment in this respect arises out of the question whether any role ought to have been played by the Appointment and Promotion Board. In his "Observations on the Answer of the Respondent" submitted to the Tribunal, the Applicant, under the heading "Reasonable consideration for a career appointment was erroneously denied", devotes three paragraphs to the contention that "The Respondent prevented consideration by the Appointment and Promotion Board". According to the material before the Tribunal, even though the Applicant had been in the service of the United Nations for a number of years, his first career appointment would, in accordance with established rules and practices, have been a probationary appointment (see United Nations Staff Rule 104.12 (a) and 104.13 (a)(i)). By resolution 38/232 (VI, para. 5) the General Assembly had on 20 December 1983 recommended that following five years' satisfactory service on fixed-term contracts, the requirement for a probationary appointment should be dispensed with; but the Tribunal held that "until the Respondent had accepted" that recommendation, "the existing procedure of offering a probationary appointment to a candidate remains applicable" (para. XVIII). The customary procedure leading to the offer of a probationary appointment was that a recommendation would be made by the substantive department where the appointment was to be held, and this would be considered by the administrative service, the Office of Personnel Services. The resulting proposal would be then considered by the Appointment and Promotion Board. It may also be noted in passing that the Applicant in his letter to the Secretary-General of 13 December 1983, relied on United Nations Staff Rule 104.14 (a) (ii), which requires the Appointment and Promotion Board, in filling vacancies, normally to "give preference, where qualifications are equal, to staff members already in the Secretariat". However, the Applicant complained that while the substantive department in which he had worked clearly had the intention of proposing his "continued appointment", the administrative service never gave consideration to a proposal to that effect because "upon instruction by the Office of the Secretary-General" it informed the Applicant on 23 November 1983 that "it is not the intention of the

nant les dispositions de la Charte, puisse être admise, le Tribunal doit avoir eu à trancher un problème à propos duquel une erreur de ce genre pouvait être commise. Il convient donc de se rappeler quelle était la thèse présentée au Tribunal pour comprendre quel était le problème que le Tribunal était prié de trancher.

* *

67. La première disposition de la Charte au sujet de laquelle le requérant soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit est l'article 101, paragraphe 1, qui dispose que « le personnel [du Secrétariat] est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale ». Le passage du jugement que l'intéressé critique à ce propos a pour source la question de savoir si le comité des nominations et des promotions aurait dû jouer un rôle quelconque. Dans les « Observations sur la réplique du défendeur » qu'il a présentées au Tribunal, le requérant, sous le titre « Le droit du requérant à ce que son cas soit pris équitablement en considération aux fins d'une nomination de carrière lui a été irrégulièrement dénié », consacre trois paragraphes à l'argument selon lequel « le défendeur a empêché que le cas du requérant soit examiné par le comité des nominations et des promotions ». D'après la documentation présentée au Tribunal, la première nomination de carrière du requérant aurait été, compte tenu des règles et de la pratique établies, une nomination pour une période de stage (voir dispositions 104.12 a) et 104.13 a) i) du règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies) bien qu'il ait déjà été au service de l'Organisation depuis un certain nombre d'années. Dans sa résolution 38/232 (sect. VI, par. 5) en date du 20 décembre 1983, l'Assemblée générale recommande de s'abstenir d'exiger que les fonctionnaires nommés pour une période déterminée qui ont accompli cinq années de service en donnant satisfaction accomplissent une période de stage. Mais le Tribunal a estimé que « jusqu'à ce que le défendeur ait accepté » cette recommandation « la procédure existante qui consiste à offrir à un candidat une nomination pour une période de stage reste applicable » (par. XVIII). La procédure habituelle conduisant à l'offre d'une nomination pour une période de stage consistait en une recommandation du département dans lequel le fonctionnaire devait être nommé. Cette recommandation était examinée par le service administratif, à savoir le bureau des services du personnel. Une proposition était ensuite faite, qui était examinée par le comité des nominations et des promotions. On relèvera en passant que, dans la lettre qu'il a adressée au Secrétaire général le 13 décembre 1983, le requérant s'est fondé sur la disposition 104.14 a) ii) du règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, aux termes de laquelle le comité des nominations et des promotions doit, lorsqu'il y a des postes à pourvoir, donner normalement « la préférence, à titres égaux, aux fonctionnaires du Secrétariat ». Or le requérant s'est plaint de ce que, alors que le département dans lequel il avait travaillé avait manifestement

Organization to extend your fixed-term appointment beyond its expiration date”.

68. It was contended by the Applicant before the Tribunal that the possibility of his being given a career appointment was never considered by the Appointment and Promotion Board because, as a result of the action taken by the Office of the Secretary-General, no proposal ever reached that Board. He presented this as an element of the denial of “reasonable consideration” which he was alleging. The Tribunal’s conclusions on this appear in paragraphs XVI to XVIII of the Judgement: in effect, it rejected the argument that a right to receive “reasonable consideration” entailed a right to be considered by the Appointment and Promotion Board: General Assembly resolution 37/126, while binding on the Secretary-General, laid down no special procedure, and, as noted above, the procedure recommended by General Assembly resolution 38/232 had not yet been implemented. Accordingly, in the Tribunal’s view,

“the existing procedure of offering a probationary appointment to a candidate remains applicable, and . . . in the absence of such an appointment it is left to the Respondent to decide how ‘every reasonable consideration’ for a career appointment should be given to a staff member under General Assembly resolution 37/126, IV, paragraph 5. In the present case, the Respondent had the sole authority to decide what constituted ‘reasonable consideration’ and whether the Applicant could be given a probationary appointment.” (Para. XVIII.)

69. On the basis of this part of the Judgement, the Applicant claims that “a question of law relating to Article 101, paragraph 1, of the Charter” arises. He observes that “The Secretary-General’s powers of appointment are limited, under Article 101 (1) of the Charter, by the obligation to carry out the ‘regulations established by the General Assembly’”, and complains that

“The Tribunal made no attempt to apply its own or any other legal standard of reasonableness, nor to set any limits on the Secretary-General’s discretion, limits which it had itself articulated in the past (e.g., Judgement No. 54, *Mauch*) and which the Court recognized in *Fasla* as a fundamental part of the Tribunal’s role (*I.C.J. Reports 1973*, at p. 205). The Tribunal’s judgement, if allowed to stand, permits the Respondent to act as though General Assembly Resolution

l'intention de proposer son « maintien en fonction », le service administratif n'avait jamais examiné de proposition à cet effet puisque « sur instructions du cabinet du Secrétaire général », il avait informé le requérant, le 23 novembre 1983, que « l'Organisation n'[avait] pas l'intention de prolonger [son] engagement de durée déterminée au-delà de sa date d'expiration ».

68. Le requérant a soutenu devant le Tribunal que le comité des nominations et des promotions n'avait jamais examiné la possibilité qu'il reçoive un engagement de carrière parce que, à la suite de la décision prise par le cabinet du Secrétaire général, aucune proposition n'était jamais parvenue à ce comité. Le requérant a présenté cela comme un aspect du prétendu refus de prendre son cas « équitablement en considération ». Les conclusions du Tribunal sur ce point figurent aux paragraphes XVI à XVIII du jugement : en fait, le Tribunal a rejeté l'argument selon lequel le droit de l'intéressé à ce que son cas soit « pris équitablement en considération » impliquait le droit à ce que ce cas soit examiné par le comité des nominations et des promotions; la résolution 37/126 de l'Assemblée générale, tout en s'imposant au Secrétaire général, ne prévoyait pas de procédure particulière et, comme il a été indiqué ci-dessus, celle qui est recommandée dans la résolution 38/232 de l'Assemblée générale n'avait pas encore été mise en œuvre. En conséquence, le Tribunal a été d'avis que

« la procédure existante qui consiste à offrir à un candidat une nomination pour une période de stage reste applicable, et qu'en l'absence d'une telle nomination il est loisible au défendeur de décider des modalités selon lesquelles le cas d'un fonctionnaire doit être « pris équitablement en considération » aux fins d'une nomination de carrière, conformément au paragraphe 5 de la section IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale. Dans le cas présent, le défendeur avait le pouvoir exclusif de décider ce qui constituait « une prise en considération équitable » et de déterminer s'il était possible d'offrir au requérant une nomination pour une période de stage. » (Par. XVIII.)

69. Se fondant sur ce passage du jugement, le requérant soutient qu'il y a là « une question de droit concernant le paragraphe 1 de l'article 101 de la Charte ». Il relève qu'« aux termes du paragraphe 1 de l'article 101 de la Charte, les pouvoirs du Secrétaire général en matière de nominations sont limités par l'obligation de respecter « les règles fixées par l'Assemblée générale » et il formule le grief suivant :

« Le Tribunal n'a pas cherché à apprécier l'équité selon ses propres normes ou toute autre norme juridique, et il n'a pas non plus cherché à délimiter le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général, alors qu'il en avait lui-même défini les limites dans le passé (voir, par exemple, jugement n° 54, *Mauch*) et que la Cour a reconnu dans l'affaire *Fasla* que c'était là une partie essentielle du rôle du Tribunal (*C.I.J. Recueil 1973*, p. 205). Le jugement du Tribunal, s'il est

37/126, Section IV, paragraph 5, had never been passed. Indeed it endows him with even greater discretionary powers than he had before the Resolution, when the normal mechanisms and procedures for appointment applied.”

70. It does not however appear to the Court that the Judgement of the Tribunal, properly understood, raises any question of law relating to Article 101, paragraph 1. In the passage in paragraph XVIII of its Judgement quoted at the end of paragraph 68 above, the Tribunal was not examining the measure of substantive discretion left to the Secretary-General by resolution 37/126, in the sense of the limits on that discretion set by the jurisprudence of such Administrative Tribunal Judgements as No. 50 (*Brown*) and No. 54 (*Mauch*). It was considering whether any specified *procedure* had to be followed to ensure “reasonable consideration”, and concluded that that was not so. The Court does not, in this context, read the phrase “In the present case, the Respondent had the sole authority to decide what constituted ‘reasonable consideration’” as meaning that the only test of reasonableness was whether the Secretary-General thought his conclusion was reasonable, but as meaning that it was for the Secretary-General to decide what *process* constituted “reasonable consideration” — whether it be consideration by the Secretary-General himself with the advice of his senior officials, or by the Appointment and Promotion Board, or by whatever other system might commend itself. This interpretation was in fact presented by the Applicant himself in his statement of views:

“What the Judgement appears to be saying is that only in the case of a probationary appointment need a candidate be referred to the Appointment and Promotion machinery for consideration. For any other type of appointment the Secretary-General has sole authority to employ whatever method of consideration he chooses.”

This procedural question was one of the issues placed before the Tribunal by the Applicant, through his complaint that the Appointment and Promotion Board had not been consulted; whereas the Secretary-General had never claimed before the Tribunal that he possessed an unlimited and unverifiable discretion to refuse an appointment on whatever ground he chose to classify as “reasonable”. On the contrary, in his Answer before the Tribunal, he stated that

“Applicant’s re-appointment was a matter to be decided upon by the Secretary-General in the exercise of his authority and respon-

confirmé, autorise le défendeur à agir comme si le paragraphe 5 de la section IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale n'avait jamais été adopté. En fait, il confère au défendeur un pouvoir discrétionnaire encore plus étendu que celui qu'il possédait avant cette résolution, lorsqu'on appliquait les mécanismes et procédures normaux en matière de nominations.»

70. Toutefois, il n'apparaît pas à la Cour que le jugement du Tribunal, correctement compris, soulève quelque question de droit concernant l'article 101, paragraphe 1, de la Charte. Dans le passage du paragraphe XVIII du jugement cité à la fin du paragraphe 68 ci-dessus, le Tribunal n'examinait pas l'étendue du pouvoir discrétionnaire laissé au Secrétaire général par la résolution 37/126, au sens des limites du pouvoir discrétionnaire fixées par la jurisprudence du Tribunal, notamment dans les jugements n° 50 (*Brown*) et n° 54 (*Mauch*). Le Tribunal examinait la question de savoir si une *procédure* particulière devait être suivie pour garantir une « prise en considération équitable », et il a conclu négativement. Dans ce contexte, la Cour n'interprète pas le membre de phrase « dans le cas présent, le défendeur avait le pouvoir exclusif de décider ce qui constituait « une prise en considération équitable » comme signifiant que le seul critère permettant de dire s'il y avait eu prise en considération équitable était de savoir si le Secrétaire général pensait que sa conclusion était équitable; la Cour l'interprète comme voulant dire qu'il appartenait au Secrétaire général de décider quel *processus* constituait une « prise en considération équitable » — qu'il s'agisse d'une prise en considération par le Secrétaire général lui-même sur avis des hauts fonctionnaires qui l'entourent ou par le comité des nominations et des promotions, ou encore de toute autre manière. C'est d'ailleurs cette interprétation qui a été présentée dans l'exposé des vues du requérant :

« Le Tribunal semble avoir dit dans son jugement que ce n'était que dans le cas d'une nomination pour une période de stage que la commission des nominations et des promotions devait être saisie pour examen. Pour tout autre type de nomination, le Secrétaire général est seul habilité à décider de la méthode d'examen de son choix.»

Cette question de procédure était l'une de celles que le requérant avait soumises au Tribunal lorsqu'il s'était plaint que le comité des nominations et des promotions n'avait pas été consulté; pour sa part, le Secrétaire général n'avait jamais soutenu devant le Tribunal qu'il jouissait du pouvoir discrétionnaire, illimité et exempt de tout contrôle, de refuser une nomination pour n'importe quel motif qu'il déciderait de qualifier d'« équitable ». Au contraire, dans la réplique qu'il a présentée au Tribunal, le Secrétaire général a déclaré que :

« Le réengagement du requérant était une question qu'il appartenait au Secrétaire général de trancher dans l'exercice de ses pouvoirs

sibility under the Charter and the Staff Regulations after consideration of all the circumstances in the case”,

and in effect invited the Tribunal to say that he had properly exercised this responsibility. He did not assert that the Tribunal had no power to examine his actions on the ground that he had “sole authority” to decide what was “reasonable”. Nor can the Court conclude, in the light of the Tribunal’s quotation of its own jurisprudence, that the Tribunal went beyond the confines of the case before it to assert the existence of such an unfettered discretion.

71. Furthermore, it is difficult to follow the Applicant’s contention that “The Tribunal made no attempt to apply its own or any other legal standard of reasonableness, nor to set any limits on the Secretary-General’s discretion . . .”, when the Tribunal in fact quoted the passage from its own Judgement No. 54 (*Mauch*) referring to the limitation of the exercise of the Secretary-General’s discretion, and made a specific finding that “the Respondent’s action in the exercise of his discretion cannot be impugned on any of the grounds” stated in that Judgement (para. XIX).

72. However while it is true that the Secretary-General made no claim to an unfettered discretion, and the Tribunal nowhere stated that he possessed one, the Tribunal did in effect accept as sufficient a statement by the Secretary-General that the “reasonable consideration” required by resolution 37/126 had been given, and did not require him to furnish any details of when and how it was given, let alone calling for evidence to that effect. The view might therefore be advanced that the Tribunal did not properly discharge its function of judicial review of administrative action, since the practical effect of an unquestioning acceptance of the Secretary-General’s assertion that he had given “every reasonable consideration” would, it is suggested, be that he would enjoy such an unfettered discretion. It is however necessary to recall once again that the question before the Court is a different one: whether the Tribunal erred on a question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations. It is only if the Tribunal can be said, by the course of action it is alleged to have adopted, to have erred on a question of law of that kind, that it becomes the duty of the Court to examine the matter. The Court has therefore to ask, first, what was the error of law which, it is asserted, was committed by the Tribunal; and secondly, what was the source of the rule of law it is said to have failed properly to respect, in order to establish whether the error was one which related to the provisions of the Charter.

73. The Tribunal was seised of an application “alleging non-observance” of the “terms of appointment” of the Applicant, such “terms of appointment” including “all pertinent regulations and rules in force at the time”, and including also General Assembly resolution 37/126. As

et de ses responsabilités en vertu de la Charte et du statut du personnel après examen de toutes les circonstances de l'affaire»,

et il a d'ailleurs prié le Tribunal de dire qu'il avait exercé ses pouvoirs de façon régulière. Il n'a pas allégué que le Tribunal n'était pas compétent pour examiner ses décisions au motif que le défendeur avait «le pouvoir exclusif» de décider ce qui était «équitable». La Cour ne conclut pas, au vu des citations que le Tribunal a faites de sa propre jurisprudence, que celui-ci a dépassé les limites de l'affaire qui lui était soumise pour affirmer l'existence d'un pouvoir discrétionnaire illimité.

71. De plus, il est difficile de suivre le requérant quand il prétend que «le Tribunal n'a pas cherché à apprécier l'équité selon ses propres normes ou toute autre norme juridique, et [qu']il n'a pas non plus cherché à délimiter le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général...»; car en fait le Tribunal a cité un passage du jugement n° 54 qu'il avait rendu en l'affaire *Mauch* à propos de la limitation de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général et il a conclu expressément que «la décision prise par le défendeur dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ne peut être attaquée sur la base de l'un quelconque des motifs précités» (par. XIX).

72. Certes le Secrétaire général n'a pas revendiqué un pouvoir discrétionnaire illimité et le Tribunal n'a nulle part déclaré qu'il en possédait un, mais le Tribunal a accepté l'affirmation du Secrétaire général selon laquelle la «prise en considération équitable» requise par la résolution 37/126 avait eu lieu et il l'a jugée suffisante; il n'a pas exigé que le Secrétaire général précise quand et comment elle avait eu lieu; moins encore a-t-il demandé des preuves à cet effet. On pourrait être amené à soutenir que le Tribunal ne s'est pas acquitté régulièrement de ses fonctions de réexamen judiciaire d'une mesure administrative puisque le fait d'accepter, sans la mettre en cause, l'assertion du Secrétaire général suivant laquelle le cas du requérant avait été «pris équitablement en considération» par lui signifierait alors en pratique que le Secrétaire général jouirait d'un pouvoir discrétionnaire illimité. Or il importe de rappeler une fois de plus que ce n'est pas à cette question que la Cour doit répondre mais à celle de savoir si le Tribunal a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies. Ce n'est que si l'on peut dire que, en agissant comme il est censé l'avoir fait, le Tribunal a commis une erreur de droit de ce genre, que la Cour a le devoir d'examiner la question. C'est pourquoi la Cour doit commencer par se demander quelle serait l'erreur de droit qu'aurait commise le Tribunal; il lui faudra ensuite rechercher quelle serait, le cas échéant, la source de la règle de droit qu'il n'aurait pas dûment respectée, afin d'établir si l'erreur concernait les dispositions de la Charte.

73. Le Tribunal a été saisi d'une requête «invoquant l'inobservation» des «conditions d'emploi» du requérant, lesquelles comprennent «toutes dispositions pertinentes du statut et du règlement en vigueur au moment de l'inobservation invoquée», y compris la résolution 37/126 de l'Assem-

emphasized in the Court's 1982 Opinion (see paragraph 60 above) it is the business of the Court to judge whether there is a contradiction between an interpretation by the Tribunal of a text such as resolution 37/126 and any of the provisions of the Charter. Nothing in the resolution itself, or in the Staff Rules and Regulations, laid down how the Tribunal was to handle a claim of breach by the Secretary-General of a provision requiring him to give "every reasonable consideration" to a staff member's employment, or what evidence it was to require, nor do the Statute and Rules of the Tribunal throw light on the matter. The Tribunal did not interpret the resolution as requiring the Secretary-General to demonstrate to the Tribunal the manner in which "reasonable consideration" had been given; and the Court is unable to regard this interpretation as in contradiction with Article 101, paragraph 1, of the Charter. It is therefore not called upon to consider whether the Tribunal could or should have proceeded differently. The question whether, for example, the Tribunal made a correct application of the principle of the burden of proof (cf. *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1984, p. 437, para. 101*) does not appear to the Court to be one of law "relating to the provisions of the Charter of the United Nations", and does not therefore require examination in the present Opinion.

74. The Tribunal also found, distinguishing in this respect the ILO Administrative Tribunal Judgment No. 431 (*Rosescu*), that

"there has been no allegation, and far less any evidence, that the Respondent sought instructions from any Member States, or that he had in any manner let the wishes of a Member State prevail over the interests of the United Nations . . ." (para. XIX).

While it is correct that there had been no allegation by the Applicant that the Secretary-General had sought instructions from any member State — and indeed the Applicant has not alleged this in his communications to the Court (see paragraph 76 below) —, the Applicant had, in his pleadings, referred to the *dictum* in the *Mauch* case as to the significance of "assignment of specious or untruthful reasons for the action taken", and suggested that it was applicable. The impropriety alleged by him lay in the making of statements by senior Secretariat officials, quoted in paragraph 16 above, which he interpreted as revealing a belief that his secondment acted as a bar to all further employment. According to the Applicant, if the Secretary-General did not hold that belief, "then the reasons given by the officials quoted . . . were specious".

75. These various statements were before the Tribunal, as annexes to the Applicant's Statement of Facts and Arguments and Observations on the Answer, but the Tribunal did not refer to them, except for the letter of 21 December 1983, of which, as the Court has noted, the Tribunal gave an interpretation different from that of the Applicant. It had before it also,

blée générale. Comme la Cour l'a souligné dans son avis consultatif de 1982 (voir paragraphe 60 ci-dessus), il appartient à la Cour de juger s'il y a contradiction entre l'interprétation que le Tribunal a donnée d'un texte tel que la résolution 37/126 et une disposition quelconque de la Charte. Or aucune disposition de la résolution elle-même ou du statut ou du règlement du personnel n'indique comment le Tribunal doit procéder lorsqu'il est allégué que le Secrétaire général a agi contrairement à une disposition l'obligeant à prendre «équitablement en considération» le cas d'un fonctionnaire aux fins d'une nomination de carrière ou quelles preuves il doit exiger; le statut et le règlement du Tribunal ne jettent pas non plus de lumière sur la question. Le Tribunal n'a pas interprété la résolution comme obligeant le Secrétaire général à expliquer au Tribunal comment le cas du requérant avait été «pris équitablement en considération»; la Cour ne peut considérer que cette interprétation est en contradiction avec l'article 101, paragraphe 1, de la Charte. Elle n'a donc pas à rechercher si le Tribunal pouvait ou devait agir autrement. C'est ainsi que la question de savoir si le Tribunal a appliqué correctement le principe de la charge de la preuve (voir *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, compétence et recevabilité, arrêt, C.I.J. Recueil 1984, p. 437, par. 101) ne paraît pas à la Cour être une question de droit «concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies» et elle ne doit donc pas être examinée dans le présent avis.

74. Le Tribunal a également conclu qu'en l'espèce, à la différence de l'affaire *Rosescu* (jugement n° 431 du Tribunal administratif de l'OIT),

«il n'a pas été allégué, et encore moins prouvé, que le défendeur aurait sollicité des instructions de quelque Etat Membre que ce soit, ni qu'il aurait en aucune façon permis que les vœux d'un Etat Membre prennent le pas sur les intérêts de l'ONU...» (par. XIX).

Le requérant n'a certes pas allégué que le Secrétaire général avait sollicité des instructions d'un quelconque Etat Membre — il ne l'a d'ailleurs pas allégué dans ses communications à la Cour (voir paragraphe 76 ci-après) — mais, dans ses écritures, il s'est référé à une remarque que le Tribunal avait formulée dans l'affaire *Mauch* et qu'il considérait comme applicable en l'espèce, à savoir que le Secrétaire général ne peut «donner, du licenciement, un motif spécieux ou inexact». Les abus qu'il dénonçait avaient leur source dans les déclarations de hauts fonctionnaires du Secrétariat reproduites au paragraphe 16 ci-dessus, qu'il interprétait comme révélant que son détachement avait été considéré comme constituant un obstacle à tout nouvel engagement. Selon le requérant, si ce n'était pas ce que le Secrétaire général avait cru, «les raisons données par les personnalités précitées étaient spécieuses».

75. Ces diverses déclarations, annexées à l'exposé des faits et à la plaidoirie du requérant ainsi qu'à ses observations sur la réplique du défendeur, étaient à la disposition du Tribunal, mais celui-ci ne les a pas mentionnées, sauf à propos de la lettre du 21 décembre 1983 dont le Tribunal, comme la Cour l'a noté, a donné une interprétation différente de celle du

however, the Respondent's Answer, in which he maintained the position that "there was no contractual or otherwise legally based prohibition on the Secretary-General, either to grant or withhold another appointment", and that "The decision in this case was legitimately motivated by the Secretary-General's perception of the interests of the Organization to which he properly gave precedence over competing interests". The Tribunal need not have accepted this; it might have regarded the statements quoted by the Applicant as evidence that the problem of secondment and the lack of government consent had been allowed to predominate more than the Secretary-General was ready to admit. That was not however the view it took: it found that the Secretary-General "exercised his discretion properly". Whether or not this was an error of judgment on the Tribunal's part is not to the purpose; what is certain is that it was not an error on a question of law relating to Article 101, paragraph 1, of the Charter. It could perhaps be contended that the Tribunal might have committed an error in not finding that the Secretary-General had failed to apply correctly the applicable texts. It has however to be recalled that while, as the Court observed in 1982 "all valid regulations and rules adopted by a United Nations organ cannot be other than based on the provisions of the Charter", the Court went on to point out that

"It does not follow, however, that every question of the interpretation or application of those regulations and rules is a question of law relating to the provisions of the Charter" (*I.C.J. Reports 1982*, p. 358, para. 65).

Whatever view be taken as to the way in which the Tribunal examined the exercise by the Secretary-General of his discretion, taking into account the apparent inconsistency between the Secretary-General's pleading and the reported statements of his senior officials, the essential point is that the Tribunal did not abandon all claim to test such exercise against the requirements of the Charter. On the contrary, it re-affirmed the need to check any "arbitrary or capricious exercise" of a discretionary power.

* *

76. The next provision of the Charter which the Applicant claims has to be considered inasmuch as he contends that the Tribunal committed an error of law relating to it is Article 100, paragraph 1, which provides:

"In the performance of their duties the Secretary-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall re-

requérant. Or le Tribunal disposait aussi de la réplique du défendeur dans laquelle celui-ci affirmait qu'« aucune restriction, qu'elle soit contractuelle ou fondée sur d'autres motifs juridiques, n'empêchait le Secrétaire général ni d'accorder, ni de refuser, un autre engagement », et que « la décision prise dans cette affaire [avait] été légitimement motivée par l'intérêt de l'Organisation, tel que le voyait le Secrétaire général, considération qu'il [avait] à juste titre fait prévaloir sur des intérêts concurrents ». Le Tribunal n'était pas tenu d'accepter telle quelle cette dernière affirmation; il aurait pu considérer les déclarations citées par le requérant comme des éléments prouvant que le problème du détachement et l'absence de consentement du gouvernement concerné avaient pesé d'un plus grand poids que le Secrétaire général n'était disposé à l'admettre. Ce n'est cependant pas la conclusion que le Tribunal a tirée: il a déclaré que le Secrétaire général avait « exercé son pouvoir discrétionnaire de façon régulière ». Il ne s'agit pas de savoir s'il y a eu là erreur de jugement de sa part ou non; ce qui est certain, c'est qu'il n'y a pas eu erreur de droit concernant les dispositions de l'article 101, paragraphe 1, de la Charte. Il pourrait être allégué que le Tribunal a peut-être commis une erreur en ne déclarant pas que le Secrétaire général n'avait pas appliqué correctement les textes pertinents. Encore faut-il rappeler que la Cour a noté, en 1982, qu'« un statut ou règlement valablement adopté par un organe des Nations Unies ne saurait avoir d'autre fondement que [des] dispositions [de la Charte] » mais qu'elle a ajouté:

« Il n'en découle pas pour autant que toute question d'interprétation ou d'application du statut ou du règlement soit une question de droit concernant les dispositions de la Charte » (*C.I.J. Recueil 1982*, p. 358, par. 65).

Quel que soit l'avis qu'on ait sur la manière dont le Tribunal a examiné l'exercice par le Secrétaire général de son pouvoir discrétionnaire, compte tenu de l'incohérence apparente entre l'argumentation du Secrétaire général et les déclarations de hauts fonctionnaires telles qu'elles ont été rapportées, l'essentiel est que le Tribunal n'a pas renoncé à vérifier la conformité de l'exercice de ce pouvoir aux prescriptions de la Charte. Au contraire, il a même réaffirmé la nécessité de s'assurer qu'il n'y avait pas eu « exercice arbitraire ou capricieux » du pouvoir discrétionnaire.

* *

76. Une autre disposition de la Charte que le requérant estime devoir être prise en considération, car il soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit la concernant, est le paragraphe 1 de l'article 100, qui est ainsi rédigé:

« Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils

frain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization.”

The Applicant has emphasized that he does not allege that in refusing him further employment the Secretary-General was merely carrying out the instructions of a government, or that the Secretary-General is precluded from taking into consideration formal representations made to him by member States. He refers however to “public statements by high officials of the Secretary-General” — those described in paragraph 16 above — as

“indicating that *he believed* that further employment of the Applicant was impossible without the consent of the USSR Government, a belief which the Respondent himself has subsequently admitted to be erroneous. It was that belief, and the Tribunal’s failure to fault it, that the Applicant alleged to be a dereliction from Article 100.1.” (Emphasis original.)

77. It will be apparent from the Court’s analysis of the Tribunal’s Judgement in paragraphs 27 to 37 above that the Court is unable to uphold the Applicant’s contention. His argument rests on the following premises: that the Secretary-General believed that he could not give the Applicant any further employment whatever without the consent of his former national Government; that the Tribunal found that this was the Secretary-General’s belief; that that belief was wrong as a matter of law; and that the Tribunal failed to find that it was wrong in law. The Court however does not consider either that the Tribunal found the existence of the belief attributed to the Secretary-General, or that the Tribunal found that such a belief was or would have been correct. In view of the nature of the decision actually taken by the Tribunal on the facts of the case, it does not appear necessary to consider the matter further.

78. The Applicant also suggests that the Judgement contains an error of law relating to the provisions of Article 100 of the Charter in certain other respects. In the statement of his views transmitted to the Court he argues as follows:

“The necessity to construe strictly the limits of a government involvement arises not only from the interests of the Organization, not only from the legally protected rights of officials, but also from Article 100 of the Charter. An official who comes in with the consent of a government may not expect, nor may the Organization bestow, special treatment. Still less may the Tribunal suggest that special treatment would be proper . . . Tribunal Judgement 333 failed to find impropriety in a staff member being barred from entering Headquarters in order to avoid offense to a Member State.”

s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation.»

Le requérant a souligné qu'il ne soutient pas qu'en lui refusant un nouvel engagement le Secrétaire général n'a fait qu'exécuter les instructions d'un gouvernement ou qu'il est interdit au Secrétaire général de prendre en considération les représentations officielles que lui adressent des Etats Membres. En revanche, il mentionne des «déclarations publiques faites par de hauts fonctionnaires du Secrétaire général» — résumées au paragraphe 16 ci-dessus — dont

«il ressort que *celui-ci pensait* qu'un nouvel engagement du requérant était impossible sans le consentement du Gouvernement de l'Union soviétique, ce qui — le défendeur l'a lui-même admis par la suite — était faux. C'était cette idée fausse, et le fait que le Tribunal ne l'avait pas démentie qui, selon le requérant, allaient à l'encontre du paragraphe 1 de l'article 100 de la Charte.» (Les italiques figurent dans l'original.)

77. L'analyse que la Cour a faite du jugement du Tribunal aux paragraphes 27 à 37 ci-dessus montre qu'elle n'estime pas pouvoir retenir la thèse du requérant. L'argumentation du requérant repose sur les prémisses suivantes : le Secrétaire général pensait ne pas pouvoir donner un quelconque nouvel engagement au requérant sans le consentement de son ancien gouvernement d'origine ; le Tribunal a conclu que c'était bien là ce que pensait le Secrétaire général ; cette idée était erronée en droit, ce que le Tribunal a omis de dire. Or la Cour ne considère pas que le Tribunal a conclu soit que telle était bien l'idée du Secrétaire général soit que cette idée était ou aurait pu être juste. Compte tenu de la nature de la décision que le Tribunal a effectivement prise au vu des faits de la cause, il n'apparaît pas nécessaire d'examiner la question plus avant.

78. Le requérant affirme également que, sous d'autres aspects, le jugement contient une erreur de droit concernant les dispositions de l'article 100 de la Charte. Dans l'exposé de son opinion, tel qu'il a été transmis à la Cour, il est dit :

«La nécessité d'interpréter strictement les limites posées à l'intervention des gouvernements procède non seulement des intérêts de l'Organisation et des droits juridiquement protégés des fonctionnaires, mais également de l'article 100 de la Charte. Un fonctionnaire qui entre à l'Organisation avec le consentement d'un gouvernement ne peut s'attendre à bénéficier d'un traitement spécial et l'Organisation n'est pas autorisée à lui accorder un tel traitement. A fortiori, le Tribunal n'est pas fondé à considérer qu'il serait normal d'accorder un tel traitement... Dans son jugement n° 333, le Tribunal n'a pas jugé abusif que, pour ne pas offenser un Etat Membre, on empêche un fonctionnaire de pénétrer dans les bâtiments du Siège.»

Alluding to the finding by the Tribunal that

“evidence was available that the USSR authorities were contemplating replacing the Applicant by another person whom they had already selected and whom they wished to be trained further by the Applicant” (para. XI),

and that

“It was suggested to him that he should leave for Moscow early in 1983 for this purpose, but his application for leave was refused by the United Nations” (*ibid.*),

the Applicant also complained that

“The Judgement finds no impropriety in a Member State ‘contemplating replacing the Applicant by another person whom they had already selected’, or ‘suggesting to him that he should leave for Moscow’ soon after he had undertaken programme duties under a new contract, thus sanctioning a higher allegiance to his country than to the United Nations.”

In regard to these contentions, it suffices, first, to say that the Tribunal was not called upon to say that the ban on entering Headquarters was a “non-observance” of the Applicant’s “contract of employment” or of his “terms of appointment” in the exercise of its competence under Article 2 of its Statute, since the Applicant made no such claim in the pleas he presented to the Tribunal. The Tribunal therefore made no finding in that respect. Secondly it had no competence, under its Statute, to rule on the legality or propriety of the actions of a member State, and it did not do so. The Court is therefore unable to see any possibility that the Tribunal’s Judgement contained an error of law concerning the provisions of the Charter in connection with these aspects of the case.

* *

79. The Applicant next refers to Article 101, paragraph 3, of the Charter, which provides:

“The paramount consideration in the employment of the staff and in the determination of the conditions of service shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence, and integrity. Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible.”

Le requérant fait ensuite allusion au passage du jugement dans lequel le Tribunal déclare que :

« il est apparu que les autorités soviétiques envisageaient de remplacer le requérant par une autre personne qu'elles avaient déjà choisie et dont elles souhaitaient faire compléter la formation par le requérant » (par. XI),

et que :

« Il a été suggéré à celui-ci de se rendre à Moscou dans ce but au début de 1983, mais la demande de congé du requérant a été rejetée par l'ONU. » (*Ibid.*)

Le requérant formule alors le reproche ci-après :

« Le Tribunal ne juge pas abusif qu'un Etat Membre « envisag[e] de remplacer le requérant par une autre personne qu'il a [...] déjà choisie », ou « sugg[ère] au requérant de partir pour Moscou » peu de temps après que celui-ci avait commencé à exercer des fonctions touchant l'exécution du programme au titre d'un nouveau contrat, acceptant ainsi que l'allégeance que l'intéressé doit à son pays prenne le pas sur celle qu'il doit à l'Organisation des Nations Unies. »

A propos de ces thèses il suffira de faire deux remarques. Premièrement, il n'était pas demandé au Tribunal de déclarer, en vertu de la compétence que lui confère l'article 2 de son statut, que l'interdiction de pénétrer dans les bâtiments du Siège constituait une « inobservation » du « contrat d'engagement » ou des « conditions d'emploi » du requérant puisque ce dernier n'en avait pas fait la demande dans les conclusions qu'il avait présentées au Tribunal. C'est pourquoi le Tribunal n'a pas statué à ce propos. Deuxièmement, le Tribunal n'était pas compétent, d'après son statut, pour se prononcer sur la légalité ou la pertinence des actions d'un Etat Membre, et il ne l'a pas fait. En conséquence, la Cour ne peut pas concevoir que le jugement du Tribunal puisse contenir une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte, qui aurait été commise à l'un ou l'autre de ces titres.

* *

79. Le requérant mentionne ensuite le paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte, selon lequel :

« La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. »

In his application to the Committee, the Applicant deduces from this that

“a staff member whose service record has amply demonstrated the qualities of efficiency, competence and integrity, and who has received the unqualified endorsement of his superiors, should not be excluded from consideration by extraneous, secondary or illegitimate factors . . .”.

He complains that

“Neither the Majority Judgement [of the Tribunal] nor the Concurring Statement [of President Ustor] give any indication that they have weighed the mandate of Article 101.3 against other factors of lesser paramountcy.”

In his comments on the written statements he claims that “The Judgement itself, by omitting any consideration of Article 101.3, makes merit subservient to other considerations”.

80. It appears to the Court that these objections must be interpreted as a contention by the Applicant that the Tribunal should have found that “reasonable consideration” had not been given either because the Secretary-General was (wrongly) convinced that secondment constituted a bar to all further employment, or because he allowed the wishes of a member State to prevail over the “necessity of securing the highest standards of efficiency, competence and integrity”. As the Court has already indicated, the Tribunal, so far from finding that the Secretary-General acted from mistaken conviction of the existence of a legal impediment, held that he had given the Applicant’s case reasonable consideration but had decided, in the exercise of his discretion, not to give him further employment. The Secretary-General stated before the Tribunal that

“The decision now contested was taken by the Secretary-General after consideration of all the circumstances in the case, including Applicant’s service record, together with the estimation of his supervisors and representations on his behalf by counsel, and the events of 10 February 1983 and thereafter, together with representations to diverse effect by the permanent missions of two member States”,

and that

“The decision in this case was legitimately motivated by the Secretary-General’s perception of the interests of the Organization to which he properly gave precedence over competing interests.”

The Secretary-General submitted that the consideration he gave to the matter constituted “reasonable consideration” within the meaning of

Dans la demande qu'il a adressée au Comité, le requérant déduit de cette disposition que

« la prise en considération du cas d'un fonctionnaire dont les états de service montrent amplement qu'il possède toutes les qualités de travail, de compétence et d'intégrité requises et qui bénéficie de l'appui sans restriction de ses supérieurs ne devrait pas être exclue pour des motifs non pertinents, secondaires ou illégitimes... »

Il se plaint que

« ni le jugement [du Tribunal], ni l'opinion individuelle [de M. Ustor] n'indiquent que les membres du Tribunal aient mis en balance les prescriptions impératives de l'article 101.3, avec les autres facteurs qui sont de moindre poids ».

Dans ses observations sur les exposés écrits, il affirme que « le jugement lui-même, en omettant totalement de considérer le paragraphe 3 de l'article 101, fait passer le mérite après d'autres considérations ».

80. Pour la Cour, de tels griefs doivent s'interpréter comme signifiant que le requérant soutient que le Tribunal aurait dû conclure que le Secrétaire général n'avait pas « pris équitablement en considération » son cas, parce qu'il était convaincu (à tort) que le détachement constituait un obstacle à tout nouvel engagement ou parce qu'il avait fait passer les vœux d'un Etat Membre avant « la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». Comme la Cour l'a indiqué, le Tribunal, loin de déclarer que le Secrétaire général avait agi en pensant à tort qu'il existait un obstacle juridique, a au contraire conclu que le Secrétaire général avait bien pris « équitablement en considération » le cas du requérant mais qu'il avait décidé, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, de ne pas lui accorder de réengagement. Le Secrétaire général a déclaré au Tribunal que :

« La décision actuellement contestée a été prise par le Secrétaire général après avoir tenu compte de toutes les circonstances de l'affaire, et notamment des états de service du requérant, des appréciations de ses supérieurs hiérarchiques et des représentations faites en son nom par son conseil, ainsi que des événements intervenus le 10 février 1983 et par la suite, et des représentations faites à différents égards par les missions permanentes de deux Etats Membres »

et que :

« La décision prise dans cette affaire a été légitimement motivée par l'intérêt de l'Organisation, tel que le voyait le Secrétaire général, considération qu'il a à juste titre fait prévaloir sur des intérêts concurrents. »

Le Secrétaire général a soutenu que l'attention qu'il avait donnée à cette question avait constitué une « prise en considération équitable » du cas au

General Assembly resolution 37/126; and as already noted, the Tribunal upheld that view.

81. It is clear that the expression “the paramount consideration” (in French, *la considération dominante*) in Article 101 of the Charter is not synonymous with “the sole consideration”; it is simply a consideration to which greater weight is normally to be given than to any other. Nor does it mean that “efficiency, competence and integrity” together constitute a sufficient consideration, in the sense that a high enough standard of each gives rise to an entitlement to appointment. It is also clear, since paragraph 1 of the Article provides that “The staff shall be appointed by the Secretary-General under regulations established by the General Assembly”, that the task of balancing the various considerations, in cases where they incline in different directions, is for the Secretary-General, subject to any general directions which might be given to him by the General Assembly. Resolution 37/126 itself constitutes such a direction, and one which operated in favour of the Applicant as compared with any outside candidate, or one without his record of more than “five years’ continuing good service”. Both on this basis, and on the basis of Article 101, paragraph 3, of the Charter, it is material to observe that the Applicant’s efficiency and competence were highly spoken of by his superiors. The Tribunal did not make any finding reflecting on his integrity; it did however discuss the consequences of a change of nationality by a staff member in another connection — to be considered below.

82. The decision was that of the Secretary-General; and it was not for the Tribunal, nor indeed for the Court, to substitute its own appreciation of the problem for that of the Secretary-General. The Court could only find that the Tribunal had in this respect “erred on a question of law relating to the provisions of the Charter” if it found that the Tribunal had upheld a decision of the Secretary-General which could not be reconciled with the relevant article of the Charter. That does not appear to the Court to be the case. The decision of the Secretary-General cannot be said to have failed to respect the “paramount” character of the considerations mentioned in Article 101, paragraph 3, simply because he took into account “all the circumstances” enumerated in his Answer (paragraph 80 above) in order to give effect to “the interests of the Organization”.

83. Something should however be said of the reference made by the Secretary-General to “the events of 10 February 1983 and thereafter”. That date was of course that of the Applicant’s communication to the Government of the USSR. In this connection, the Tribunal did comment on the significance and consequences of the Applicant’s actions in a passage of its Judgement which has not yet been examined (see paragraph 34 above). The Tribunal was dealing with an argument submitted by the Applicant to the effect that

“even if secondment existed or was implied for his service in the

sens de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale. Comme la Cour l'a relevé, le Tribunal a confirmé ce point de vue.

81. Il est évident que l'expression «la considération dominante» (en anglais, *the paramount consideration*) utilisée à l'article 101 de la Charte n'est pas synonyme de l'expression «la seule considération»; il ne s'agit que d'une considération à laquelle il faut normalement accorder plus de poids qu'à toute autre considération. Cette expression ne signifie pas non plus que «les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité», si elles sont réunies, constituent une considération suffisante pour donner droit à une nomination. Etant donné que le paragraphe 1 de cet article dispose que «le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale», il est d'autre part évident que c'est au Secrétaire général qu'il incombe de mettre en balance les diverses considérations, qui iraient dans des sens différents, sous réserve des directives générales que pourrait lui donner l'Assemblée générale. La résolution 37/126 contient une telle directive, qui joue en faveur du requérant par rapport à un candidat extérieur ou à un candidat n'ayant pas comme lui accompli plus de «cinq années de service continu en donnant satisfaction». Si l'on considère la situation sous cet angle ainsi que sous celui du paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte, il convient de relever que les qualités de travail et de compétence du requérant ont été vivement louées par ses supérieurs. Le Tribunal n'a rien dit qui concerne son intégrité; il a cependant examiné les conséquences du changement de nationalité d'un fonctionnaire dans un autre contexte, qui sera étudié plus loin.

82. C'était au Secrétaire général de se prononcer; il n'incombait pas au Tribunal, et il n'incombe pas non plus à la Cour, de se substituer au Secrétaire général dans l'appréciation de la question. Ce n'est que si la Cour estimait que le Tribunal a entériné une décision du Secrétaire général incompatible avec l'article pertinent de la Charte, ce qui ne lui semble pas être le cas, qu'elle pourrait conclure qu'à ce propos le Tribunal a «commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte». On ne peut pas dire que le Secrétaire général, en prenant sa décision, n'a pas respecté le caractère «dominant» des considérations mentionnées au paragraphe 3 de l'article 101 du simple fait qu'il a pris en considération «toutes les circonstances de l'affaire» énumérées dans sa réplique (paragraphe 80 ci-dessus) afin de tenir compte de «l'intérêt de l'Organisation».

83. Il convient cependant de ne pas passer sous silence la mention faite par le Secrétaire général «des événements intervenus le 10 février 1983 et par la suite». Cette date, comme on le sait, est celle de la communication adressée par le requérant au Gouvernement de l'Union soviétique. A ce propos, le Tribunal a formulé des observations sur la signification et la portée des initiatives du requérant, dans un passage du jugement qui n'a pas encore été examiné (voir paragraphe 34 ci-dessus). Le Tribunal y traitait d'un argument, avancé par le requérant pour soutenir que

«même si sa période de service à l'Organisation des Nations Unies

United Nations, a change in his status took place from 10 February 1983 onwards when he resigned from the service of the USSR Government, and that in fact a new contractual relationship could be assumed to have been created between him and the Respondent. He argues that the Respondent, by not taking disciplinary action against him, by promoting him, by allowing him to serve out his contract until the date of its expiry (26 December 1983), and by letting him continue as Vice-Chairman of the Appointment and Promotion Committee, created a new, although tacit, agreement in which the Soviet Government was not in any way involved.” (Para. VIII.)

The Respondent had argued in reply that

“Certainly, Respondent does not consider that a continuing relationship with a national government is a contractual obligation of any fixed-term staff member — seconded or not —, nor would a break between a staff member and his government constitute in itself grounds for terminating the fixed-term contract of a fixed-term staff member seconded or not. It is not for Respondent to approve or disapprove Applicant’s transfer of allegiance.”

84. The Tribunal examined “the events leading to and following from the Applicant’s resignation from the service of the USSR Government”, since it considered that they threw “much light for the resolution of this controversy” (para. IX), i.e., the controversy as to the alleged “new contractual relationship”. It observed that “The Applicant was entitled to act in any way he considered best in his interest, but he must necessarily face the consequences of his actions” (para. XII). After noting that he could not “bring about any legal expectancy of renewal of his appointment”, the Tribunal continued:

“Another consequence of his actions raised the question of his suitability as an international civil servant. In Judgement No. 326 (*Fischman*), the Tribunal referred to the widely held belief mentioned in a report of the Fifth Committee of the General Assembly that

‘International officials should be true representatives of the cultures and personality of the country of which they were nationals, and that those who elected to break their ties with that country could no longer claim to fulfil the conditions governing employment in the United Nations’,

and held that this ‘must continue to provide an essential guidance in this matter’.”

The Court notes in this respect that the “widely held belief” amounts to

était effectivement ou implicitement effectuée dans le cadre d'un détachement, son statut n'était plus le même depuis le 10 février 1983, date à laquelle il a démissionné de la fonction publique soviétique, et qu'on pourrait en fait présumer qu'une nouvelle relation contractuelle avait été créée entre lui et le défendeur [et que] le défendeur, en ne prenant aucune mesure disciplinaire contre lui, en décidant de le promouvoir, en lui permettant de mener à bonne fin son contrat jusqu'à la date d'expiration de ce dernier (26 décembre 1983), et en l'autorisant à continuer d'occuper le poste de vice-président de la commission des nominations et des promotions, a créé un nouvel accord, encore que tacite, auquel le Gouvernement soviétique n'était en aucune façon partie » (par. VIII).

Le Secrétaire général avait répliqué en ces termes :

« Le défendeur ne considère certes pas que le maintien de rapports avec un gouvernement national est une obligation contractuelle d'un fonctionnaire engagé pour une durée déterminée, qu'il soit détaché ou non, ni qu'une rupture entre un fonctionnaire et son gouvernement constituerait en soi un motif de mettre fin à son engagement de durée déterminée, qu'il soit détaché ou non. Il n'appartient pas au défendeur d'approuver ou de désapprouver le transfert d'allégeance du requérant. »

84. Le Tribunal a examiné « les événements qui ont précédé et suivi la démission du requérant de la fonction publique soviétique » car il a estimé qu'ils apportaient « de précieux éclaircissements pour le règlement de [la] controverse » (par. IX), à savoir la controverse sur la prétendue « nouvelle relation contractuelle ». Il fait observer que « le requérant était en droit d'agir de la façon qu'il jugeait répondre au mieux à ses intérêts, mais [qu']il [devait] accepter les conséquences de ses actes » (par. XII). Après avoir noté que rien « ne pouvait l'autoriser à compter sur le renouvellement de son engagement », le Tribunal a poursuivi :

« Une autre conséquence de ses actes amène à se demander si le requérant répondait aux conditions requises d'un fonctionnaire international. Dans son jugement n° 326 (*Fischman*), le Tribunal a évoqué une opinion largement répandue qui avait été ainsi formulée dans un rapport de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale :

« Les fonctionnaires internationaux doivent véritablement représenter la culture et la personnalité du pays dont ils sont les ressortissants et ... ceux qui choisissent de rompre les liens qui les unissent à ce pays ne peuvent plus prétendre remplir les conditions qui régissent l'emploi à l'Organisation des Nations Unies »,

et le Tribunal a considéré que cette position « [devait] continuer de jouer un rôle déterminant à cet égard. »

La Cour relève à ce sujet que ladite « opinion largement répandue » tra-

the views expressed by some delegates to the Fifth Committee in 1953 at the Eighth Session of the General Assembly, which never materialized in an Assembly resolution. The Tribunal's Judgement No. 333 continues:

“In the same judgement [No. 326], the Tribunal also recalled a part of Information Circular ST/AFS/SER.A/238 of 19 January 1954 which stated *inter alia* that

‘The decision of a staff member to remain on or acquire permanent residence status in . . . [the] country [of his duty station] in no way represents an interest of the United Nations. On the contrary, this decision may adversely affect the interests of the United Nations in the case of internationally recruited staff members in the Professional category . . .’

The Applicant had been granted asylum in the United States of America and there arose the problem of his having to waive privileges and immunities with the permission of the Respondent. Such a waiver was necessary for changing his visa category under the United States laws. However there was apparently no immediate problem and it seems that no request was made to the Respondent for agreeing to the Applicant waiving his privileges and immunities. Besides, a private bill was later introduced on the Applicant's behalf in the United States House and Senate.” (Para. XII.)

85. The Secretary-General's Answer before the Tribunal, in which he commented on the question of the change of nationality in the terms quoted in paragraph 83 above, is dated 14 March 1984. However, on 17 May 1984 the Tribunal gave its Judgement (No. 326) in the case of *Fischman*, in which it refused to order rescission of a decision of the Secretary-General whereby Mr. Fischman was not permitted to take steps to acquire permanent resident status in the United States, with a view to obtaining United States nationality, and in this connection the Tribunal made the observations on the significance of national ties quoted in paragraph XII of Judgement No. 333. It appears therefore that in considering the Secretary-General's submissions, the Tribunal took the view that on this point they were not consistent with the ideas found in the *Fischman* decision, and thought it appropriate to enter a caveat, even though it was not essential to the argument of Judgement No. 333.

86. In this passage of its Judgement, therefore, the Tribunal was not endorsing or reversing a decision of the Secretary-General, but disapproving one argument which the Secretary-General had put forward in support of his position. Since the Tribunal nonetheless upheld the Secretary-General's position, the passage in question in the Judgement is an

duit un point de vue exprimé à la Cinquième Commission en 1953 par quelques représentants, au cours de la huitième session de l'Assemblée générale, point de vue qui ne s'est jamais concrétisé dans une résolution de celle-ci. Dans son jugement n° 333, le Tribunal a déclaré ensuite :

« Dans le même jugement [n° 326], le Tribunal a également cité un extrait de la circulaire ST/AFS/SER.A/238 du 19 janvier 1954 où il est notamment indiqué que :

« La décision d'un fonctionnaire de conserver ou d'acquérir le statut de résident permanent dans ... le pays [de son lieu d'affectation] ne va nullement dans le sens des intérêts de l'Organisation des Nations Unies. Au contraire, cette décision peut nuire aux intérêts de l'Organisation dans le cas des fonctionnaires recrutés sur le plan international qui appartiennent à la catégorie des administrateurs... »

Les Etats-Unis d'Amérique ayant accédé à la demande d'asile du requérant, le problème de la renonciation par ce dernier à ses privilèges et immunités avec l'autorisation du défendeur aurait dû se poser, puisqu'une telle renonciation était nécessaire pour modifier son type de visa conformément à la législation des Etats-Unis. Toutefois, aucun problème ne s'est apparemment posé dans l'immédiat et il semble qu'il n'ait jamais été demandé au défendeur d'accepter que le requérant renonce à ses privilèges et immunités. De plus, un projet de loi visant uniquement le cas personnel du requérant a été ultérieurement présenté à la Chambre des représentants et au Sénat des Etats-Unis. » (Par. XII.)

85. La réplique que le Secrétaire général a présentée au Tribunal et qui contient, au sujet de la question du changement de nationalité, les observations reproduites au paragraphe 83 ci-dessus, est datée du 14 mars 1984. Or, le 17 mai 1984, le Tribunal a prononcé son jugement (n° 326) en l'affaire *Fischman*, jugement dans lequel il refuse d'ordonner l'annulation d'une décision du Secrétaire général empêchant M. Fischman de prendre les mesures qui lui auraient permis d'acquérir le statut de résident permanent aux Etats-Unis d'Amérique pour obtenir ensuite la nationalité américaine; c'est à ce propos que le Tribunal a formulé les observations sur l'importance des liens nationaux reproduites au paragraphe XII du jugement n° 333. Il apparaît donc que le Tribunal, quand il a examiné les conclusions du Secrétaire général, a estimé qu'elles n'étaient pas compatibles sur ce point avec les idées émises en l'affaire *Fischman* et a jugé bon de formuler une mise en garde, bien qu'elle ne fût pas un élément essentiel des motifs du jugement n° 333.

86. Dans ce passage de son jugement, le Tribunal n'a donc pas confirmé ou infirmé une décision du Secrétaire général, mais désapprouvé un argument que le Secrétaire général avait avancé à l'appui de son point de vue. Comme le Tribunal a néanmoins soutenu la position du Secrétaire général, ce passage est un *obiter dictum*. Cela n'a cependant

obiter dictum. This circumstance does not however affect the duty of the Court to consider whether this ground of objection is or is not well founded. It is the Judgement of the Tribunal, not the action of the Secretary-General giving rise to the application to the Tribunal, which has to be reviewed by the Court; and it is the Court's duty to point out any error "on a question of law relating to the provisions of the Charter" in a judgement of the Tribunal referred to it on that ground, whether or not such error affected the disposal of the case. This is clear from the wording of Article 11 of the Tribunal's Statute: it is only where what is alleged is "a fundamental error in procedure" — the fourth ground specified in that Article — that there exists the additional requirement that that error should have "occasioned a failure of justice". The other errors mentioned therefore constitute grounds of objection in themselves, regardless of their impact on the operative part of the Tribunal's decision.

87. Having considered the passage in question carefully, the Court is however unable to find that the Tribunal there committed an error of law "relating to the provisions of the Charter". The question is of course not whether the Judgement in the *Fischman* case contained such an error, but whether the reasoning of the Tribunal in Judgement No. 333, in support of which it quoted its decision in the earlier case, erred on such a question of law. The Secretary-General had in effect argued that the retention of the Applicant in service notwithstanding his severance of his ties with his own government did not imply that a "new contractual relationship" had come into existence. For the Secretary-General, the change of nationality was an act having no specific legal or administrative consequences. The Tribunal upheld the Secretary-General's main contention, but at the same time pointed out that, according to one view, the change of nationality was not necessarily such an act, but one which in some circumstances "may adversely affect the interests of the United Nations" (ST/AFS/SER.A/238 quoted in the Judgement in the *Fischman* case). This is very far from saying that a change or attempted change of nationality may be treated as a factor outweighing the "paramount" consideration defined by Article 101, paragraph 3, of the Charter, which is what the Applicant accuses the Secretary-General of having done.

88. It is illuminating to consider an earlier Judgement of the Tribunal in which it had occasion to find that the Secretary-General had contravened Article 101, paragraph 3, of the Charter. In Judgement No. 310 (*Estabial*), recruitment to a particular post had been limited to candidates from French-speaking African countries. This was done in the belief, which the Tribunal found to be mistaken, that this was a correct application of the last sentence of Article 101, paragraph 3, providing that "Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible" (Judgement No. 310, para. XIV). The Tribunal ruled that

aucune incidence sur le devoir de la Cour d'examiner si ce motif de contestation est valable ou non. Ce que la Cour doit examiner, c'est le jugement du Tribunal et non l'action du Secrétaire général à l'origine de la requête adressée au Tribunal ; il incombe à la Cour de signaler toute erreur « de droit concernant les dispositions de la Charte » commise dans un jugement du Tribunal qui lui est soumis pour ce motif, que cette erreur affecte ou non la décision dans le cas particulier. Cela ressort clairement du libellé de l'article 11 du statut du Tribunal ; ce n'est que dans le cas où il est allégué que, « dans la procédure, une erreur essentielle » a été commise — quatrième motif spécifié dans cet article — qu'il est nécessaire en plus que l'erreur ait « provoqué un mal-jugé ». Les autres erreurs mentionnées constituent donc en elles-mêmes des motifs de contestation, indépendamment de leur influence sur le dispositif du jugement du Tribunal.

87. La Cour, ayant examiné soigneusement le passage en question, ne s'estime pas en mesure de conclure que le Tribunal y a commis une erreur de droit « concernant les dispositions de la Charte ». Il ne s'agit bien sûr pas de savoir si le jugement rendu en l'affaire *Fischman* contenait une telle erreur mais si le Tribunal, en citant à l'appui de son raisonnement dans le jugement n° 333 la décision qu'il avait rendue dans cette affaire précédente, a commis une telle erreur de droit. En fait le Secrétaire général avait affirmé que le maintien en fonctions du requérant, bien qu'il eût rompu ses liens avec son propre gouvernement, n'impliquait pas qu'une « nouvelle relation contractuelle » eût été créée. Pour le Secrétaire général, le changement de nationalité était un acte dépourvu de conséquences juridiques ou administratives particulières. Le Tribunal a accepté la thèse principale du Secrétaire général, tout en soulignant que, d'après une certaine opinion, le changement de nationalité ne constituait pas nécessairement un tel acte mais un acte qui, dans certaines circonstances, « peut nuire aux intérêts de l'Organisation » (ST/AFS/SER.A/238 cité dans le jugement rendu en l'affaire *Fischman*). Cela ne revient pas du tout à dire qu'un changement de nationalité, ou une tentative de changement de nationalité, puisse être traité comme un facteur l'emportant sur la considération « dominante » définie au paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte ; c'est d'avoir ainsi traité la notion de changement de nationalité que le requérant accuse le Secrétaire général.

88. Il est instructif d'examiner un jugement rendu antérieurement par le Tribunal, dans lequel celui-ci a eu l'occasion de constater que le Secrétaire général avait enfreint le paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte. Dans le jugement n° 310 (*Estabial*), le recrutement à un certain poste avait été limité à des candidats originaires de pays africains francophones. Si l'on avait agi de la sorte, c'est qu'on avait pensé — à tort selon le Tribunal — appliquer correctement la dernière phrase du paragraphe 3 de l'article 101, aux termes de laquelle : « Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. » (Jugement n° 310, par. XIV.) Le Tribunal a statué comme suit :

“It was not for the Secretary-General to alter these conditions laid down by the Charter and the Staff Regulations by establishing as a ‘paramount’ condition the search, however legitimate, for ‘as wide a geographical basis as possible’, thereby eliminating the paramount condition set by the Charter in the interests of the service.” (Judgement No. 310, para. XIV, *in fine*.)

In effect the contention of the Applicant in the present case is that the only possible explanation of the Secretary-General’s decision, in view of all the factors militating in his favour (more than five years’ service, glowing reports from his superiors, his experience in a post requiring lengthy training), is that the Secretary-General established as a “paramount” consideration the possibility of Government objection to the recruitment of a previously seconded staff member and that this would be contrary to the requirements set by the first sentence of Article 101, paragraph 3, of the Charter.

89. The Tribunal however found that the Secretary-General did not believe that the secondment factor was a legal impediment to the Applicant’s further employment, and that “reasonable consideration” had been given. It therefore did not find that the secondment factor had been established as a rival “paramount consideration”. The Applicant has contended that the fact that the other considerations referred to by the Secretary-General were able to outweigh the considerations militating in favour of his re-appointment casts grave doubt on whether the “paramount consideration” of the Charter was allowed to operate as it should. However, as recalled above, “the Court’s proper role is not to retry the case and to attempt to substitute its own opinion on the merits for that of the Tribunal” (*I.C.J. Reports 1982*, p. 356, para. 58). The Court is, on balance, unable to conclude that the Judgement of the Tribunal on this point has been shown to be in contradiction with the Charter. It found as a fact that there had been “reasonable consideration” of the Applicant’s case, and by implication that the Secretary-General had not been under a misapprehension as to the effect of secondment. The provision of Article 101, paragraph 3, of the Charter must have been present to the mind of the Tribunal when it considered the question. In the view of the Court, these findings cannot be disturbed on the ground of error on a question of law relating to the provisions of the Charter.

*

90. It has been suggested that the passage of the Tribunal’s Judgement quoting the *Fischman* decision amounts to a finding that the Applicant’s actions on and after 10 February 1983 were such as to “adversely affect the interests of the United Nations” and that they cast such doubt on “his suitability as an international civil servant” that no “reasonable consideration” could possibly lead to a further appointment. This, it is argued, is in contradiction with the “paramount consideration” defined by Article 101,

« Il n'appartenait pas au Secrétaire général de modifier ces conditions fixées par la Charte et le statut du personnel en établissant comme condition « dominante » la recherche, si légitime qu'elle soit, d'une « base géographique aussi large que possible », en éliminant ainsi la condition dominante posée par la Charte dans l'intérêt du service. » (Jugement n° 310, par. XIV, *in fine*.)

En réalité, la thèse du requérant dans la présente instance consiste à dire que, compte tenu de tous les facteurs qui militaient en sa faveur (plus de cinq ans de service, excellents rapports de ses supérieurs, expérience acquise à un poste exigeant une longue formation), la décision du Secrétaire général ne peut s'expliquer que par le fait qu'il aurait retenu comme considération « dominante » une éventuelle objection des autorités nationales au recrutement d'un fonctionnaire engagé précédemment sur la base d'un détachement et que cela serait contraire aux prescriptions énoncées dans la première phrase du paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte.

89. Or le Tribunal a conclu que le Secrétaire général n'avait pas pensé que le détachement constituait en soi un obstacle juridique à un nouvel engagement du requérant, et qu'il avait pris le cas « équitablement en considération ». Il n'a donc pas conclu que le détachement avait été retenu en tant que « considération dominante » concurrente. Le requérant a affirmé que le fait que les autres considérations mentionnées par le Secrétaire général ont pu l'emporter sur les considérations qui militaient en faveur de son réengagement fait sérieusement douter que la « considération dominante » prévue par la Charte ait pu jouer comme elle devrait. Toutefois, comme il a été rappelé plus haut, « la Cour n'[a] pas pour rôle de refaire le procès ni d'essayer de substituer son opinion sur le fond à celle du Tribunal » (*C.I.J. Recueil 1982*, p. 356, par. 58). Tout bien considéré, la Cour n'estime pas pouvoir conclure qu'il ait été établi que, sur ce point, le jugement du Tribunal soit en contradiction avec la Charte. Le Tribunal a établi que le cas du requérant avait bien été pris « équitablement en considération » et par déduction que le Secrétaire général ne s'était pas fait une idée fautive de l'effet du détachement. Le Tribunal a dû avoir présent à l'esprit le contenu du paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte lorsqu'il a examiné la question. De l'avis de la Cour, on ne saurait mettre en cause ces constatations en invoquant une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte.

*

90. Il a été affirmé que, dans le passage de son jugement où il cite la décision qu'il a rendue dans l'affaire *Fischman*, le Tribunal constate en fait que les mesures prises par le requérant le 10 février 1983 ou après cette date étaient de nature à « nuire aux intérêts de l'Organisation » et qu'elles faisaient à tel point douter qu'il réponde aux « conditions requises d'un fonctionnaire international » qu'aucune « prise en considération équitable » ne pouvait conduire à un nouvel engagement. Cela, est-il prétendu,

paragraph 3, of the Charter. The Court does not however think that this is a correct analysis of the Tribunal's reasoning. The passages quoted in paragraph 84 were, as already noted, part of a section of the Tribunal's Judgement (paras. VIII-XIII) dealing with the Applicant's argument that "a new contractual relationship could have been assumed to have been created between him and the Respondent" subsequently to the events of 10 February 1983. The Tribunal was being asked to interpret the action taken or not taken by the administration at this time as indicating the existence of such a new tacit agreement. It was not at this stage of its Judgement contemplating the question of "reasonable consideration": this is perfectly clear from the two paragraphs (paras. XIII and XIV) immediately following that in which reference is made to the *Fischman* case. Paragraph XIII contains the following conclusion:

"In view of the foregoing, the Tribunal concludes that . . . no tacit agreement existed between the Applicant and the Respondent between 10 February 1983 and 26 December 1983 changing the character of their relationship",

and paragraph XIV reads as follows:

"With these conclusions in mind the Tribunal considered the Applicant's plea that he was entitled to, but was denied, the right to receive 'every reasonable consideration' in terms of paragraph 5 of General Assembly resolution 37/126, IV, of 17 December 1982."

The latter plea is the subject of paragraphs XIV to XIX of the Judgement. The Court considers that the words "With these conclusions in mind" cannot be read as importing into the discussion of the question of reasonable consideration the whole argument of the impact of change of nationality on "suitability". If it had been the view of the Tribunal that the "essential guidance" referred to in the *Fischman* decision was determinative of the question of reasonable consideration, it would merely have had to say so in paragraph XIV of its Judgement, and proceed no further.

*

91. There remains one further argument to be examined in connection with the suggestion that the Tribunal committed an error of law relating to the provisions of Article 101, paragraph 3, of the Charter. The Tribunal itself in its Judgement saw no need to refer to that Article, but it was referred to by Vice-President Kean in his dissenting opinion. He was discussing the statement in the letter of 21 December 1983 addressed to the Applicant (quoted in paragraph 14 above) that

est en contradiction avec la « considération dominante » définie à l'article 101, paragraphe 3, de la Charte. La Cour ne pense pas que ce soit là une analyse exacte du raisonnement du Tribunal. Comme la Cour l'a déjà relevé, les passages cités au paragraphe 84 figurent dans une partie du jugement du Tribunal (par. VIII-XIII) consacrée à l'argument du requérant selon lequel on peut présumer qu'« une nouvelle relation contractuelle avait été créée entre lui et le défendeur » après les événements du 10 février 1983. Le Tribunal était requis d'interpréter les mesures que l'administration avait prises ou qu'elle n'avait pas prises à l'époque, en tant qu'indice de l'existence d'un nouvel accord tacite de ce genre. A ce stade de son jugement, il n'envisageait pas la question de la « prise en considération équitable ». C'est ce qui ressort tout à fait clairement des deux paragraphes XIII et XIV qui suivent celui dans lequel il est fait référence à l'affaire *Fischman*. Le paragraphe XIII contient la conclusion suivante :

« Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal conclut que ... aucun accord tacite n'existait entre le requérant et le défendeur, entre le 10 février et le 26 décembre 1983, qui aurait modifié le caractère de leurs relations »,

et le paragraphe XIV est ainsi rédigé :

« C'est en ayant ces conclusions à l'esprit que le Tribunal a examiné l'argument du requérant selon lequel il avait droit — droit qui lui aurait été dénié — à ce que son cas soit « pris équitablement en considération » conformément au paragraphe 5 de la section IV de la résolution 37/126 de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1982. »

Ce dernier argument est traité aux paragraphes XIV à XIX du jugement. La Cour estime que les mots « en ayant ces conclusions à l'esprit » ne peuvent être interprétés comme introduisant dans l'examen de la question de la prise en considération équitable l'argument relatif à l'effet d'un changement de nationalité sur les « conditions requises ». Si le Tribunal avait été d'avis que le « rôle déterminant », dont il est question dans le jugement rendu en l'affaire *Fischman* était décisif pour la question de la prise en considération équitable, il n'aurait eu qu'à le dire au paragraphe XIV de son jugement, sans aller plus loin.

*

91. Il faut encore examiner un autre argument relatif à l'allégation selon laquelle le Tribunal aurait commis une erreur de droit concernant les dispositions du paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte. Le Tribunal n'a pas éprouvé la nécessité de se référer à cet article dans son jugement mais l'un des vice-présidents, M. Kean, s'y est référé dans son opinion dissidente. M. Kean a examiné le passage de la lettre du 21 décembre 1983 adressée au requérant (citée au paragraphe 14 ci-dessus) dans lequel il est dit :

“At the time your present appointment was made your Government agreed to release you for service under a one-year contract, the Organization agreed so to limit the duration of your United Nations service, and you yourself were aware of that arrangement which, therefore, cannot give you any expectancy of renewal without the involvement of all the parties originally concerned.”

Mr. Kean’s comment on this aspect of the case was as follows :

“In the Applicant’s case, there was in the circumstances no possibility, and no desire on the part of the Government or of the Applicant, that he should rejoin the service of that Government, from which he had recently resigned. The only effect, therefore, of a supposed preclusive agreement (expressed or implied) would have been to prevent the Applicant from being employed, then or at any future time, by the United Nations, however valuable or necessary his services might be. It cannot be believed that the Respondent would ever have been a party to so unreasonable an agreement, bearing in mind the provision of Article 101.3 of the Charter of the United Nations that ‘the *paramount consideration* in the employment of the staff . . . shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence, and integrity’. (Emphasis added.)”

Thus Mr. Kean’s finding was that such an agreement did not exist; but it appears that if such an agreement had existed it would, in his view at least, have been contrary to Article 101, paragraph 3, of the Charter.

92. If therefore the Tribunal relied on the agreement of the Organization “to limit the duration of [the] United Nations service” of the Applicant, as a basis for finding that he was ineligible for a career appointment, and not entitled to “every reasonable consideration” with such appointment in view, then it would be necessary to consider whether this constituted an error on a question of law relating to the provisions of Article 101, paragraph 3, of the Charter. It does not however appear to the Court that such was the reasoning of the Tribunal. It noted that

“In his letter of 21 December 1983 addressed to the Applicant, the Respondent concluded that, since the involvement of all parties concerned was necessary for the renewal of the Applicant’s appointment, such renewal was impossible in the circumstances” (para. IV),

and observed that this accorded with the Tribunal’s own jurisprudence on secondment. The conclusion it based on this was however merely that the Applicant had not established “that he had a legal expectancy of any type of further appointment” (para. VI). It did not find that secondment barred him from “reasonable consideration” under resolution 37/126; on the

« Au moment de la signature de votre présent contrat, votre gouvernement a accepté de vous détacher pour un contrat d'un an, l'Organisation est convenue de limiter à cette période la durée de vos services auprès d'elle, et vous aviez vous-même connaissance de cet arrangement qui ne saurait par conséquent vous autoriser à compter sur une prolongation sans la participation de toutes les parties initialement en cause. »

Sur cet aspect de l'affaire, M. Kean a formulé les observations suivantes :

« Dans le cas du requérant, il était impossible, étant donné les circonstances, que le requérant reprenne ses fonctions au sein de l'administration nationale dont il venait de démissionner, ce que ne souhaitait d'ailleurs ni le gouvernement ni le requérant. Par conséquent, un accord présumé d'exclusion (explicite ou implicite) n'aurait eu pour effet que d'empêcher le requérant d'être employé par l'ONU, immédiatement ou à une date ultérieure, aussi précieux ou indispensables que ses services puissent être. Il est impensable que le défendeur ait jamais été partie à un accord aussi déraisonnable, étant donné que l'article 101.3 de la Charte des Nations Unies stipule que « la *considération dominante* dans le recrutement ... doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». (Les italiques sont de moi.) »

M. Kean a donc conclu qu'il n'existait pas d'accord de ce genre ; mais il semble que, si un tel accord avait existé, il aurait été, du moins de l'avis de M. Kean, contraire à l'article 101, paragraphe 3, de la Charte.

92. Si, à l'effet de statuer que le requérant ne remplissait pas les conditions nécessaires pour obtenir une nomination de carrière et qu'il n'était pas en droit de s'attendre à ce que son cas soit « pris équitablement en considération » aux fins d'une telle nomination, le Tribunal s'était fondé sur le fait que l'Organisation était convenue de « limiter ... la durée de [ses] services auprès d'elle », il faudrait alors examiner l'éventualité d'une erreur de droit concernant les dispositions de l'article 101, paragraphe 3, de la Charte. Or la Cour n'a pas l'impression que le Tribunal ait raisonné de cette manière. Il a en effet relevé que :

« Dans la lettre qu'il a adressée le 21 décembre 1983 au requérant, le défendeur a conclu que, comme la participation de toutes les parties en cause était nécessaire pour que l'engagement du requérant soit renouvelé, il était impossible en l'espèce de prendre une décision dans ce sens » (par. IV),

et il a fait observer que cette position concordait avec la jurisprudence du Tribunal en la matière. Mais il s'est borné à en conclure que le requérant n'avait pas établi « qu'il était en droit de compter sur un nouvel engagement de type quelconque » (par. VI). Il n'a pas conclu que le détachement empêchait que le cas du requérant soit « pris équitablement en considéra-

contrary, as emphasized earlier in this opinion, it found that such consideration was given. Accordingly, whether Mr. Kean's assessment of the effect of Article 101, paragraph 3, of the Charter be correct or not, there was no need for the Tribunal to express a view on the matter, and it did not do so. Therefore, in this respect the Tribunal cannot have committed an error of law relating to that provision of the Charter.

* *

93. The Applicant next invokes Article 8 of the Charter as being a provision by reference to which the Tribunal committed an error on a question of law. That Article provides:

“The United Nations shall place no restrictions on the eligibility of men and women to participate in any capacity and under conditions of equality in its principal and subsidiary organs.”

The Article is generally understood to prohibit any discrimination on the basis of sex, a question of no relevance whatever in the present proceedings. The Applicant however propounds the novel view that “the Article is framed so as to have broader application” and that it prohibits “any restriction on the eligibility of any person to participate in any organ of the United Nations under conditions of equality”. Whatever merit, if any, this contention may have, the Court is not called upon to deal with it, for two reasons. In the first place, the point was not taken before the Tribunal. While the Tribunal might be guilty of an error of law in relation to the plain meaning of a provision of the Charter, even if that provision were not pleaded before it, it cannot be criticized for failing to foresee and deal with a novel interpretation of the Charter which was never brought to its attention. Secondly, in any event, the Applicant's contention proves to be based, once again, on the view that the Secretary-General had classified him as ineligible for any further employment, and thus did not give reasonable consideration to his case. He argues that “What Article 8 prohibits is any restriction on eligibility to serve. This does not prohibit the consideration of other factors in any particular employment decision”. Nor does the Applicant “challenge the Secretary-General's discretionary powers of appointment”. Since the Tribunal found that there had been no exclusion of eligibility, but simply a decision, after reasonable consideration, not to offer appointment, Article 8, even in the wide interpretation contended for by the Applicant, has no relevance whatever.

* *

tion» conformément à la résolution 37/126; au contraire, comme il est souligné plus haut dans le présent avis, il a estimé que le cas avait bien été pris en considération. En conséquence, que l'idée que M. Kean se fait de l'effet de l'article 101, paragraphe 3, de la Charte soit juste ou fausse, le Tribunal n'avait pas à se prononcer en la matière, et il ne l'a pas fait. Il ne peut donc pas avoir commis une erreur de droit en ce qui concerne cette disposition de la Charte.

* *

93. Le requérant invoque ensuite l'article 8 de la Charte, disposition à propos de laquelle le Tribunal aurait commis une erreur de droit. Cet article se lit comme suit:

«Aucune restriction ne sera imposée par l'Organisation à l'accès des hommes et des femmes, dans des conditions égales, à toutes les fonctions, dans ses organes principaux et subsidiaires.»

Cette disposition est généralement interprétée comme interdisant toute discrimination fondée sur le sexe, question sans aucun rapport avec la présente instance. Le requérant en propose cependant une interprétation nouvelle, à savoir que «cet article est conçu de façon à avoir une application plus étendue» et qu'il interdit «toute restriction à l'accès de toute personne à toute fonction dans tout organe de l'Organisation des Nations Unies, dans des conditions égales». Quelle que soit la valeur éventuelle de cette thèse, la Cour n'a pas à se prononcer à son sujet, pour deux raisons. En premier lieu, la question n'a pas été soumise au Tribunal. Certes, le Tribunal pourrait être coupable d'avoir commis une erreur de droit relativement à la signification évidente d'une disposition de la Charte, quand bien même cette disposition n'aurait pas été invoquée devant lui, mais on ne saurait lui reprocher de n'avoir pas prévu et examiné une interprétation nouvelle de la Charte, qui n'a jamais été portée à son attention. En second lieu, il s'avère de toute façon que le requérant se fonde une fois de plus, pour invoquer cette thèse, sur le point de vue selon lequel le Secrétaire général aurait considéré qu'il ne remplissait pas les conditions requises pour tout nouvel engagement, si bien que le Secrétaire général n'avait pas pris son cas équitablement en considération. Le requérant allègue que «ce que l'article 8 interdit est toute restriction à l'accès [«eligibility»] à un emploi à l'Organisation [et que] cela n'interdit pas la prise en considération d'autres facteurs pour toute décision particulière en matière d'emploi». Il ne «conteste pas le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général en matière de nominations». Le Tribunal ayant déclaré que le requérant n'avait pas été exclu de l'accès à l'Organisation mais que le Secrétaire général avait simplement décidé, après prise en considération équitable de son cas, de ne pas lui offrir d'emploi, l'article 8, même dans l'interprétation large que défend le requérant, n'entre pas du tout en ligne de compte.

* *

94. Finally, the Applicant asserts that the Tribunal erred on a question of law relating to Article 2, paragraph 1, of the Charter, namely: “The Organization is based on the principle of the sovereign equality of all its Members”, coupled with Article 100, paragraph 2:

“Each Member of the United Nations undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Secretary-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities.”

The Applicant concedes that the Tribunal was not asked to adjudicate the policies of any individual government, and had no competence to do so, but contends that it was asked to adjudicate the obligations of the Secretary-General under the Charter and the Staff Rules. However he argues that

“If the policies of an individual government conflict with the obligations of the Secretary-General to treat all staff members equally, to give paramount consideration to the principle of merit, to neither seek nor receive instructions from any outside authority, the Secretary-General must, in the words of [the ILO Administrative Tribunal in the case of] *Rosescu*, safeguard the interests of the organization and give them priority over others.”

95. It is however by no means clear what the decision of the Tribunal ought, according to the Applicant, to have been in order to respect these provisions of the Charter. As noted in paragraph 76 above, the Applicant does not allege that in refusing him further employment, the Secretary-General was merely carrying out the instructions of a government, or that the Secretary-General is precluded from taking into consideration formal representations made to him by member States. The complaint here examined thus appears to be that a certain government brought pressure to bear on the Secretary-General of a kind which contravened Article 100, paragraph 2, of the Charter. If the Tribunal had considered that this was the case, it could either have found that the Secretary-General bowed to that pressure, or that he did not. If it found that he did not, there was no non-observance of the Applicant’s contract of employment or his terms of appointment, within the meaning of Article 2 of the Tribunal’s Statute. In that event, even if there had been evidence (which there was not) that a member State had behaved in violation of Article 100, paragraph 2, of the Charter, the Tribunal would not have been justified in making any finding in that respect, and could not therefore be criticized for not doing so. If it had found that the Secretary-General did bow to pressure, he could have been in breach of Article 100, paragraph 1, of the Charter, already discussed above. In fact, however, the Tribunal expressly found that

“there has been no allegation, and far less any evidence, that the Re-

94. Enfin, le requérant soutient que le Tribunal a commis une erreur de droit concernant à la fois l'article 2, paragraphe 1, de la Charte, aux termes duquel « l'Organisation est fondée sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres » et l'article 100, paragraphe 2, ainsi libellé :

« Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche. »

Le requérant admet qu'il n'a pas été demandé au Tribunal de statuer sur la politique d'un gouvernement quelconque — et que le Tribunal n'était d'ailleurs pas compétent pour le faire — mais il affirme qu'il lui a été demandé de statuer sur les obligations imposées au Secrétaire général par la Charte et le règlement du personnel. Toutefois, il allègue que :

« Si la politique d'un gouvernement entre en conflit avec les obligations qu'a le Secrétaire général de placer tous les fonctionnaires sur un pied d'égalité, de faire du principe du mérite une considération dominante, de ne solliciter ni d'accepter d'instructions d'aucune autorité extérieure à l'Organisation, le Secrétaire général doit, pour reprendre les termes [employés par le Tribunal administratif de l'OIT dans le] jugement rendu dans l'affaire *Rosescu*, veiller aux intérêts de l'Organisation et les faire prévaloir sur d'autres. »

95. Mais on ne voit vraiment pas quelle décision le requérant aurait souhaité que le Tribunal prit pour respecter ces dispositions de la Charte. Ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe 76 ci-dessus, le requérant ne prétend pas qu'en lui refusant un nouvel engagement le Secrétaire général n'a fait qu'exécuter les instructions d'un gouvernement ou qu'il soit interdit au Secrétaire général de prendre en considération des représentations officielles qui lui ont été adressées par des Etats Membres. Ce dont le requérant semble donc se plaindre, c'est qu'un certain gouvernement aurait exercé sur le Secrétaire général des pressions de nature telle qu'elles contreviendraient au paragraphe 2 de l'article 100 de la Charte. Si le Tribunal avait été d'avis que tel avait été le cas, il aurait pu conclure soit que le Secrétaire général avait cédé à ces pressions soit qu'il n'y avait pas cédé. Dans ce dernier cas, il n'y aurait pas eu inobservation du contrat d'engagement ou des conditions d'emploi au sens de l'article 2 du statut du Tribunal. Même s'il avait été prouvé (et cela ne l'a pas été) qu'un Etat Membre s'était comporté en violation de l'article 100, paragraphe 2, de la Charte, le Tribunal n'aurait pas été fondé à statuer sur ce point et il ne pourrait donc pas lui être reproché de ne pas l'avoir fait. Si le Tribunal avait conclu que le Secrétaire général avait cédé à des pressions, il aurait été possible que le Secrétaire général ait enfreint le paragraphe 1 de l'article 100 de la Charte, dont il a déjà été question ci-dessus. Or le Tribunal a expressément conclu en ces termes :

« il n'a pas été allégué, et encore moins prouvé, que le défendeur

spondent . . . had in any manner let the wishes of a Member State prevail over the interests of the United Nations and thus disregarded his duties under Article 100, paragraph 1, of the Charter" (para. XIX).

The Court can therefore see no possibility of an error of law by the Tribunal relating to Articles 2 and 100, paragraph 2, of the Charter.

*

96. In respect of the second question addressed to it by the Committee in this case, the Court concludes that the Tribunal, in its Judgement No. 333, did not err on a question of law relating to the provisions of the Charter. The reply to that question also must therefore be in the negative.

* * *

97. For these reasons,

THE COURT,

A. Unanimously,

Decides to comply with the request for an advisory opinion;

B. *Is of the opinion*:

(1) with regard to Question 1,

unanimously,

That the United Nations Administrative Tribunal, in its Judgement No. 333 of 8 June 1984 (AT/DEC/333), did not fail to exercise jurisdiction vested in it by not responding to the question whether a legal impediment existed to the further employment in the United Nations of the Applicant after the expiry of his fixed-term contract on 26 December 1983;

(2) with regard to Question 2,

by eleven votes to three,

That the United Nations Administrative Tribunal, in the same Judgement No. 333, did not err on any question of law relating to the provisions of the Charter of the United Nations.

IN FAVOUR: *President* Nagendra Singh; *Vice-President* Mbaye; *Judges* Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette-Camara, Bedjaoui, Ni and Tarassov;

AGAINST: *Judges* Schwebel, Sir Robert Jennings and Evensen.

aurait ... en aucune façon permis que les vœux d'un Etat Membre prennent le pas sur les intérêts de l'ONU et par conséquent qu'il ne se serait pas acquitté des obligations qui lui incombent en vertu du paragraphe 1 de l'article 100 de la Charte» (par. XIX).

En conséquence la Cour ne voit aucune possibilité d'une erreur de droit concernant l'article 2 et l'article 100, paragraphe 2, de la Charte qu'aurait commise le Tribunal.

*

96. En ce qui concerne la seconde question que le Comité lui a posée en l'espèce, la Cour conclut que, dans son jugement n° 333, le Tribunal n'a pas commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte. Elle doit donc aussi répondre négativement à cette question.

* * *

97. Par ces motifs,

LA COUR,

A. A l'unanimité,

Décide de donner suite à la requête pour avis consultatif;

B. *Est d'avis*:

1) concernant la question 1,

à l'unanimité,

Que, dans son jugement n° 333 du 8 juin 1984 (AT/DEC/333), le Tribunal administratif des Nations Unies n'a pas manqué d'exercer sa juridiction en ne répondant pas à la question de savoir s'il existait un obstacle juridique au renouvellement de l'engagement du requérant à l'Organisation des Nations Unies après la venue à expiration de son contrat de durée déterminée, le 26 décembre 1983;

2) concernant la question 2,

par onze voix contre trois,

Que le Tribunal administratif des Nations Unies, dans ledit jugement n° 333, n'a pas commis d'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies.

POUR : M. Nagendra Singh, *Président*; M. Mbaye, *Vice-Président*; MM. Lachs, Ruda, Elias, Oda, Ago, Sette-Camara, Bedjaoui, Ni et Tarassov, *juges*;

CONTRE : M. Schwebel, sir Robert Jennings et M. Evensen, *juges*.

Done in English and in French, the English text being authoritative, at the Peace Palace, The Hague, this twenty-seventh day of May, one thousand nine hundred and eighty-seven, in two copies, one of which will be placed in the archives of the Court and the other transmitted to the Secretary-General of the United Nations.

(Signed) NAGENDRA SINGH,
President.

(Signed) Eduardo VALENCIA-OSPINA,
Registrar.

Judge LACHS appends a declaration to the Advisory Opinion of the Court.

Judges ELIAS, ODA and AGO append separate opinions to the Advisory Opinion of the Court.

Judges SCHWEBEL, Sir Robert JENNINGS and EVENSEN append dissenting opinions to the Advisory Opinion of the Court.

(Initialed) N.S.

(Initialed) E.V.O.

Fait en anglais et en français, le texte anglais faisant foi, au palais de la Paix, à La Haye, le vingt-sept mai mil neuf cent quatre-vingt-sept, en deux exemplaires, dont l'un restera déposé aux archives de la Cour et l'autre sera transmis au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Le Président,

(Signé) NAGENDRA SINGH.

Le Greffier,

(Signé) Eduardo VALENCIA-OSPINA.

M. LACHS, juge, joint une déclaration à l'avis consultatif.

MM. ELIAS, ODA et AGO, juges, joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion individuelle.

M. SCHWEBEL, sir Robert JENNINGS et M. EVENSEN, juges, joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) N.S.

(Paraphé) E.V.O.
