

DISSENTING OPINION OF JUDGE CÓRDOVA

The Executive Board of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, relying on Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation, has requested an Advisory Opinion of the Court with regard to the competence of that Tribunal to hear the complaints introduced by Messrs. Duberg and Leff and Mrs. Wilcox and Mrs. Bernstein.

Had I not been firmly convinced that the Court should have refused to comply with the Request of Unesco because of its lack of competence to render an advisory opinion in circumstances such as those underlying the present case, I would certainly have concurred in the Opinion of the Court on the merits, and would have expressed my opinion in favour of the competence of the Administrative Tribunal to hear and adjudicate upon the complaints referred to above.

The decision of the Court with regard to its competence in this case will have far-reaching consequences. For the first time the Court has had occasion to define its own legal position in connexion with the attempt to transform it into a Court of Appeal in cases tried by the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation and by that of the United Nations. Although the present case relates only to decisions of the first of these Tribunals, the two situations, save for slight differences, are very similar.

The General Assembly, in Resolution 957 (X) of November 8th of last year, adopted an amendment to the Statute of the United Nations Administrative Tribunal introducing a new Article 11 which sets forth grounds for review by the International Court of Justice of the decisions of the said Tribunal which reproduce those set forth in Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation.

Both Articles, 11 and XII respectively, confer jurisdiction on the Court to review the Administrative Tribunal's decisions by means of Advisory Opinions, in cases in which the jurisdiction of the Tribunal is challenged, or when it is alleged that the Tribunal has made a fundamental fault in the procedure followed. With regard to those two grounds the two Statutes are almost identical. The new Article 11 of the Statute of the United Nations Tribunal also includes, as an additional ground for the intervention of this Court, an error committed by the Administrative Tribunal on a question of law relating to the provisions of the Charter. There is a further difference which is worth noting: Article XII of the Statute of the International Labour Organisation's Tribunal does not give to the individuals the

OPINION DISSIDENTE DE M. CORDOVA

[Traduction]

Le Conseil exécutif de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture a demandé à la Cour, par application de l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, un avis consultatif quant à la compétence de ce Tribunal de connaître des requêtes introduites par MM. Duberg et Leff et M^{mes} Wilcox et Bernstein.

Si je n'avais pas été absolument convaincu que la Cour aurait dû refuser de donner suite à la demande de l'Unesco en raison de son manque de compétence de donner un avis consultatif dans des conditions semblables à celles du cas d'espèce, je me serais rallié à l'avis de la Cour dans son opinion quant au fond de l'affaire et j'aurais exprimé mon avis favorable à la compétence du Tribunal administratif de connaître et de juger des requêtes dont il est question ci-dessus.

La décision de la Cour par rapport à sa compétence dans cette affaire aura des conséquences très étendues. Pour la première fois, la Cour a eu la possibilité de prendre position quant à l'attitude juridique qu'elle adopte au sujet de la tentative qui est faite de la transformer en Cour d'appel pour les affaires jugées par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et par celui des Nations Unies. Quoique le cas d'espèce ne concerne que des décisions du premier de ces tribunaux, les deux questions, malgré de légères différences, se présentent dans des conditions très similaires.

L'Assemblée générale, dans sa résolution 957 (X) du 8 novembre de l'année dernière, adopta un amendement au Statut du Tribunal administratif des Nations Unies par lequel fut inclus un nouvel article 11, qui énumère les raisons permettant de soumettre les décisions de ce Tribunal au contrôle de la Cour internationale de Justice, raisons qui reproduisent celles énoncées par l'article XII du Statut du Tribunal de l'Organisation internationale du Travail.

Les deux articles, 11 et XII respectivement, donnent compétence à la Cour pour réformer les jugements du Tribunal administratif par le moyen d'avis consultatifs, lorsque la compétence du Tribunal est contestée, ou quand il est allégué que le Tribunal a commis une faute essentielle dans la procédure suivie. Les deux Statuts sont presque identiques en ce qui concerne ces deux raisons. Le nouvel article 11 du Statut du Tribunal administratif des Nations Unies inclut en plus, comme raison additionnelle pour l'intervention de la Cour, une erreur de droit commise par le Tribunal administratif concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies. Il faut noter une autre différence : l'article XII du Statut du Tribunal de l'Organisation internationale du Travail ne donne

right to appeal to the Court, while Article 11 of the United Nations Tribunal expressly mentions the "person concerned" as a possible applicant for an Advisory Opinion. We find the greatest deviation from the wording of Article XII of the Statute of the International Labour Organisation's Tribunal in Article 11 of the Statute of the United Nations Tribunal where it introduces two special innovations: first, the creation of a Special Committee to act as a screen for applications by individual members of the staff, Member States or the Secretary-General asking that the Court should be requested to review a decision of the Administrative Tribunal; second, the provision that the Advisory Opinion of the Court is not binding on the United Nations Administrative Tribunal, although it will be binding on the parties if the Tribunal so decides. These main differences and other minor ones are not, I think, of such a nature as to change the issue which both Statutes put before the Court.

The legal and practical problem which both amendments tried to resolve was the possibility for the International Court of Justice of becoming a judicial body reviewing the decisions of the two Administrative Tribunals in certain and specified cases. In giving its opinion in this case the Court has also, to a certain extent, given its views on its own jurisdiction as an appellate Court with regard to decisions of the Administrative Tribunal of the United Nations.

There are several arguments which have convinced me that the Court lacks jurisdiction to act in such a capacity in cases in which the parties are an international organization on the one hand (Unesco in the present case) and staff members on the other. These arguments relate to two different sets of ideas. Firstly, the jurisdiction of the Court derives entirely and exclusively from its Statute, and no other international instrument, including the Statutes of Administrative Tribunals or the resolutions of any Organ of the United Nations, can introduce any modification with regard to the jurisdiction of the Court; they cannot, in particular, either enlarge or diminish the competence of the Court, as defined by the Statute, with regard to its two legal activities, the judicial and the advisory functions. Secondly, the present Request for an Advisory Opinion, in fact, is designed to bring before the Court, in second instance, a contentious case between Unesco and several of its officials, a situation which falls, I believe, outside the competence of the Court.

It might serve a useful purpose to remember at this point the circumstances in which the present Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation and Article 11 of the United Nations Tribunal were introduced.

pas aux individus le droit d'en appeler à la Cour, alors que l'article 11 du Statut du Tribunal des Nations Unies mentionne expressément « la personne qui a été l'objet d'un jugement » comme pouvant demander un avis consultatif. La déviation la plus importante des termes de l'article XII du Statut du Tribunal de l'Organisation internationale du Travail se retrouve dans l'article 11 du Statut du Tribunal des Nations Unies, quand cet article prévoit deux innovations particulières ; premièrement, la création d'un comité spécial chargé de trier les demandes présentées par les membres individuels du personnel, les États Membres ou le Secrétaire général invitant la Cour à examiner une décision du Tribunal administratif ; deuxièmement, la disposition que l'avis consultatif de la Cour n'a pas force obligatoire pour le Tribunal administratif, quoiqu'il ait force obligatoire pour les parties, si le Tribunal en décide ainsi. Ces différences essentielles et d'autres différences de moindre importance ne sont pas, je pense, de nature à changer les problèmes posés à la Cour par les deux Statuts.

Le problème tant juridique que pratique que les deux amendements tentèrent de résoudre était de permettre à la Cour internationale de Justice de devenir une autorité judiciaire ayant pouvoir de réformer, dans certains cas spécifiques, les décisions des deux tribunaux administratifs. En donnant son avis dans le cas d'espèce, la Cour a aussi, dans une certaine mesure, donné son opinion au sujet de sa propre compétence en tant que Cour d'appel pour les décisions du Tribunal administratif des Nations Unies.

Il y a plusieurs arguments qui m'ont convaincu de l'incompétence de la Cour internationale d'agir dans une telle capacité dans des cas dans lesquels les parties sont, d'une part, une Organisation internationale (comme l'Unesco dans le cas d'espèce) et d'autre part, les membres du personnel. Ces arguments se réfèrent à deux ordres d'idées différents. Premièrement, la compétence de la Cour provient entièrement et exclusivement de son Statut et aucun autre instrument international, y compris les statuts des tribunaux administratifs ou les résolutions de tout autre organe des Nations Unies, ne peuvent introduire de modifications par rapport à la compétence de la Cour ; ils ne peuvent, en particulier, ni étendre ni restreindre la compétence de la Cour, telle qu'elle est définie par le Statut, par rapport à ses deux activités juridiques, sa fonction judiciaire et sa fonction consultative. Deuxièmement, la présente demande d'avis consultatif, en fait, tend à soumettre à la Cour, en deuxième instance, une affaire contentieuse entre l'Unesco et plusieurs de ses fonctionnaires, situation qui est, à mon sens, en dehors de la compétence de la Cour.

Il serait utile de se rappeler à ce sujet les circonstances dans lesquelles le présent article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et l'article 11 du Statut du Tribunal des Nations Unies furent introduits dans ces statuts.

At its last Session, the Assembly of the League of Nations decided not to comply with certain judgments of the Administrative Tribunal rendered in 1946. It was then thought that it would be wise to introduce in the Statute the possibility to "re-consider" the decisions of the Administrative Tribunal, denying them the automatic binding effect which they had, and setting up a "*Court of Appeal*" to pass final judgments. "*Court of Appeal*": those were the very words used by the Chairman of the Governing Body of the International Labour Organisation in referring to the possibility for the International Court of playing the rôle of a second instance tribunal (Memorandum submitted by the International Labour Organisation to the International Court of Justice, I.C.J., *Pleadings, United Nations Administrative Tribunal*, p. 71). In a parallel manner, only last year, the United Nations set up a Special Committee on the "Judicial Review of the Judgments of the Administrative Tribunal of the United Nations", in accordance with a previous Resolution of the General Assembly (888 (IX) of December 17th, 1954). The work of this Special Committee led to the introduction of the present Article II in the Statute of the Administrative Tribunal of the United Nations.

The framers of the two amendments could not fail to recognize that the cases tried by the Administrative Tribunals were true litigations which had been brought before these judicial bodies to be decided by them, and that their decisions would be binding on the parties concerned; they also realized that before the Administrative Tribunals, the Parties were, on the one hand, the international organizations and, on the other, the private individuals, members of the staffs; and they must also have been conscious that Article 34 of the Statute of the Court—the very first Article of Chapter II dealing with the "Competence of the Court"—expressly lays down that "*Only States may be parties in cases before the Court*". In their desire, nevertheless, to enlist the services of the highest judicial authority of the United Nations to act as a Court of Appeal, the authors of both amendments resorted to the procedure of Advisory Opinions, thinking that, by introducing in their respective Statutes the provision that the Advisory Opinion should be binding upon the parties, they could avoid the difficulty of Article 34 of the Statute of the Court.

This historical background, the plain words used, and the spirit of the amendments are enough to show that their authors decided, by themselves and for themselves, that, in certain instances, the International Court of Justice should act as Court of Appeal. It is hardly necessary to comment upon the capacity or the right of the International Labour Organisation—or as far as that is concerned, of the Assembly of the United Nations—to impose upon the International Court of Justice obligations and new functions which are not provided for in its Statute or in the Charter.

Lors de sa dernière session, l'Assemblée de la Société des Nations décida de ne pas exécuter certains jugements du Tribunal administratif rendus en 1946. C'est alors qu'on a pensé qu'il serait sage d'introduire dans le Statut la possibilité de « reconsidérer » les décisions du Tribunal administratif, leur déniaient ainsi la force obligatoire automatique qu'ils avaient, et d'établir un « *Tribunal d'appel* » qui aurait pour tâche de prendre une décision définitive ; ce furent les mots employés par le Président du Conseil d'administration de l'Organisation internationale du Travail se référant à la possibilité pour la Cour internationale de jouer le rôle d'un tribunal de deuxième instance. (Mémoire soumis par l'Organisation internationale du Travail à la Cour internationale de Justice, C. I. J., *Plaidoiries, Tribunal administratif des Nations Unies*, p. 71.) D'une façon parallèle, l'année dernière encore, les Nations Unies ont établi un comité spécial pour étudier « l'institution d'une procédure qui permette la réformation des jugements rendus par le Tribunal administratif », conformément à une résolution antérieure de l'Assemblée générale (888 (IX) du 17 décembre 1954). Le travail de ce comité spécial aboutit à l'introduction de l'article 11 actuel dans le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies.

Les rédacteurs des deux amendements ne pouvaient manquer de reconnaître que les affaires jugées par les tribunaux administratifs étaient de réels litiges, qui avaient été soumis à ces corps judiciaires pour être jugés par eux, et que leurs jugements auraient force obligatoire pour les parties en cause ; ils se rendaient également compte que les parties devant les tribunaux administratifs étaient, d'une part, les organisations internationales et, d'autre part, des individus privés, membres de leur personnel ; et ils devaient aussi être conscients du fait que l'article 34 du Statut de la Cour — le premier article du chapitre II traitant de la « compétence de la Cour » — affirmait expressément que « *Seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour* ». Néanmoins, conformément à leur désir de pouvoir utiliser la plus haute autorité judiciaire des Nations Unies en qualité de Cour d'appel, les rédacteurs des deux amendements ont eu recours à la procédure des avis consultatifs, espérant que, en spécifiant dans leurs Statuts respectifs que l'avis consultatif aurait force obligatoire pour les parties, ils pourraient éviter la difficulté de l'article 34 du Statut de la Cour.

Cet aperçu historique, les mots précis qui ont été employés et l'esprit des amendements sont suffisants pour prouver que leurs auteurs ont décidé, par eux-mêmes et pour eux-mêmes, que, dans certains cas, la Cour internationale de Justice devrait jouer le rôle de Cour d'appel. Il est à peine nécessaire d'ajouter des commentaires quant à la capacité ou au droit de l'Organisation internationale du Travail ou — pour autant qu'il en est question, de l'Assemblée des Nations Unies — d'imposer à la Cour internationale de Justice des obligations et de nouvelles fonctions qui ne sont

The International Court of Justice is incompetent, both *ratione personae* and *ratione materiae*, to play the rôle of a Court of Appeal with regard to cases tried in first instance by the Administrative Tribunals.

In order to achieve their aims, the framers of Articles XII of the Statute of the International Labour Organisation's Tribunal and II of that of the Tribunal of the United Nations made a confusion between the two main functions of this Court.

None of the Articles of the Statute expressly states that the Court has two functions. Article 68 is the only one which, though in an incidental way, distinguishes between the judicial functions and the advisory functions of the Court as being different in nature. It reads :

“In the exercise of its *advisory functions*, the Court shall further be guided by the provisions of the present Statute which apply in *contentious cases*...”

Of all the other articles of the Statute, some refer to the judicial and some to the advisory functions of the Court, but without drawing a precise distinction. It is not difficult, nevertheless, to detect the different juridical nature of the two main activities of the Court. The Statute of the Permanent Court of International Justice, upon which the present Statute is based, whenever it used the word “case”, meant a contentious dispute ; advisory opinions were requested upon “legal questions”. The present Statute kept this terminology and thus we see that all articles dealing with the competence and compulsory jurisdiction of the Court, from Article 34 to Article 38, refer only to “cases” without any other qualification, but they all refer to contentious disputes exclusively. The Rules of both the Permanent Court and this Court likewise refer only to “cases” in all the articles included under “Heading II : Contentious Proceedings”.

The judicial activity of the Court deals only with contentious disputes between parties. These are the “contentious cases” to which Article 68 refers. The resolution of the Court in cases, contentious in their nature, is a decision, a judgment establishing the rights of the parties with binding force. The resolution, the decision or, properly stated, the judgment rendered by the Court in such cases is binding upon the parties. A very different situation appears with regard to the advisory function of the Court. This is only discharged when there is no contention for the Court to decide ; where there are no parties in the proper juridical sense of the word. The Organ or the Specialized Agency seeking an opinion of this kind does not wish, in principle, to be bound by

prévues ni par son Statut, ni par la Charte des Nations Unies.

La Cour internationale de Justice est incompétente, tant *ratione personae* que *ratione materiae*, d'assumer le rôle d'une Cour d'appel pour les affaires jugées en première instance par les tribunaux administratifs.

Pour atteindre leur but, les rédacteurs des articles XII du Statut du Tribunal de l'Organisation internationale du Travail et 11 du Tribunal des Nations Unies ont confondu les deux fonctions principales de cette Cour.

Aucun des articles du Statut ne dit expressément que la Cour a deux fonctions. L'article 68 est le seul qui, bien que de façon incidente, distingue entre les fonctions judiciaires et consultatives de la Cour comme étant de nature différente.

Il dit :

« Dans l'exercice de ses *attributions consultatives*, la Cour s'inspirera en outre des dispositions du présent Statut qui s'appliquent en *matière contentieuse*... »

Quant aux autres articles du Statut, les uns se réfèrent aux fonctions judiciaires et les autres aux attributions consultatives de la Cour, mais sans jamais faire de distinction précise. Il n'est pourtant pas difficile de déterminer la nature juridique différente des deux activités principales de la Cour. Le Statut de la Cour permanente de Justice internationale, sur lequel le Statut actuel est fondé, faisait usage du mot « affaire » quand il se référait à la matière contentieuse ; les avis consultatifs devaient être demandés pour des « questions juridiques ». Le Statut actuel n'a pas changé cette terminologie et nous voyons ainsi que tous les articles qui traitent de la compétence et de la juridiction obligatoires de la Cour, c'est-à-dire des articles 34 à 38, se réfèrent tous à des « affaires » sans autre qualification, mais ils traitent exclusivement de litiges contentieux. Le Règlement, tant de la Cour permanente que de cette Cour, fait lui aussi allusion uniquement à des « affaires » dans tous les articles inclus au « titre II : Procédure en matière contentieuse ».

L'activité judiciaire de la Cour ne traite que de litiges contentieux entre parties. C'est la « matière contentieuse » à laquelle se réfère l'article 68. La décision de la Cour dans des affaires de nature contentieuse est une décision, un jugement, qui établit les droits des parties et qui a force obligatoire. La résolution, la décision ou, en termes précis, l'arrêt rendu par la Cour dans ces affaires, a force obligatoire pour les parties. Une situation totalement différente existe par rapport aux fonctions consultatives de la Cour. Cette fonction ne peut exister que quand il n'y a pas de litiges dont la Cour doit décider ; quand il n'y a pas de parties en cause au sens juridique exact du terme. L'organe ou l'institution spécialisée qui demande un avis de cette nature ne désire pas, en principe, être

it. They are merely seeking juridical advice from the Court on a legal question.

The difference between the judicial and the advisory functions of the Court lies in the fact that, in the first of these, there are two or more parties which submit a dispute to the Court, to its authority to impose upon them the law, while in the second, there is no dispute, no parties, and no compulsory jurisdiction to decide upon rights and duties in conflict, even though the body seeking the advisory opinion may be willing to accept and be guided by it.

There is also a very important difference as regards the parties which may appear before the Court in each of the two aforementioned functions. The Statute makes a very clear distinction between those entitled to come before the Court seeking a judgment and those allowed to request advice. This great difference should be borne in mind in order to understand why the present Request for an Advisory Opinion should have been declined.

Article 65 of the Statute provides that the Court may give an Advisory Opinion at the request of "whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations". In turn, Article 96 of the Charter directly provides that the General Assembly and the Security Council may request such Advisory Opinions and, indirectly, if so authorized by the General Assembly, that "other organs of the United Nations and the Specialized Agencies" may also request such Advisory Opinions. Therefore, according to the Statute, only the General Assembly, the Security Council, other organs of the United Nations and the Specialized Agencies may request Advisory Opinions. States and individuals are not allowed to request them. Unesco, being a Specialized Agency and having been granted authorization by the Assembly, may therefore legally ask for an Advisory Opinion, that is to say, for a decision of this Court, as defined above.

Neither the General Assembly, the Security Council, other organs, Specialized Agencies, nor individuals may ask the Court to render a decision in contentious cases. Articles 34, 35, 36 and 37 of the Statute, which govern the judicial competence of the Court, exclude the legal possibility of their becoming parties in contentious cases before the Court. That is the only way in which the rule laid down by Article 34, paragraph 1, can be understood. It says plainly and clearly :

"Only States may be parties in cases before the Court."

In its three paragraphs, Article 35 only makes reference to States which may either be or not be parties to the Statute, but they must

lié par cet avis. Il demande simplement à la Cour un avis juridique au sujet d'une question juridique.

La différence entre les attributions judiciaires et consultatives de la Cour provient du fait que, dans le premier cas, deux ou plusieurs parties soumettent un litige à la Cour, à son autorité de leur imposer le droit, alors que dans le deuxième cas, il n'existe pas de litige, pas de parties, et aucune juridiction obligatoire de décider quant aux droits et aux devoirs en conflit et ce, même si l'organe qui demande l'avis consultatif peut avoir l'intention d'accepter cet avis et de se laisser guider par lui.

Il existe également une différence très importante par rapport aux parties qui peuvent comparaître devant la Cour, dans chacune de ses deux attributions. Le Statut établit une distinction très claire entre ceux qui ont le droit de se présenter devant la Cour pour demander un jugement, et ceux qui peuvent demander un avis. Cette distinction importante doit être présente à l'esprit afin de comprendre pourquoi la requête actuelle d'avis consultatif aurait dû être rejetée.

L'article 65 du Statut dispose que la Cour peut donner un avis consultatif à la demande de « tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies, ou conformément à ses dispositions ». A son tour, l'article 96 de la Charte dispose directement que l'Assemblée générale ou le Conseil de Sécurité peuvent demander de tels avis consultatifs et, indirectement, que « tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées » peuvent demander aussi un avis consultatif, après autorisation de l'Assemblée générale. Il s'ensuit que, aux termes du Statut, seuls l'Assemblée générale, le Conseil de Sécurité, les autres organes des Nations Unies et les institutions spécialisées, peuvent demander des avis consultatifs. Les États et les individus ne peuvent en demander. L'Unesco, qui est une institution spécialisée, et qui a reçu l'autorisation de l'Assemblée, est donc habilitée en droit à demander un avis consultatif, c'est-à-dire à demander une décision de la Cour dans les limites tracées ci-dessus.

Ni l'Assemblée générale ni le Conseil de Sécurité ni les autres organes et organisations ni les institutions spécialisées, ni les individus ne peuvent demander à la Cour de rendre une décision dans les affaires contentieuses. Les articles 34, 35, 36 et 37 du Statut, qui gouvernent la compétence judiciaire de la Cour, excluent la possibilité juridique qu'ils soient parties dans des affaires contentieuses soumises à la Cour. C'est la seule façon dont il est possible de comprendre la règle établie par l'article 34, paragraphe 1, qui est libellé clairement comme suit :

« Seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour. »

L'article 35 ne traite, dans ses trois paragraphes, que des États qui sont parties ou non au Statut de la Cour, mais en tout cas,

be States for the Court to be open to them in contentious cases. Article 36, in dealing with the compulsory jurisdiction of the Court, refers to "States parties to the present Statute".

In a word, the contentious jurisdiction, the true judicial function of the Court, covers contentious disputes between States, *only and exclusively*.

In debarring individuals from coming before the Court as parties to "a case", that is, to a contentious litigation, the Statute adopted the theory that individuals are not subjects of international law.

Attention should be called here to a precedent which seems to be of importance. *The possibility for the International Court of Justice of becoming a Court of Appeal with regard to cases tried by Administrative Tribunals was considered and not accepted by the framers of the Statute.* The Delegates to the United Nations Conference on International Organization at San Francisco had before them a proposal, drafted in almost identical terms and inspired by the same ideas as the amendments contained in Articles XII and XI of the respective Statutes of the Administrative Tribunals of the International Labour Organisation and of the United Nations.

At San Francisco the Delegation of Venezuela proposed the insertion of the following paragraphs in Article 34 of the Statute :

"Article 34.—(1) *With the exception of the provisions in paragraph 2 of this Article, only States or Members of the United Nations may be parties in cases before the Court.*

(2) *As a Court of Appeal, the Court will have jurisdiction to take cognizance over such cases as are tried under original jurisdiction by international administrative tribunals dependent upon the United Nations when the appeal would be provided in the Statute of such Tribunals.*" (United Nations Conference on International Organization, Documents, Vol. 13, p. 482.)

Therefore, exactly the same situation as the one which is now envisaged by the Statutes of the Administrative Tribunals was under consideration by the Delegates to the San Francisco Conference. The Venezuelan amendment even refers to the possibility of the Statutes of those Administrative Tribunals providing that the International Court of Justice should have the new function as a Court of Appeal. If the Delegates had wished the International Court to act as the Statute of the Administrative Tribunal now requires, they certainly had the occasion to introduce into the Statute a provision to that effect ; but, on the contrary, the amendment to Article 34 proposed by the Delegation of Venezuela was not incorporated in the Statute, thus excluding that legal possibility.

It is interesting to note that the Delegation of Venezuela, as well as all other Delegations, never thought that such an amend-

il faut que ce soient des États pour que la Cour leur soit ouverte en matière contentieuse. L'article 36 parle des « États parties au présent Statut » en traitant de la juridiction obligatoire de la Cour.

En résumé, la juridiction contentieuse, la vraie attribution judiciaire de la Cour, se limite aux litiges contentieux entre les États, et *exclusivement à ceux-ci*.

En interdisant aux individus de se présenter devant la Cour comme parties dans une « affaire », c'est-à-dire comme parties à un litige contentieux, le Statut a adopté la théorie que les individus ne sont pas sujets de droit international.

Il faut ici attirer l'attention sur un précédent qui paraît fort important. *La possibilité pour la Cour internationale de Justice de devenir un tribunal d'appel pour des affaires jugées par les tribunaux administratifs fut prise en considération et rejetée par les rédacteurs du Statut*. Ce précédent prouve que les délégués à la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, à San Francisco, avaient devant eux un projet, rédigé en termes presque identiques et s'inspirant exactement des mêmes idées que les amendements contenus dans les articles XII et 11 des Statuts respectifs des Tribunaux administratifs de l'Organisation internationale du Travail et des Nations Unies.

A San Francisco, la délégation du Venezuela proposa l'insertion des paragraphes suivants dans l'article 34 du Statut :

« Article 34. — 1) *A l'exception des dispositions du paragraphe 2 du présent article*, seuls les États ou les Membres des Nations Unies ont qualité pour se présenter devant la Cour.

2) *Siégeant en degré d'appel, la Cour pourra connaître des litiges jugés en première instance par des tribunaux administratifs internationaux dépendant des Nations Unies, dont le Statut contiendrait une disposition à cet effet.* » (Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Documents, vol. 13, p. 482.)

Les délégués à la Conférence de San Francisco devaient donc prendre position au sujet d'une situation exactement semblable à celle qui est actuellement envisagée par les Statuts des tribunaux administratifs. L'amendement du Venezuela se réfère même à la possibilité que ce soient les statuts de ces Tribunaux administratifs qui donnent à la Cour internationale cette nouvelle fonction de Cour d'appel. Si les délégués avaient désiré que la Cour internationale agisse comme le Statut du Tribunal administratif le demande actuellement, ils avaient certainement la possibilité d'inclure dans le Statut une disposition à cet effet ; mais, au contraire, l'amendement à l'article 34 présenté par la délégation du Venezuela ne fut pas intégré dans le Statut, excluant ainsi cette possibilité juridique.

Il est intéressant de noter que la délégation du Venezuela, comme toutes les autres délégations, n'a jamais pensé qu'un tel

ment dealing with the possible jurisdiction of the Court as a Tribunal of Appeal, could have any other place than in the chapter on the contentious competence of the Court and never in connexion with its advisory function.

When the San Francisco Conference, which drafted and approved the Statute, did not adopt this amendment, it also, in fact, rejected the possibility for individuals or for bodies other than States to become parties in "cases" before the Court. The failure of the Venezuelan amendment is sufficient evidence, in my opinion, to show that the Statute completely rejects the possibility for the Court to play the part of a Court of Appeal in precisely the same terms in which Unesco has requested the Court to do so in this case. To my mind, this failure of the Venezuelan amendment amounts to an advanced denial and clear rejection of all Requests for Advisory Opinions having the effect of an appeal, presented on the basis of Articles XII and 11 of the respective Statutes of the two Administrative Tribunals.

After Article 34 and the Venezuelan amendment had been discussed in Committee 4 of the San Francisco Conference, the Chairman, Mr. Gallagher from Peru, summarizing the discussion, stated :

"The principle involved in Article 34 was that States, *but not private individuals or international organizations*, might be parties to cases." (United Nations Conference on International Organization, Vol. 14, p. 141.)

From the foregoing, which I believe is the correct and only possible interpretation of the Statute of the Court as a whole, I feel justified in concluding that Unesco could have asked for an Advisory Opinion on an abstract question of law, only if it were seeking advice, an opinion without legal binding force. An Advisory Opinion could never have been asked from this Court in accordance with Articles 34 and 66 of the Statute when, as in the present instance, the case brought before the Court is a contentious legal difference between two or more parties, and when the Organization brings it before the Court with the intention that it will render—in the guise of an advisory opinion or advice—a true judgment, a real decision binding those parties.

The confusion made by Articles XII and 11 of the Statute of both Administrative Tribunals between the judicial and advisory functions of the Court in order to transform an Advisory Opinion into a Judgment is an absolute legal impossibility according to the only applicable law : the Statute.

Nobody questions that what Unesco is trying to obtain from the Court is not an opinion or advice but a binding decision, a judgment. The very words of the Statute of the Administrative Tribunal of

amendement traitant de la juridiction possible de la Cour en qualité de juridiction d'appel pouvait être intégré ailleurs que dans le chapitre traitant de la compétence contentieuse de la Cour et à aucun moment cet amendement ne se place dans les articles traitant de sa fonction consultative.

Quand la Conférence de San Francisco, qui rédigea et approuva le Statut, refusa d'adopter cet amendement, elle rejeta en fait la possibilité que des individus ou des corps autres que des États puissent devenir parties dans des « affaires » soumises à la Cour. L'échec de l'amendement vénézuélien constitue une preuve suffisante, à mon avis, pour montrer que le Statut rejette complètement la possibilité que la Cour puisse jouer le rôle d'une Cour d'appel dans des conditions exactement similaires à celles dans lesquelles l'Unesco a demandé à la Cour d'agir dans le cas d'espèce. A mon sens, le rejet de l'amendement du Venezuela doit s'interpréter comme étant un refus absolu et un rejet évident de toutes demandes d'avis consultatif qui produiraient le même effet qu'un appel et qui seraient présentées par application des articles XII et 11 des Statuts respectifs des deux Tribunaux administratifs.

Après que l'article 34 et l'amendement vénézuélien eurent été discutés au Comité 4 de la Conférence de San Francisco, le Président, M. Gallagher, du Pérou, faisant un résumé de la discussion, déclara :

« Le principe impliqué dans l'article 34 était que les États avaient qualité pour se présenter devant la Cour, *mais non les personnes privées ni les organisations internationales.* » (P. 141, vol. 14 de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale.) (Traduction.)

De ce qui précède, et qui est, à mon sens, la seule interprétation correcte et possible du Statut de la Cour, je crois être justifié à conclure que l'Unesco aurait pu demander un avis consultatif au sujet d'une question juridique abstraite, et cela seulement si elle désirait un avis, une opinion sans force obligatoire. Un avis consultatif ne peut être demandé à cette Cour par application des articles 34 et 66 du Statut dans le cas où, comme dans le cas d'espèce, l'affaire soumise à la Cour est un litige contentieux juridique entre deux ou plusieurs parties et quand l'Organisation soumet ce litige à la Cour avec l'intention que celle-ci rende — sous l'apparence d'un avis consultatif — un véritable jugement, prenne une décision véritable ayant force obligatoire pour les parties.

La confusion opérée par les articles XII et 11 des Statuts des deux Tribunaux administratifs entre les fonctions judiciaire et consultative de la Cour, dans le but de transformer un avis consultatif en un arrêt, constitue une impossibilité juridique absolue aux termes du seul droit applicable, c'est-à-dire du Statut.

Nul ne met en doute que ce que l'Unesco vise à obtenir de la Cour n'est pas une opinion ou un avis, mais une décision ayant force obligatoire, un arrêt. Le texte même du Statut du Tribunal

the International Labour Organisation are the best evidence that what Unesco is seeking is revision, a second instance decision, a final judgment.

The decision of the Court seems to be predicated on the assumption that Article XII of the Administrative Tribunal's Statute is *res inter alios acta* for the Court, meaning that the Advisory Opinion has nothing to do with the rule laid down by the said Article XII. With regard to the binding force upon the parties before the said Tribunal, this rule, directed solely to the Organization and to the staff members, had nothing to do with the Court itself.

It should be remembered that the Request itself refers to the Executive Board of Unesco as acting within the framework of Article XII of the Statute in asking for the Advisory Opinion. That is, the Executive Board found the source of its faculty to ask for an Advisory Opinion with binding force with regard to the decision of the Administrative Tribunal precisely in Article XII of the Statute of that judicial body. If the Executive Board had relied only on the authorisation of the General Assembly to ask for such an Advisory Opinion, and had not relied on Article XII of the Statute of the Administrative Tribunal, it could not claim that the Advisory Opinion given by the Court would be binding on the staff members who were parties to the dispute before the Administrative Tribunal. The Advisory Opinion thus obtained by Unesco would be a real Advisory Opinion without binding force. But, by relying on, and purporting to act within, the framework of the Statute, Unesco considers itself justified in imposing the Advisory Opinion on its officials because they accepted the Statute of the Tribunal in signing their contracts of employment. Article XII is the only and the indispensable link between an Advisory Opinion pure and simple and the Advisory Opinion with a supposed effect of a judgment.

The closest that a Request for an Advisory Opinion may come to a contentious case, without nevertheless changing its nature, may be found in Article 82, paragraph 1, and Article 83 of the Rules of Court.

“Article 82, para. 1.—In proceedings in regard to advisory opinions, the Court shall, in addition to the provisions of Article 96 of the Charter and Chapter IV of the Statute, apply the provisions of the Articles which follow. It shall also be guided by the provisions of these Rules which apply in contentious cases to the extent to which it recognizes them to be applicable; for this purpose it shall above all consider whether the request for the advisory opinion relates to a legal question actually pending between two or more States.”

“Article 83.—If the advisory opinion is requested upon a legal question actually pending between two or more States, Article 31 of the Statute shall apply, as also the provisions of these Rules concerning the application of that Article.”

In the circumstances envisaged by these Articles, since the States have not themselves submitted the case to the jurisdiction of the

administratif de l'Organisation internationale du Travail constitue la meilleure preuve que l'Unesco désire obtenir une revision, une décision en appel, un jugement définitif.

Il semble que la décision de la Cour se fonde sur l'hypothèse que l'article XII du Statut du Tribunal administratif est *res inter alios acta* à l'égard de la Cour, ce qui signifie que la règle énoncée audit article XII n'affecte en rien l'avis consultatif. Concernant l'effet obligatoire sur les parties devant le Tribunal, cette règle, qui ne lie que l'Organisation et ses fonctionnaires, n'affecte en rien la Cour.

Il faut se souvenir qu'aux termes mêmes de la requête, le Conseil exécutif de l'Unesco s'est placé, en demandant un avis consultatif, dans le cadre de l'article XII du Statut. C'est-à-dire que le Conseil exécutif a précisément trouvé, dans l'article XII du Statut du Tribunal administratif, la faculté dont il s'est prévalu pour demander un avis consultatif ayant force obligatoire au sujet d'un jugement dudit Tribunal. Si le Conseil exécutif avait uniquement fondé sa demande d'avis consultatif sur une autorisation de l'Assemblée générale, sans invoquer l'article XII du Statut du Tribunal administratif, il n'aurait pu prétendre que l'avis rendu par la Cour ait force obligatoire à l'égard des fonctionnaires parties au différend tranché par le Tribunal administratif. L'avis obtenu par l'Unesco aurait alors été un véritable avis consultatif, sans force obligatoire. Mais, en invoquant le Statut et en prétendant se placer dans le cadre de ce Statut, l'Unesco se considère comme fondée à imposer l'avis consultatif à ses fonctionnaires, parce qu'en signant leur contrat d'engagement, ils ont accepté le Statut du Tribunal. L'article XII constitue le seul et indispensable lien entre un avis consultatif pur et simple et l'avis consultatif, doté d'un effet supposé être celui d'un jugement.

Le cas dans lequel une requête pour avis consultatif peut se rapprocher le plus d'une affaire contentieuse, sans que toutefois sa nature en soit modifiée, ressort de l'article 82, paragraphe 1, et de l'article 83 du Règlement de la Cour :

« Article 82, par. 1. — En matière d'avis consultatifs, la Cour applique, en dehors des dispositions de l'article 96 de la Charte et du chapitre IV du Statut, les articles ci-après. Elle s'inspire, en outre, des dispositions du présent Règlement relatives à la procédure en matière contentieuse dans la mesure où elle les reconnaît applicables : à cet effet, elle recherche avant tout si la demande d'avis consultatif a trait ou non à une question juridique actuellement pendante entre deux ou plusieurs États. »

« Article 83. — Si l'avis consultatif est demandé au sujet d'une question juridique actuellement pendante entre deux ou plusieurs États, l'article 31 du Statut est applicable, ainsi que les dispositions du présent Règlement qui pourvoient à l'application de cet article. »

Dans les circonstances visées par ces articles, puisque les États n'ont pas eux-mêmes soumis la question à la juridiction de la Cour,

Court, the question is only potentially a contentious case. Nevertheless Article 83 makes it possible for those States to appoint *ad hoc* Judges in compliance with Article 31 of the Statute just as if the question were actually a contentious dispute ; *but even then, the Advisory Opinion will not be binding either on the requesting body or on the interested States.*

The view has also been expressed that Article 34 of the Statute, which deals only with contentious disputes, has nothing to do with the present case, because the Court is not here concerned with a contentious dispute but only with a Request for an Advisory Opinion ; that the Court is not concerned with "parties" in the juridical sense of the word, Unesco being the only one appearing before the Court and that this Court is not obliged and should not try to ascertain what the real purpose of Unesco is in seeking such an Advisory Opinion.

With this interpretation of the facts and of the legal position of Unesco I cannot agree. I believe that the first obligation of the Court—as of any other judicial body—is to ascertain its own competence and, in order to do that, it has first to determine what is the nature of the case which is brought before it. The present Request, by definition and application of Article XII of the Administrative Tribunal, will be binding on both the Organization and the private individuals, its officials ; it may not be considered therefore as anything different from a contentious case. It is impossible to get away from the fact that the officials were necessarily parties in the first instance and they should be so considered in the second instance as well. One cannot think of this case as being of two different natures, a contentious case before the Administrative Tribunal and not a contentious one when it comes before the Court. When and why should it lose its initial nature ? When it comes to the second instance before the Court and just because it is improperly introduced as an Advisory Opinion ? The decision of this Court is not only connected with, but absolutely restricted to, the contentious dispute decided by the Administrative Tribunal between the two parties, the Organization and the individuals.

In the Court's Advisory Opinion of July 13th, 1954, on the "Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal", we find the following passage :

"If he terminates (the Secretary-General) the contract of service without the assent of the staff member and this action results in a dispute which is referred to the Administrative Tribunal, *the parties to this dispute* before the Tribunal, *the staff member concerned and the United Nations Organization*, represented by the Secretary-General, will become bound by the judgment of the Tribunal."

Therefore the parties in a dispute decided by an Administrative Tribunal are the Organization itself and the staff member who

il s'agit seulement d'une affaire contentieuse en puissance. L'article 83 leur permet toutefois de désigner des juges *ad hoc*, conformément à l'article 31 du Statut, comme s'il s'agissait réellement d'une affaire contentieuse. Mais, *même dans ce cas, l'avis consultatif n'a force obligatoire ni pour l'organisme qui le demande ni pour les États intéressés.*

On a également fait valoir que l'article 34 du Statut, ne concernant que la procédure contentieuse, n'a rien à voir avec la présente espèce, où la Cour ne s'occupe pas d'une affaire contentieuse mais d'une simple requête pour avis consultatif ; on a également soutenu que la Cour n'est pas en présence de « parties » au sens juridique du terme, puisque l'Unesco est seule à se présenter devant elle, et que la Cour n'est pas obligée et ne doit pas essayer de rechercher quelle a été l'intention véritable de l'Unesco en lui demandant cet avis consultatif.

Je ne saurais me rallier à cette interprétation des faits et de la situation juridique de l'Unesco. Je considère que la première obligation de la Cour — comme de tout autre organe judiciaire — est de vérifier sa propre compétence et que, pour ce faire, elle doit tout d'abord déterminer la nature de l'affaire qui lui est soumise. Le présent avis, par définition et par application de l'article XII du Statut du Tribunal administratif, aura force obligatoire à la fois pour l'Organisation et pour ses fonctionnaires, personnes privées ; il ne saurait donc être considéré comme autre chose qu'une affaire contentieuse. Il est impossible d'éluder ce fait que les fonctionnaires étaient nécessairement parties à la première instance et doivent également être considérés comme tels à la seconde. On ne saurait attribuer à la présente espèce deux natures différentes, celle d'une affaire contentieuse devant le Tribunal administratif et d'une affaire non contentieuse devant la Cour. Quand et pourquoi aurait-elle perdu sa nature primitive au moment où elle a été introduite en seconde instance devant la Cour, et pour la seule raison qu'elle l'a été improprement, sous forme de requête pour avis consultatif ? Non seulement la décision de la Cour est liée à l'affaire contentieuse sur laquelle le Tribunal administratif a statué entre deux parties, l'Organisation et les individus, mais elle se limite absolument à cette affaire.

Dans l'avis consultatif rendu par la Cour le 13 juillet 1954 sur « L'effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité », on trouve la phrase suivante :

« S'il (le Secrétaire général) met fin au contrat d'engagement sans l'assentiment du fonctionnaire, et si cette mesure conduit à un différend soumis au tribunal administratif, *les parties au différend* devant le tribunal sont *le fonctionnaire intéressé et l'Organisation des Nations Unies*, représentée par le Secrétaire général ; et ces parties seront liées par le jugement du tribunal. »

Il en résulte que les parties à un différend tranché par le Tribunal administratif sont l'Organisation et le fonctionnaire qui a saisi

brought the action before the Tribunal. This, of course, necessarily means that, should there be a second instance, the parties must be the same before the reviewing tribunal, in our case, before the Court. That is the essence of an appeal, the essence of a second instance, the essence of a revision of a decision of a lower court. The decision of the International Court of Justice to which I have just referred was given in a case where the Statute of the Administrative Tribunal of the United Nations did not provide for an appeal to the Court but laid down that its Judgments should "be final and without appeal". But when the Statute provides for the possibility of an appeal, may the Court say that the parties in this appeal do not exist or are not the same as the ones which argued the case in first instance before the Administrative Tribunal? There is no way out: the parties remain the same, they have to be the same or the decision of the Court would not and could not be binding upon them.

Article XII of the Statute, the application of which Unesco is seeking, states: "2. The Opinion given by the Court shall be binding." Upon whom? Upon the Organization only? That is not the intention of the framers of Article XII. What is wanted is to have the Advisory Opinion of the Court binding upon both the Organization and the staff member. This effect can never be juridically attained unless the staff member is considered as a party in the second instance. Since the Statute prevents individuals and international organizations, that is to say, Unesco and its officials, from bringing their disputes before the Court and since the present case is undoubtedly a contentious one, the inescapable legal conclusion follows that the Court has no competence *ratione personae* to entertain and give a decision in the present case.

Neither has the Court competence *ratione materiae* to deal with this kind of dispute.

This other aspect of the incompetence of the Court also flows from the Statute. It relates to the nature of the litigation and of the law which the Court has been called upon to apply.

Article 14 of the Covenant of the League of Nations, which was the origin of the Permanent Court of International Justice and therefore of this International Court of Justice, stated:

"The Court shall be competent to hear and determine any *dispute of an international character* which the parties thereto submit to it."

These words are the basis of all judicial activities of the Permanent Court of International Justice and therefore of the International Court of Justice. I do not think that anybody can contend that a dispute between an international organization and a member of its staff, though a contentious case, is an international dispute, in the sense that the Covenant of the League of Nations and the Statutes

le Tribunal. Ce qui signifie nécessairement et de toute évidence qu'en cas de seconde instance les parties doivent être les mêmes devant le tribunal d'appel, c'est-à-dire en l'espèce devant la Cour. C'est l'essence même d'un appel, l'essence d'une seconde instance, l'essence de la revision d'un arrêt rendu par un tribunal inférieur. La décision de la Cour internationale de Justice que je viens de mentionner a été rendue dans un cas où le Statut du Tribunal administratif des Nations Unies ne prévoyait pas d'appel devant la Cour mais disposait que ses jugements « sont définitifs et sans appel ». Mais la Cour peut-elle, lorsque le Statut prévoit la possibilité d'un appel, déclarer qu'il n'y a pas de parties à cet appel ou qu'elles ne sont pas les mêmes qu'en première instance devant le Tribunal administratif ? Il n'y a pas à sortir de là : les parties demeurent et doivent être les mêmes, ou bien la décision de la Cour n'aura et ne pourrait avoir force obligatoire à leur égard.

L'article XII du Statut, dont l'Unesco demande l'application, porte : « 2. L'avis rendu par la Cour aura force obligatoire. » Mais à l'égard de qui ? De l'Organisation seule ? Telle n'est pas l'intention des rédacteurs de l'article XII. Ce qu'ils désirent obtenir, c'est un avis consultatif de la Cour ayant force obligatoire pour l'Organisation comme pour le fonctionnaire. Un tel effet ne saurait juridiquement être produit que si le fonctionnaire est considéré comme partie à la seconde instance. Attendu que le Statut n'autorise ni les Organisations internationales, ni les individus, c'est-à-dire : ni l'Unesco, ni ses fonctionnaires, à soumettre leurs différends à la Cour, et que la présente espèce est indubitablement une affaire contentieuse, une conclusion juridique s'impose : la Cour n'a pas compétence *ratione personae* pour connaître du présent différend et pour statuer à son sujet.

Elle n'a pas non plus compétence pour en connaître *ratione materiae*.

Cet autre aspect de son incompétence découle également du Statut. Il ressort de la nature du différend et du droit que la Cour a été appelée à appliquer.

L'article 14 du Pacte de la Société des Nations, lequel est à l'origine de l'institution de la Cour permanente de Justice internationale, et par conséquent de la présente Cour internationale de Justice, porte :

« Cette Cour connaîtra de tous *différends d'un caractère international* que les parties lui soumettront. »

Ce texte est à la base de toutes les activités judiciaires de la Cour permanente de Justice internationale et par conséquent de la présente Cour internationale de Justice. Je ne crois pas que personne puisse soutenir qu'un différend entre une organisation internationale et l'un de ses fonctionnaires constitue, en dépit de son caractère contentieux, un différend international au sens

of the Permanent Court of International Justice and of the present Court (Article 34 in both Statutes), refer to international disputes as "cases".

Article 38 of the Statute is thus worded :

"The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it..."

This provision, if correctly interpreted, means that the Court was set up to apply inter-State law only, because only States may submit disputes to the Court.

There are times when an Arbitration Tribunal or this Court have to deal with municipal law, or any other kind of law and even with private contracts, when they have to take judicial notice of its existence, and perhaps even of its correct interpretation. Such a case was, for instance, the Nottebohm case, and there are many others, especially those involving the wrongful acts of Governments against foreigners, denial of justice, direct or indirect responsibility and the like ; but even then, neither this Court nor the Arbitration Tribunals apply municipal law ; they only have to judge such cases according to inter-State law. Municipal law, administrative laws and private contracts only concern them incidentally, in the same way as they have to concern themselves with the facts of the case submitted to them.

Charters of international organizations being, in fact, conventions between States form part, as such, of inter-State law. The Statutes of Administrative Tribunals and the Staff Regulations, all dealing with legal relations between the Organization and private individuals may perhaps be classified as administrative international law ; but Article 38 of the Statute, quoted above, does not give to the Court the possibility of applying in contentious cases such administrative international law, because in this kind of judicial controversy brought before the Court, the parties being States, the only international law applicable has to be perforce, inter-State law. International administrative law would have as much reason to be applied by the Court, under Article 38 of its Statute, as international criminal law, that is to say the Statute and the Principles of the Nuremberg Tribunal. International administrative law and international criminal law may form part of a wider concept of the law of nations, but they certainly concern the relations between a State and individuals and therefore they have no room within the interpretation of the words "international law" as used in Article 38 of the Statute of the Court. Once having decided to comply with the Request, the Court had to apply the Statute of the Administrative Tribunal, the Staff Regulations and the contract between the parties, Unesco and the individual officials concerned, that is to

où le Pacte de la Société des Nations, et les Statuts de la Cour permanente de Justice internationale et de la présente Cour (articles 34 de l'un et l'autre Statuts) considèrent les différends internationaux comme des « affaires ».

L'article 38 du Statut est ainsi conçu :

« La Cour, dont la mission est de régler conformément au droit international les différends qui lui sont soumis... »

Cette disposition signifie, à l'interpréter exactement, que la Cour a été instituée en vue d'appliquer uniquement le droit inter-étatique, puisque seuls les États peuvent lui soumettre des différends.

Il est des circonstances où un tribunal d'arbitrage, ou la présente Cour, ont à connaître du droit interne, ou de tout autre droit et même de contrats privés, où ils doivent tenir judiciairement compte de son existence et peut-être même de son interprétation exacte. Tel a été par exemple le cas dans l'affaire Nottebohm. Il y en a bien d'autres, en particulier les cas d'actes injustifiés de gouvernements à l'égard des étrangers, de déni de justice, de responsabilité directe ou indirecte et autres cas analogues ; mais même dans ces cas, ni la Cour, ni les tribunaux d'arbitrage n'appliquent le droit interne ; ils tranchent ces différends conformément au droit inter-étatique. Le droit interne, le droit administratif et les contrats privés ne les intéressent qu'incidemment, au même titre que les circonstances de l'espèce dont ils sont saisis.

Les chartes des organisations internationales étant en fait des conventions entre États appartiennent comme telles au droit inter-étatique. Les statuts des tribunaux administratifs et les statuts du personnel portent les uns et les autres sur les relations juridiques entre les organisations et des personnes privées, peuvent être considérés comme relevant du droit administratif international ; mais l'article 38 précité de son Statut n'autorise pas la Cour à appliquer ce droit administratif international en matière contentieuse, parce que les parties aux différends qui lui sont soumis étant des États, le seul droit international applicable par elle doit nécessairement être le droit inter-étatique. Aux termes de l'article 38 de son Statut, la Cour n'a pas plus de raisons d'appliquer le droit administratif international que le droit criminel international, c'est-à-dire le Statut et les Principes du Tribunal de Nuremberg. Le droit administratif international et le droit criminel international peuvent relever d'une conception plus large du droit des gens mais, ayant indubitablement trait aux relations entre États et individus, ils ne relèvent pas du terme « droit international » tel qu'il est employé dans l'article 38 du Statut de la Cour. Ayant une fois décidé de répondre à la requête, la Cour était amenée à appliquer le Statut du Tribunal administratif, le Statut du personnel et le contrat liant les parties, c'est-à-dire l'Unesco et les fonctionnaires

say, it had to apply "International Administrative Law".

The incompetence of the Court *ratione materiae*, I believe, is thus also well established.

What have been the extraordinary practical and juridical consequences of the confusion between the judicial and the advisory activities of the Court ?

Being parties, Unesco and the officials were entitled to equal treatment in the administration of justice. They obtained it in the first instance before the Administrative Tribunal, but were they able to enjoy it before the Court as was their right ? The inequality of the parties in the present case is evident, owing to the impossibility under the Statute for individuals to come before the Court and therefore the impossibility for the Court to respect one of the most fundamental and time-honoured principles which requires equality of the parties before the law and in the exercise of their rights before tribunals. In an effort to minimize such an inequality, the Court, on March 16th of this year, decided to depart from the normal procedure and dispense with the hearings in this case. This decision was in harmony with last year's Recommendation of the General Assembly in the sense that, in order to maintain the equality between the parties as much as possible, the international organizations, the States and the Secretary-General, when seeking a revision of a decision of the United Nations Tribunal, should not make oral statements.

With the same idea in mind the Court accepted the very unusual procedure that one of the parties, Unesco, would lay before the Court both, its own arguments and those of the other parties, its opponents, the Unesco officials. Of course, this abnormal procedure, in the sense that it is not in conformity with the norms, only makes more flagrant the existence of such inequality between the parties. Even with regard to the written arguments, the mere fact that the plaintiffs before the Administrative Tribunal in the procedure before the Court had to depend upon the goodwill of their opponents to act as an intermediary for the presentation of their views having regard to the unavoidable obstacle of the Statute, the Court, the highest judicial organ of the United Nations, was not in a position to administer justice, in cases like the present one, on the basis of strict equality between the parties.

It has been said that in this case the inequality of the parties is only apparent because the officials were able to present their views to the Court. This means, in effect, that although there was a recognized legal inequality between the parties, in the sense that they could not both appear on the same footing before the Court, this legal inequality, in fact, did not represent a practical disadvantage for the staff members.

intéressés ; en d'autres termes la Cour a dû appliquer le « droit administratif international ».

L'incompétence de la Cour *ratione materiae* est ainsi, ce me semble, nettement établie.

Quelles sont, en pratique comme en droit, les conséquences extraordinaires de la confusion opérée entre les activités judiciaire et consultative de la Cour ?

En leur qualité de parties, l'Unesco et les fonctionnaires étaient fondés à recevoir un traitement égal dans l'administration de la justice. Elles l'ont obtenu en première instance devant le Tribunal administratif, mais ont-elles pu en bénéficier devant la Cour, ainsi qu'elles y avaient droit ? L'inégalité entre les parties dans la présente espèce est évidente, en raison de l'impossibilité pour des individus, aux termes du Statut, de se présenter devant la Cour et de l'impossibilité qui en résulte pour la Cour de respecter l'un des principes les plus fondamentaux et consacrés par le temps, le principe de l'égalité des parties devant la loi et dans l'exercice de leurs droits devant les tribunaux. Cherchant à réduire cette inégalité, la Cour a, le 16 mars dernier, décidé de s'écarter en l'espèce de la procédure normale et de renoncer à tous exposés oraux. Cette décision était dans la ligne d'une Recommandation votée l'année dernière par l'Assemblée générale et tendant à ce que, pour mettre le plus possible les parties sur un pied d'égalité, les organisations internationales, les États Membres et le Secrétaire général s'abstiennent de présenter des exposés oraux à l'occasion des procédures de révision des jugements du Tribunal des Nations Unies.

C'est dans le même esprit que la Cour a accepté cette procédure très inhabituelle dans laquelle l'une des parties, l'Unesco, a présenté à la Cour à la fois ses propres observations et celles des parties adverses, c'est-à-dire des fonctionnaires. Il va de soi que cette procédure anormale, en ce sens qu'elle ne se conforme pas aux normes, ne fait que rendre plus flagrant le défaut d'égalité entre les parties. Même pour les exposés écrits, le simple fait que les demandeurs auprès du Tribunal administratif ont dû, devant la Cour, faire appel à la bonne volonté de la partie adverse comme intermédiaire pour présenter leur thèse prouve qu'en raison de l'obstacle infranchissable dressé par son Statut, la Cour, qui est le plus haut organe judiciaire des Nations Unies, n'est pas en mesure, dans des affaires comme celles-ci, de rendre la justice sur la base d'une stricte égalité entre les parties.

On a fait valoir qu'en l'espèce l'inégalité n'était qu'apparente, les fonctionnaires ayant été mis en mesure de présenter leur point de vue à la Cour. Ce qui revient à dire en fait que l'inégalité juridique reconnue entre les parties, en ce sens qu'elles ne pouvaient se présenter devant la Cour sur le même pied, n'a pas en fait constitué un inconvénient pratique pour les fonctionnaires.

Even from the practical point of view the inequality existed. The officials could not and may not call upon the Court—as the Organization was entitled to do—to adjudicate in second instance on a decision taken against them ; nor were they able to appear to argue the case in oral proceedings before the Court. But even granting, for the sake of argument, that, from the practical viewpoint, there would have been equality between Unesco and the staff members, the fact that the latter are legally precluded from asserting their own rights themselves constitutes a juridical inequality which makes it impossible for the Court to administer justice in strict compliance with the basic principles of justice.

That the Statute requires legal as well as practical conditions of equality of the parties for the Court to act legally is made abundantly clear from the wording of Article 35, paragraph 2, of its Statute, which provides that the Court shall be open to other States on conditions laid down by the Security Council, provided that "*in no case shall such conditions place the parties in a position of inequality before the Court*".

If the Security Council must not place the parties in a position of inequality before the Court, even when the Council itself is not one of these parties, can a Specialized Agency, such as the International Labour Organisation or Unesco, create conditions placing a party, its own opponents, in a position of inequality before the Court ?

There are, of course, instances in which, even in the absence of one of the parties, the Court, or any other tribunal, can render a legal decision. That is the situation envisaged by Article 53 of the Statute, when one of the parties does not appear or fails to defend its case. But this article deals with a case of a judgment by default, with the voluntary absence of one of the parties, and has nothing to do with the legal impossibility to be present and to defend its own cause, a situation with which the Court was confronted in this case.

Some of the Judges also shared the view that the Court should have declined to give the Advisory Opinion in this case, on the sole ground that the Court cannot administer justice in accordance with the well-established principle of equality of the parties in any judicial procedure. They do not go so far as to say that this inequality, being exclusively derived from the Statute, constitutes in fact and in law the incompetence *ratione personae* of the Court. They are reluctant to admit the incompetence of the Court but, nevertheless, they have to rely on the fact that the present Request brings before the Court a contentious case in which the parties, a Specialized Agency and private individuals, are both precluded by the Statute from appearing in a contentious dispute. The inequality of the parties appears both in the first instance as well as in the procedure before the Court. In the first instance,

Or, même si l'on se place du point de vue pratique, l'inégalité persiste. Les fonctionnaires ne pouvaient et ne peuvent ni en appeler à la Cour, ainsi que l'Organisation était habilitée à le faire, pour statuer en seconde instance contre un jugement préjudiciable à leurs intérêts, ni se présenter devant la Cour pour faire valoir leurs moyens au cours de la procédure orale. Même si l'on admettait, aux fins de la démonstration, qu'il y ait eu en pratique égalité entre l'Unesco et ses fonctionnaires, l'impossibilité où étaient juridiquement ces derniers de faire valoir eux-mêmes leurs droits constitue une inégalité juridique qui empêche la Cour de s'acquitter de ses fonctions en pleine conformité avec les principes essentiels de la justice.

Que le Statut exige que les parties soient placées dans des conditions d'égalité, du point de vue juridique comme du point de vue pratique, pour que la Cour puisse statuer valablement, cela ressort très clairement du texte du paragraphe 2 de l'article 35, lequel dispose que la Cour est ouverte aux autres États aux conditions réglées par le Conseil de Sécurité, à condition qu'il ne « *puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour* ».

Si le Conseil de Sécurité ne peut mettre les parties dans une situation d'inégalité devant la Cour, même lorsqu'il n'est pas lui-même partie, une institution spécialisée comme l'Organisation internationale du Travail ou l'Unesco peut-elle créer des conditions telles qu'il en résulte pour la partie adverse une inégalité devant la Cour ?

Certes, il est des cas où, même en l'absence de l'une des parties, la Cour ou tout autre tribunal peut rendre un arrêt valable. C'est un cas de ce genre qu'envisage l'article 53 du Statut quand l'une des parties ne se présente pas ou s'abstient de faire valoir ses moyens. Mais cet article traite d'un cas de jugement par défaut, de l'absence volontaire de l'une des parties, et cela n'a rien à voir avec l'impossibilité juridique de se présenter et de faire valoir ses moyens que la Cour a rencontrée en l'espèce.

Certains juges sont d'avis que la Cour aurait dû refuser de donner suite à la présente demande d'avis consultatif, pour la seule raison que la Cour ne pouvait rendre la justice conformément au principe bien établi de l'égalité des parties dans toute procédure judiciaire. Ils ne vont pas jusqu'à admettre que cette inégalité, qui découle exclusivement du Statut, entraînait, en fait comme en droit, l'incompétence de la Cour *ratione personae*. Et cependant, s'ils hésitent à admettre l'incompétence de la Cour, ils doivent invoquer le fait que la présente requête a introduit devant la Cour une affaire contentieuse dont les parties, c'est-à-dire une institution spécialisée et des personnes privées, n'ont, aux termes du Statut, ni l'une ni l'autre accès à la Cour en matière contentieuse. Il y a eu inégalité entre les parties aussi bien en première instance que devant la Cour. En première instance, la personne privée n'était pas admise à

the individual is not entitled to appeal against a decision of the Administrative Tribunal while the other party, Unesco, is entitled to do so. In the second instance, while Unesco may present written and oral arguments, the individual has no such legal possibilities. The source of both inequalities is to be found in the Statute alone. The framers of Article XII knew perfectly well that the staff member could never be entitled to ask for an Advisory Opinion or for a decision from the Court, and so they did not even try to give such a right to the staff members. For individuals and international organizations to be parties in a contentious procedure it would be absolutely necessary to change the Statute, the only means of securing equality for them before the Court. This fact necessarily means that the Court, according to the present terms of the Statute, cannot legally act in compliance with the equality principle, which is the same thing as to say that the Court is incompetent or has not the legal possibility in this case to discharge its functions.

(Signed) R. CORDOVA.

interjeter appel contre une décision du Tribunal administratif, alors que l'autre partie, l'Unesco, avait le droit de le faire. En seconde instance, l'Unesco pouvait présenter des exposés écrits et oraux, ce que la personne privée n'avait pas le droit de faire. Ces deux inégalités ont leur source dans le Statut seul. Les rédacteurs de l'article XII, sachant parfaitement que le fonctionnaire ne serait jamais habilité à requérir un avis consultatif ou un arrêt de la Cour, n'ont même pas essayé de lui donner ce droit. Pour que des personnes et des organisations internationales puissent se présenter devant la Cour en matière contentieuse, il serait absolument nécessaire d'amender le Statut, ce qui serait le seul moyen de les mettre sur un pied d'égalité devant la Cour. Il s'ensuit qu'aux termes de son Statut actuel, la Cour ne peut juridiquement respecter le principe d'égalité, ce qui revient à dire qu'elle est incompétente ou qu'elle n'a pas, en l'espèce, la possibilité juridique de s'acquitter de sa fonction.

(Signé) R. CORDOVA.