

DISSENTING OPINION OF JUDGE MOROZOV

I voted against the decision to comply with the request for an advisory opinion and also in the negative on both Question I and Question II in the operative part of the Advisory Opinion of the Court, and I am unable to support the reasoning in the Opinion.

The basic grounds for my position are the following.

1. I believe that *the Court has no competence* to give the advisory opinion which has been requested by the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements in implementation of Article 11 of the Statute of the Tribunal, this being the first such request almost *18 years* after the Statute was amended by General Assembly resolution 957 (X) of 8 November 1955.

In this connection I can only say that if the procedure established for the so-called review of the judgements of the Tribunal were *really judicial*, in accordance with the Court's Advisory Opinion of 13 July 1954, the review body concerned, but not the International Court of Justice, would be in a position to give a proper judgment on the specific case of Judgement No. 158 of the Tribunal.

2. 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".

It is indisputable that the *Statute imposed no duty on the Court automatically to accept any kind of request for advisory opinion*. The Court should only give effect to a request for an advisory opinion, and deliver such an opinion, strictly in accordance with the provisions of the Charter and the Statute of the Court and in particular in accordance with Articles 34 and 65 of its Statute and Article 96 of the Charter.

The present request for advisory opinion contravenes the principles of the Charter and the Statute of the Court.

It is for the General Assembly to adopt whatever resolutions it sees fit, and I do not intend to involve the Court in any revision of resolution 957 (X) adopted by the General Assembly; for *this is in no way a function of the Court*.

But at the same time *the competence of the Court itself and its function must be based, not upon this or that resolution adopted by the General Assembly, but on the Charter of the United Nations and the Statute of the Court, which forms an integral part of the Charter*.

OPINION DISSIDENTE DE M. MOROZOV

[Traduction]

J'ai voté contre la décision de donner suite à la demande d'avis consultatif et j'ai aussi répondu par la négative à la question I et à la question II visées dans le dispositif de l'avis de la Cour, dont je ne saurais en outre appuyer les motifs.

Cette attitude tient essentiellement aux raisons suivantes.

1. J'estime que *la Cour est incompétente* pour donner l'avis consultatif que le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif sollicite par requête présentée en application de l'article 11 du statut du Tribunal, ladite requête étant la première de ce genre, et étant formulée près de *dix-huit ans* après que l'Assemblée générale a amendé le statut du Tribunal par sa résolution 957 (X) du 8 novembre 1955.

A ce sujet, je peux seulement dire que, si la procédure instituée pour la prétendue réformation des jugements du Tribunal était *réellement judiciaire*, comme l'envisageait l'avis consultatif de la Cour du 13 juillet 1954, c'est l'organe de réformation et non la Cour internationale de Justice qui serait en mesure de statuer valablement sur l'affaire qui concerne le jugement n° 158 du Tribunal.

2. L'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour, dispose: «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».

Il est incontestable que le *Statut n'oblige pas la Cour à donner automatiquement suite à toute espèce de demande d'avis consultatif*. La Cour ne doit donner d'effet à une demande et rendre un avis qu'en stricte conformité avec les dispositions de la Charte et du Statut de la Cour et, notamment, des articles 34 et 65 du Statut et de l'article 96 de la Charte.

La présente demande d'avis consultatif enfreint les principes de la Charte et le Statut de la Cour.

Il appartient à l'Assemblée générale d'adopter telle résolution qu'elle juge bon et je ne me propose pas d'engager la Cour dans une révision de la résolution 957 (X), car *il ne s'agit nullement là d'une fonction de la Cour*.

Il n'en est pas moins vrai que *la compétence et les fonctions de la Cour doivent être régies, non par telle ou telle résolution adoptée par l'Assemblée générale, mais par la Charte des Nations Unies et par le Statut de la Cour, qui fait partie intégrante de la Charte*.

3. Contrary to the conclusion of the majority of the Court, the procedure which has now been imposed on the Court is not a judicial one.

To my mind, the Advisory Opinion makes use of a number of unconvincing arguments in order to justify the procedure referred to as a normal judicial procedure for review of United Nations Administrative Tribunal Judgements; and points of great importance have not been taken into account.

For example, the main argument of the Opinion is that review of United Nations Administrative Judgements in contentious cases between United Nations officials and the Secretary-General could become subject to review by the International Court of Justice, not in the form of a continuation, at least to some extent, of the *contentious* procedure but in the form of *advisory procedure*. This *unusual* procedure was devised 18 years ago and it is quite clear that the above-mentioned procedure could be regarded as intended to conceal the fact that private persons (United Nations officials) had been given the right to request the review of a judgement, and to become *parties* before the International Court of Justice, contrary to the provisions of Article 34 of the Court's Statute, which lays down that "only States may be parties in cases before the Court".

But nothing can cover up the fact that, albeit by means of so-called advisory procedure, private persons become parties to the proceedings before the Court. These persons can *initiate* the procedure of appeal against the judgement of the Administrative Tribunal, have a right to present to the Court statements and evidence of any kind, and have a right to make an oral statement before the Court if the Court decides to hold oral proceedings.

Such limitations of these rights as result from the activity of the Committee on Applications and from the restricted character of the reasons which may be the grounds of an appeal (failure to exercise jurisdiction or fundamental error in the procedure) make no difference in principle, but are merely directed against the interests of the United Nations officials; this last point will be examined further below.

Now it is necessary to recall that the question of the competence of the International Court of Justice was settled by the United Nations Conference on International Organization in very clear terms, which are reflected in Article 34 of the Statute of the Court. It is well known that one of the delegations suggested at that time that Article 34 of the Statute be redrafted to include provision that not only States but also private persons could be permitted to be parties before the Court in cases of review by it of the judgments of administrative tribunals connected with the United Nations when such a right of appeal was provided by the statutes of such tribunals.

That suggestion was rejected by the Conference (*United Nations Conference on International Organization*, Documents, Vol. 13, p. 482).

4. But what situation arose at the 1955 session of the General Assembly, when the procedure for review of the judgements of the United Nations

3. Contrairement à la conclusion de la majorité de la Cour, la procédure qu'on lui impose ici n'est pas judiciaire.

Selon moi, l'avis consultatif utilise un certain nombre d'arguments peu convaincants pour justifier la procédure que l'on présente comme une procédure judiciaire normale de réformation des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies; et des éléments très importants n'ont pas été pris en considération.

Par exemple, l'avis retient comme argument principal que les jugements du Tribunal administratif des Nations Unies dans les affaires contentieuses opposant des fonctionnaires des Nations Unies au Secrétaire général peuvent être réformés par la Cour internationale de Justice, non pas sous une forme qui continuerait, au moins dans une certaine mesure, la procédure *contentieuse*, mais sous la forme d'une *procédure consultative*. Ce système *insolite* a été imaginé il y a dix-huit ans et il est tout à fait clair qu'on pourrait y déceler une intention de cacher que des particuliers (des fonctionnaires des Nations Unies) se sont vu attribuer le droit de former recours contre un jugement et de devenir *parties* devant la Cour internationale de Justice, contrairement aux dispositions de l'article 34 du Statut, aux termes duquel «seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour».

Cependant, rien ne peut dissimuler que, par le biais il est vrai d'une procédure présentée comme consultative, des particuliers peuvent devenir parties à l'instance qui se déroule devant la Cour. Ces personnes peuvent *engager* la procédure d'appel contre le jugement du Tribunal administratif, elles ont le droit de présenter à la Cour des exposés et des preuves de toute nature ainsi que de prendre la parole devant la Cour si celle-ci décide de tenir audience.

Les limitations de ce droit qui tiennent à l'intervention du Comité des demandes de réformation et au caractère restrictif des motifs de contestation prévus (non-exercice de la juridiction ou erreur fondamentale dans la procédure) n'y changent rien en principe. Elles ne font que porter atteinte aux intérêts des fonctionnaires des Nations Unies; c'est un point sur lequel je me propose de revenir.

Il est nécessaire ici de rappeler que la question de la compétence de la Cour internationale de Justice a été réglée par la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale en des termes très clairs, que traduit l'article 34 du Statut de la Cour. Il est bien connu qu'à l'époque la délégation du Venezuela avait proposé de modifier le libellé de l'article 34 afin que non seulement les Etats, mais aussi les particuliers, puissent être autorisés à se présenter devant la Cour quand, siégeant en instance d'appel, elle connaîtrait de litiges jugés par les tribunaux administratifs dépendant des Nations Unies, pour autant que les statuts de ces tribunaux admettent cette procédure d'appel.

Cette proposition a été rejetée par la Conférence (*Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, documents*, vol. 13, p. 483).

4. Cependant, comment la situation s'est-elle présentée à la session de 1955 de l'Assemblée générale, quand la procédure de réformation des

Administrative Tribunal was adopted contrary to the decision of the United Nations Conference on International Organization?

To answer this question it is necessary to turn our attention to the Advisory Opinion of the Court of 13 July 1954 and the *travaux préparatoires* of the amendment of Article 11 of the Statute of the Administrative Tribunal of the United Nations.

In 1954 the Court, in answer to the question put by the General Assembly, stated that:

“Should the General Assembly contemplate, for dealing with future disputes, the making of some provision for the review of the awards of the Tribunal, the Court is of opinion that the General Assembly itself, in view of its composition and functions, could hardly act as a judicial organ—considering the arguments of the parties, appraising the evidence produced by them, establishing the facts and declaring the law applicable to them—all the more so as one party to the disputes is the United Nations Organization itself.” (*Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal, Advisory Opinion of 13 July 1954, I.C.J. Reports 1954, at p. 56.*)

But what did happen in 1955? The General Assembly created, allegedly on the basis of Article 22 of the Charter, a subsidiary organ—the Committee on Applications for Review of Administrative Tribunal Judgements, and authorized it to request advisory opinions of the Court in cases in which the Committee found a substantial basis for the application made to it, including applications from private persons, from the United Nations Secretary-General and from member States. It is quite clear that, to take such a decision, the Committee should consider the merits of the relevant judgement of the Administrative Tribunal.

In the light of the above-cited Opinion of the Court, the General Assembly created a “subsidiary” organ authorized to implement a function which the General Assembly should not, according to the Opinion of the Court, itself exercise.

But Article 22 of the Charter permits the General Assembly to “establish such subsidiary organs as it deems necessary for the performance of *its functions*” (emphasis added).

Therefore according to the above-mentioned view expressed by the Court in 1954, which I share completely, the Committee created in 1955 cannot be considered as an organ of the United Nations within the meaning of Articles 7 and 22 of the Charter and therefore this Committee has no right to ask for advisory opinions of the Court in accordance with Article 96, paragraph 2, of the Charter.

There is additional evidence that this Committee could not request opinions of the Court, because any organ of the United Nations other than the General Assembly and the Security Council may be authorized

jugements du Tribunal administratif des Nations Unies a été adoptée, contrairement à la décision de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de prendre en considération l'avis consultatif rendu par la Cour le 13 juillet 1954 et les travaux préparatoires qui ont précédé la revision de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies.

En 1954, la Cour a déclaré, en réponse à la question posée par l'Assemblée générale :

«Si l'Assemblée générale envisageait d'instituer, pour les différends à venir, des dispositions prévoyant la revision des jugements du Tribunal, la Cour estime que l'Assemblée générale elle-même, étant donné sa composition et ses fonctions, ne pourrait guère agir comme un organe judiciaire examinant les arguments des parties, appréciant les preuves produites par elles, établissant les faits, et disant le droit qui s'y applique — alors surtout que l'une des parties aux différends est l'Organisation des Nations Unies elle-même.» (*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 56.*)

Or que s'est-il passé en 1955? L'Assemblée générale a créé, sur la base prétendument de l'article 22 de la Charte, un organe subsidiaire, le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif, et l'a autorisé à demander des avis consultatifs à la Cour dans les affaires où le Comité constate que la demande dont il est saisi repose sur des bases sérieuses, qu'elle émane de particuliers, du Secrétaire général des Nations Unies ou d'Etats Membres. Il est bien certain que, pour prendre une telle décision, le Comité doit examiner au fond le jugement du Tribunal administratif mis en cause.

Vu l'avis précité de la Cour, il apparaît que l'Assemblée générale a créé un organe «subsidiaire» autorisé à exercer une fonction que l'Assemblée, selon l'avis de la Cour, ne doit pas exercer elle-même.

Or l'article 22 de la Charte permet à l'Assemblée générale de «créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de *ses fonctions*» (les italiques sont de nous).

Ainsi, d'après l'opinion susvisée, exprimée par la Cour en 1954, et que je partage pleinement, le Comité créé en 1955 ne saurait être considéré comme un organe des Nations Unies au sens des articles 7 et 22 de la Charte et il n'a donc aucun droit de demander des avis consultatifs à la Cour en application de l'article 96, paragraphe 2, du même instrument.

Une preuve supplémentaire de ce que ce Comité ne pouvait pas consulter la Cour est qu'à part l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité les organes des Nations Unies ne peuvent être autorisés à demander un

to do so only "on legal questions arising within the scope of their activities" (Art. 96, para. 2, of the Charter). But the Committee (which is not a permanent organ of the United Nations) has requested an advisory opinion not in the *scope of its own activities* but in the *scope of the activities of another body*—the United Nations Administrative Tribunal.

5. It is suggested in the present Advisory Opinion that the activity mentioned above could be explained on the basis of Article 101 of the Charter.

I should like to recall that Article 101 provides: "The staff shall be appointed by the Secretary-General under regulations established by the General Assembly." But as the Court said in 1954, the Charter "does not confer judicial functions on the General Assembly" and that when it established the Administrative Tribunal it "was not delegating performance of its own functions" (*I.C.J. Reports 1954*, p. 61).

These observations of the Court stressed the judicial nature of the activity of the United Nations Administrative Tribunal, and can be correctly interpreted in the sense that any procedure for reviewing the *judicial* decisions of that Tribunal should be a *judicial* one.

6. From the very outset the adoption of the procedure which has now been approved by the majority of the Court was inspired by considerations other than the interests of United Nations officials.

The Secretary-General, as well as the representative of the United Nations Staff Committee, objected to the proposed review procedure.

The discussions in the Fifth Committee and the plenary meetings of the General Assembly in 1955 showed very important divergences of views, which touched upon the Charter and the Statute of the Court.

In the Fifth Committee 30 out of the 57 delegations did not support the amendments to Article 11 of the Statute of the Tribunal. In the plenary meetings of the General Assembly 26 out of 59 delegations did not support these amendments.

It may also be useful at this point to indicate some important consequences of the procedure which the Court has approved.

As has already been observed, that procedure is not a judicial one. In addition to the evidence of this mentioned above, I should like to stress the following.

Paragraph 3 of Article 11 of the Statute of the Administrative Tribunal authorizes the Secretary-General to give effect to the opinion of the Court. This means that if the opinion of the Court is contrary to the judgement of the Tribunal, and the Secretary-General is in agreement with the opinion, he can *de jure* and *de facto* nullify the judgement of the Tribunal, despite the fact that the Secretary-General *is only one of the parties in the case*.

7. Reference was made in the Advisory Opinion to the Opinion of the

avis que «sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité» (article 96, paragraphe 2, de la Charte). Or, le Comité, qui n'est pas un organe permanent des Nations Unies, a sollicité un avis consultatif sur une question qui s'inscrit non pas *dans le cadre de sa propre activité*, mais *dans le cadre de l'activité d'un autre organe*, le Tribunal administratif des Nations Unies.

5. L'avis consultatif donne à penser que l'activité en question pourrait s'expliquer sur la base de l'article 101 de la Charte.

Je voudrais rappeler que selon cet article: «Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale». Mais, comme la Cour l'a déclaré en 1954, la Charte «n'a pas conféré de fonctions judiciaires à l'Assemblée générale» et, en créant le Tribunal administratif, celle-ci «ne déléguait pas l'exercice de ses propres fonctions» (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 61).

Ces observations de la Cour soulignent le caractère judiciaire de l'activité du Tribunal administratif des Nations Unies et il y a lieu de les interpréter en ce sens que toute procédure de réformation des décisions *judiciaires* de ce Tribunal doit être elle-même *judiciaire*.

6. Dès le début, l'adoption de la procédure qui vient de recevoir la caution d'une majorité des membres de la Cour a procédé de considérations tout à fait étrangères aux intérêts des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies.

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le représentant du Comité du personnel des Nations Unies ont soulevé des objections contre la procédure de réformation proposée.

Les débats qui se sont déroulés à la Cinquième Commission et aux séances plénières de l'Assemblée générale en 1955 ont fait apparaître d'importantes divergences de vues concernant la Charte ainsi que le Statut de la Cour.

A la Cinquième Commission, 30 des 57 délégations n'ont pas voté en faveur des amendements proposés à l'article 11 du statut du Tribunal. En séance plénière, 26 délégations sur 59 n'ont pas approuvé ces amendements.

Il n'est peut-être pas inutile, à ce stade, de mentionner aussi certaines des conséquences importantes de la procédure que la Cour a approuvée.

Comme je l'ai déjà fait observer, cette procédure n'est pas judiciaire. En plus de la démonstration faite plus haut à ce sujet, j'aimerais souligner ce qui suit.

L'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif, autorise le Secrétaire général à donner effet à l'avis de la Cour, ce qui signifie que lorsque l'avis de la Cour est contraire au jugement du Tribunal, si le Secrétaire général en reconnaît le bien-fondé, il peut en droit et en fait tenir pour nul le jugement du Tribunal, bien que *n'étant lui-même qu'une des parties en cause*.

7. L'avis consultatif cite l'avis rendu par la Cour dans l'affaire con-

Court in the Unesco case; and the fact that the Governing Body of the ILO has been authorized by the International Labour Conference to seek the advisory opinion of the Court with regard to judgments delivered by the ILO Administrative Tribunal has been used as an analogy for the procedure accepted by the Court in the present case. But it is necessary to stress that the Governing Body of the ILO (like the governing bodies of some other specialized agencies) is the executive committee of the ILO, whereas the Committee on Applications is not an executive committee of the United Nations, nor is its composition comparable with that of the ILO Governing Body.

A further important point is that the right to initiate the procedure for review of the judgments of the ILO Tribunal does not belong to private persons or to any State, but to the Governing Body itself alone.

I do not intend to analyse all the other ways in which the provisions of the Statute of the ILO Tribunal concerning the question of review of judgments of the Tribunal differ from those concerning the United Nations Administrative Tribunal. There is a well-known divergence of views upon that matter; and I have mentioned the main differences only in order to show that there is no room for any analogy of the kind mentioned above.

(Signed) Platon MOROZOV.

cernant l'Unesco; le Conseil d'administration de l'OIT ayant été autorisé par la Conférence internationale du Travail à demander l'avis consultatif de la Cour à propos de jugements rendus par le Tribunal administratif de l'OIT, on a voulu justifier par analogie la procédure acceptée par la Cour en la présente affaire. Or il convient de souligner que le Conseil d'administration de l'OIT (tout comme les conseils d'administration de certaines autres institutions spécialisées) est l'organe directeur de l'OIT, tandis que le Comité des demandes de réformation n'est pas un organe directeur de l'Organisation des Nations Unies; de plus sa composition n'est nullement comparable à celle du Conseil d'administration de l'OIT.

Un autre point important est que le droit de demander la réformation de jugements du Tribunal de l'OIT n'appartient pas à des particuliers ou à un Etat quelconque, mais au Conseil d'administration lui-même.

Je n'ai pas l'intention d'analyser dans tous leurs détails les autres différences qui existent entre les dispositions du statut du Tribunal administratif de l'OIT relatives à la réformation de jugements de ce tribunal et celles qui concernent le Tribunal administratif des Nations Unies. Il y a à ce sujet une divergence de vues bien connue; et si j'ai mentionné les principales différences importantes entre les deux statuts, c'était seulement pour montrer qu'il n'y a pas lieu de faire état d'une analogie quelconque, comme dans le raisonnement que j'ai évoqué plus haut.

(Signé) Platon MOROZOV.
