

SEPARATE OPINION OF JUDGE DILLARD

I agree with the decision and operative clauses of the Opinion. I am prompted to add a separate opinion only because in some respects the reasons which have led me to agree do not coincide with those revealed in the Opinion. As will appear, this separate opinion is concerned less with an analysis of facts than with matters of emphasis and with certain theoretical considerations bearing on one of the two principal questions addressed to the Court.

*

* * *

I agree with the view that the Court should respond to the request and is competent to do so. The only element of doubt, in my mind, attaches to the meaning to be ascribed to Article 96 (2) of the Charter. Read literally it might well invite some question as to whether the “activities” of the Committee on Applications fall within the originally intended scope of that Article. The Opinion has dealt with this matter in detail and while I believe its analysis can be fortified by certain canons of construction I see no need to elaborate upon them.

In short, it seems clear to me that the opinion is requested by an authorized organ of the United Nations on legal questions arising within the scope of its activities and that the two questions fall within the terms and scope of Article 11 of the Statute of the United Nations Administrative Tribunal. The competence of the Court thus derives from Article 96 (2) of the Charter and Article 65 of its Statute read in conjunction with Article 11 of the Statute of the United Nations Administrative Tribunal.

Under the settled jurisprudence of the Court a request for an advisory opinion should be complied with unless compelling reasons dictate otherwise. This flows from the relationship of the Court to the United Nations in performing its role as the principal judicial organ of the United Nations. Compelling reasons for refusing would, of course, exist if responding to the request would entail a weakening of the integrity of the judicial process.

Under the permissive terms of Article 65 of its Statute, this determination falls exclusively within the province of the Court and should be diligently preserved. Despite the expression of numerous doubts concerning the impact of the proceedings provided for in Article 11, especially as they may impinge on the need for preserving equality between the parties, there is not, in my view, a sufficiently compelling reason for

OPINION INDIVIDUELLE DE M. DILLARD

[Traduction]

J'accepte la décision de la Cour et le dispositif de l'avis. Si j'y joins l'exposé de mon opinion individuelle, c'est uniquement parce qu'à certains égards les motifs sur lesquels je me fonde ne sont pas identiques à ceux qui ressortent de la lecture de l'avis. Comme on le verra, la présente opinion individuelle porte moins sur l'analyse des faits que sur des questions de nuances et certaines considérations théoriques qui concernent l'une des deux principales questions soumises à la Cour.

*
* *
*

J'admets que la Cour doit répondre à la demande et est compétente pour le faire. Le seul élément de doute qui subsiste dans mon esprit concerne la signification à attribuer à l'article 96, paragraphe 2, de la Charte. A le lire littéralement, on pourrait se demander si l'«activité» du Comité des demandes de réformation relève bien de cet article, au sens qu'on avait entendu lui donner à l'origine. Cette question est traitée en détail dans l'avis et, si j'estime que l'analyse donnée peut être renforcée en appliquant certains principes d'interprétation, je ne vois pas la nécessité d'y insister ici.

En un mot, il me semble clair que l'avis a été demandé par un organe autorisé de l'Organisation des Nations Unies sur des questions juridiques qui se posent dans le cadre de son activité et que les deux questions correspondent bien aux termes et à la portée de l'article 11 du statut du Tribunal administratif. La compétence de la Cour découle donc de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte et de l'article 65 de son Statut, rapprochés de l'article 11 du statut du Tribunal administratif.

Il est de jurisprudence constante que la Cour réponde à une requête pour avis consultatif à moins que des raisons décisives n'imposent une décision contraire. Cela tient aux rapports de la Cour avec les Nations Unies dans l'exercice des fonctions qui lui incombent comme organe judiciaire principal de l'Organisation. Il y aurait évidemment des raisons décisives de ne pas donner suite à la demande d'avis si le fait d'y répondre devait porter atteinte à l'intégrité du processus judiciaire.

Vu le caractère permissif de l'article 65 du Statut, la décision en la matière appartient exclusivement à la Cour et cette liberté de décision doit être soigneusement préservée. Malgré les nombreux doutes exprimés quant aux effets de la procédure prévue à l'article 11 du statut du Tribunal administratif notamment en ce qui concerne la nécessité de garantir l'égalité des parties, je ne pense pas qu'il existe en l'espèce de raison suffisam-

refusing the request in the present proceedings. At the same time it is important that the Opinion of the Court should not be considered as setting in motion a potential weakening of the judicial process. For this reason, the Court has appropriately sounded a cautionary note, as was done in the Unesco case, by stressing that its decision is strictly confined to the circumstances of the present proceedings and should not be construed as involving any other aspects of the review procedures provided for in Article 11.

I now turn to the specific problems embraced in the two questions addressed to the Court.

*
* *
*

After more than five years of devoted efforts in the service of the United Nations, principally on behalf of the United Nations Development Programme, the applicant found himself without a job. He attributes this, at least in part, to faulty conduct on the part of the United Nations Development Programme in failing to live up to an obligation it had undertaken. The United Nations Administrative Tribunal found that there had been fault, awarded applicant six months' net base salary and in so doing reversed a prior decision by the respondent. Applicant's contention before this Court is thus, not that the Tribunal's judgement failed to vindicate his complaint, but that it failed sufficiently to do so. In support of this contention he reads the Judgement of the United Nations Administrative Tribunal as having failed to consider fully all of his 17 pleas and to support its conclusions with adequate reasoning. This failure, he asserts, is evident from an analysis of the Judgement and is reflected in the "woefully inadequate" remedies it provided.

A conscientious probing of all the matters in the elaborate dossier supplied the Court on behalf of both the applicant and the respondent might lead a sympathetic reader to the conclusion that the applicant's contract should have been renewed by UNDP or that a new assignment should have been made available—that is to say, that any power of discretion in the matter should have been exercised in his favour. His services under admittedly hardship conditions in Yemen led to certain improving changes in that area and at no time was he charged with performing in an unsatisfactory manner. Indeed the attempts by UNDP to find him another assignment are inconsistent with the notion that he was incapable of discharging his duties in a satisfactory manner. These considerations might have even reinforced an asserted *legal right* to renewal which, under appropriate circumstances and if properly raised, would have changed the entire complexion of his case, including the amount of compensation justly due in the event renewal was not granted or a new assignment not found¹.

¹ The relevance of this seemingly digressive point will be alluded to later in connection with applicant's "principal contention".

ment décisive pour refuser de donner suite à la requête pour avis consultatif. D'autre part, il importe que l'avis de la Cour ne soit pas considéré comme amorçant un affaiblissement du processus judiciaire. La Cour a donc eu raison de formuler une mise en garde, comme dans l'affaire des *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco (avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956)* pour souligner que sa décision vise strictement les circonstances de l'espèce et ne doit pas être considérée comme applicable aux autres aspects de la procédure de réformation prévue à l'article 11.

Je passe maintenant à l'examen des problèmes particuliers que soulèvent les deux questions soumises à la Cour.

*
* *
*

Après plus de cinq ans de bons et loyaux services aux Nations Unies, principalement pour le Programme des Nations Unies pour le développement, le requérant se trouve sans emploi. Il attribue ce fait, au moins en partie, à la faute commise par le PNUD en n'honorant pas un engagement qu'il avait accepté. Le Tribunal administratif des Nations Unies a conclu qu'il y avait eu faute et octroyé au requérant un montant équivalent à six mois de son traitement de base net, annulant ainsi une décision antérieure du défendeur. La thèse soutenue par le requérant devant la Cour n'est donc pas que le jugement du Tribunal administratif ne fait pas droit à sa réclamation, mais qu'il ne le fait qu'imparfaitement. A l'appui de cette thèse, il fait valoir que, dans son jugement, le Tribunal a omis d'examiner pleinement chacune de ses dix-sept demandes et que ses conclusions ne sont pas adéquatement motivées. C'est ce qui ressort, affirme-t-il, de l'analyse du jugement et des réparations «des plus contestables» qui y sont prévues.

Un examen consciencieux de tous les éléments du volumineux dossier dont la Cour a été saisie par le défendeur et par le requérant pourrait amener un lecteur bienveillant à conclure que le PNUD aurait dû proroger le contrat du requérant ou lui procurer un autre emploi — en d'autres termes, que tout pouvoir discrétionnaire existant en la matière aurait dû être exercé en sa faveur. Les services qu'il a rendus, au Yémen, dans des circonstances assurément pénibles, ont abouti à certaines améliorations dans ce secteur, et nul ne l'a jamais accusé de n'avoir pas donné satisfaction dans son travail. Les efforts faits par le PNUD pour lui trouver un nouvel emploi excluent d'ailleurs cette hypothèse. Ces considérations auraient peut-être même pu renforcer l'idée d'un *droit* au renouvellement du contrat dont se prévaut le requérant, ce qui, dans des circonstances appropriées et si la question avait été soulevée de manière opportune, aurait placé l'affaire sous un éclairage tout différent, notamment en ce qui concerne le montant des dommages-intérêts auxquels le requérant pouvait prétendre en raison du non-renouvellement de son contrat ou de l'impossibilité d'obtenir une nouvelle affectation¹.

¹ La pertinence de cette apparente digression apparaîtra plus loin à propos de la «thèse principale» du requérant.

The fact that the applicant was employed under a fixed-term contract does not automatically exclude the possibility of a legal right to renewal. This conclusion can be abundantly demonstrated by the manner in which this Court has interpreted such contracts and by the jurisprudence of the United Nations Administrative Tribunal. Such a legal right can be grounded on the reasonable expectations aroused by implicit as well as explicit assurances that a renewal is to be granted or may be expected. Much, of course, depends on the nature and scope of the assurance and the context in which it was made in light of all the circumstances of the case¹.

In his application to the United Nations Administrative Tribunal applicant requested the Tribunal to order the respondent to restore him to the *status quo ante* prevailing in May 1969 by extending his fixed-term appointment for a further two years beyond 31 December 1969. He did not, however, allege or attempt to demonstrate that he was possessed of an acquired legal right to a renewal of his contract, a fact to which the Judgement itself called attention in paragraph III. The point is important because no explicit assurance of such renewal was ever made. Furthermore, the available facts fail to indicate that it might have been implied².

The commitment which respondent made in its important letter of 22 May 1969 was a limited one and was couched in language cautiously calculated to dampen rather than stimulate an expectation that its undertaking to use "every effort" to "secure another assignment" for applicant would necessarily prove successful. Nevertheless it was a formal commitment, "obviously" implying, as the United Nations Administrative Tribunal Judgement itself stated, "an obligation to act in a correct manner and in good faith" (para. IV). It was the failure to perform this obligation in a reasonable manner by disseminating "incomplete if not inaccurate" fact-sheets which constituted the basis for the United Nations

¹ It is unnecessary to elaborate on this point in the main body of this Opinion. It was thoroughly argued by counsel and discussed in the Unesco case (*I.C.J. Reports 1956*, pp. 90-97), where the facts revealed an explicit assurance, and in many cases before UNAT where the assurance was implicit.

² Whether such an assurance might have been implied would depend on an analysis of all the circumstances of the case. In *Dale* (Judgement No. 132), the applicant argued that *Yáñez* (Judgement No. 112) recognizes the possibility of the Tribunal undertaking an examination of the reasons for a discretionary decision when such decision affects a right or legitimate expectation of renewal. Respondent had argued that the conclusion of a new contract was within his discretionary power. Relying on *Yáñez* he asserted the Tribunal could not inquire into the reasons or grounds for the decision not to renew the contract.

The Tribunal, however, following the argument of applicant stated that it must "consider whether in the circumstances of the case, the Respondent was under an obligation to renew the Applicant's contract upon its expiration". Under the circumstances of the case, it assessed Dale's frustrated expectations in the amount of a one-year contract.

Le fait que le requérant était employé en vertu d'un contrat de durée déterminée n'exclut pas automatiquement la possibilité d'un droit au renouvellement de ce contrat. Je renvoie aux abondantes preuves qu'en offrent les interprétations de pareils contrats données par la Cour ainsi que la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies. On peut faire reposer le droit en question sur les expectatives raisonnables suscitées par des assurances implicites et explicites de nature à laisser croire qu'une prorogation serait accordée ou qu'on peut du moins s'y attendre¹. Cela dépend beaucoup évidemment de la nature et de la portée des assurances données et du contexte dans lequel elles l'ont été, eu égard à toutes les circonstances de l'affaire.

Quand il a saisi le Tribunal administratif le requérant a prié celui-ci d'ordonner au défendeur de le rétablir dans la situation qui était la sienne en mai 1969, en prolongeant son engagement de durée déterminée pour une période de deux ans à partir du 31 décembre 1969. Il n'a toutefois ni prétendu ni tenté de démontrer qu'il possédait un droit acquis au renouvellement de son contrat, comme le rappelle le paragraphe III du jugement du Tribunal. Le point est important, car aucune assurance formelle de renouvellement n'a jamais été donnée et il ne ressort pas davantage des faits connus que cette assurance aurait pu être tacite².

L'engagement que le défendeur a pris dans son importante lettre du 22 mai 1969 était un engagement limité, rédigé en des termes soigneusement calculés pour décourager plutôt qu'encourager l'espoir que sa promesse de faire «tous les efforts possibles» pour «trouver un autre poste» au requérant aurait nécessairement un résultat. Il s'agissait néanmoins d'un engagement formel impliquant «évidemment», selon les propres termes du jugement du Tribunal administratif «l'obligation de procéder dans des conditions régulières et de bonne foi» (paragraphe IV). C'est parce que le défendeur ne s'est pas acquitté de cette obligation d'une manière raisonnable, du fait qu'il a diffusé des fiches analytiques individuelles «incom-

¹ Point n'est besoin de développer cette argumentation dans le corps de la présente opinion. Elle a été longuement exposée par le conseil du requérant et discutée dans l'affaire concernant l'Unesco (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 90-97), où il est de fait que des assurances avaient été données explicitement, de même que dans nombre d'affaires portées devant le Tribunal administratif des Nations Unies, où il s'agissait d'assurances implicites.

² Seule une analyse de toutes les circonstances de l'espèce permettrait de savoir si cette assurance aurait pu être donnée tacitement. En l'affaire *Dale* (jugement n° 132 du Tribunal administratif des Nations Unies) le requérant a soutenu que, dans l'affaire *Yáñez* (jugement n° 112), il avait été admis que le Tribunal peut éventuellement examiner les raisons qui ont motivé une décision discrétionnaire lorsqu'une telle décision affecte un droit ou une expectative légitime de renouvellement du contrat. Le défendeur avait soutenu que le renouvellement du contrat relevait de son pouvoir discrétionnaire. Se fondant sur l'affaire *Yáñez*, il affirmait que le Tribunal ne pouvait examiner les motifs ou les raisons du non-renouvellement du contrat.

Le Tribunal, faisant droit aux arguments du requérant, a statué qu'il lui fallait «examiner si, dans les circonstances de la cause, le défendeur était dans l'obligation de renouveler le contrat du requérant à son expiration». En l'espèce, il a estimé que l'expectative de Dale qui avait été frustrée était d'obtenir un contrat d'un an.

Administrative Tribunal's Judgement awarding applicant relief (paras. VII and VIII).

The Opinion has addressed itself to the consequences flowing from this finding of fault with great thoroughness, and in paragraphs 56 and 57 it sought to demonstrate that a single act, *viz.*, the dissemination of faulty fact-sheets, was both the *cause* for the inadequate performance of the obligation by the respondent and the *basis* for the claim that the applicant had suffered injury to his professional reputation and career prospects. I do not agree. In my view, it does not follow that a single source need have a single consequence; on the contrary, the damage to reputation and career prospects is sufficiently distinct to fall in a different category from that attributable to the failure to act in a correct manner and in good faith in the effort to secure another assignment for the applicant. Theoretically at least, the former may have already occurred and may have persisted even if the latter had been ultimately remedied by the respondent. True, the *method* used by the respondent contributed to the injury caused to the applicant's professional reputation and career prospects but that is not to say that the double consequences flowing from it need be linked together¹.

The matter, which involves certain analytical refinements, need not, however, be pressed since, in my view, the Opinion has correctly concluded that there had been no failure to exercise jurisdiction. As will appear later, I rest this conclusion not on "a single fault and consequence theory" but on the very narrow scope correctly attributed by the Opinion to that ground of objection, *viz.*, "failure to exercise jurisdiction" vested in the Tribunal, specified in Article 11 of its Statute and relied upon by the applicant.

*
* *
*

In the written statements before this Court, applicant's newly assigned counsel in a forceful, earnest and even eloquent fashion, attempted to shift the focus of the argument in order to provide a new perspective on the case which, allegedly, was insufficiently apprehended by the United Nations Administrative Tribunal.

The major thrust of this contention as revealed in his last two statements before this Court (December 1972 and January 1973) may be crisply described as a "vendetta" or conspiracy charge combined with a "link" theory. The former is asserted to stem from prejudice on the part of some of the hierarchy of UNDP and the latter links this prejudice to the efforts of applicant in "cleaning up the mess in Yemen" and in

¹ It should be added that the capacity of the United Nations Administrative Tribunal to award compensation for injury to professional reputation and career prospects, even if not mandated by Article 9 of its Statute, is permitted by it. Furthermore the fact that the damages appropriate to such injury cannot be ascertained with certainty does not entail the consequence that they are merely speculative. In *Higgins* (Judgement No. 92) damages were awarded for mental suffering.

plètes, sinon inexactes», que le Tribunal a accordé une réparation au requérant (paragraphes VII et VIII).

Les conséquences du manquement ainsi constaté sont examinées dans l'avis d'une manière très approfondie et, aux paragraphes 56-57, on a tenté de démontrer qu'un acte unique, à savoir la diffusion de fiches analytiques individuelles inexactes, était à la fois la *cause* de l'exécution défectueuse de ladite obligation par le défendeur et le *fondement* de la demande concernant l'atteinte portée à la réputation et à l'avenir professionnels du requérant. Je ne partage pas cette conception. A mon sens il ne va pas de soi qu'une cause unique ait nécessairement une conséquence unique; bien au contraire l'atteinte portée à la réputation et à l'avenir professionnels présente des caractères suffisamment distinctifs pour ne pas entrer dans la même catégorie que le fait de ne pas avoir agi dans des conditions régulières et de bonne foi pour trouver un autre poste au requérant. En théorie du moins, l'atteinte a pu être portée et elle peut persister, même si le second manquement a été réparé par le défendeur pour finir. Il est vrai que la *manière d'agir* du défendeur a contribué à nuire à la réputation et à l'avenir professionnels du requérant, mais cela ne veut pas dire que les deux conséquences qui en découlent doivent être nécessairement confondues¹.

Il n'est toutefois pas nécessaire d'insister sur cette question, qui fait intervenir des nuances assez subtiles car à mon sens l'avis a raison de conclure que le Tribunal a exercé sa juridiction. On verra plus loin que je fonde cette conclusion non pas sur ce qu'on peut appeler la théorie de la faute et de la conséquence uniques mais sur l'importance très limitée que l'avis attribue à juste titre à ce motif de contestation — je veux parler du non-exercice de juridiction qui est mentionné à l'article 11 du statut du Tribunal et invoqué par le requérant.

*

* *

Dans les exposés écrits soumis à la Cour, le nouveau conseil du requérant s'est efforcé, avec vigueur, conviction et même avec éloquence, de déplacer le débat et d'ouvrir, sur l'affaire, de nouvelles perspectives qui auraient échappé selon lui au Tribunal administratif des Nations Unies.

L'essentiel de cette argumentation, comme il ressort des deux derniers exposés que le requérant a soumis à la Cour (en décembre 1972 et en janvier 1973), revient en deux mots à combiner une accusation de vendetta ou de complot avec une théorie fondée sur l'existence d'un «lien». Certains fonctionnaires du PNUD auraient fait preuve de parti pris et ce parti pris serait *lié* aux efforts que le requérant a déployés pour «procéder

¹ Il convient d'ajouter que le pouvoir du Tribunal administratif des Nations Unies d'accorder des dommages-intérêts pour atteinte à la réputation et à l'avenir professionnels semble sinon résulter impérativement de l'article 9 de son statut, du moins y puiser une justification. De plus, le fait que l'indemnité à verser pour réparer un semblable préjudice ne saurait être calculée avec certitude ne signifie pas qu'elle soit simplement arbitraire. Dans *Higgins* (jugement n° 92) des dommages-intérêts ont été accordés pour préjudice moral.

exposing corruption, to the great embarrassment of his superiors. It was the failure of the United Nations Administrative Tribunal to appreciate and even investigate the latter and to link it to the former that, in applicant's view, constituted both a fundamental error in procedure which has occasioned a failure of justice and a failure to exercise jurisdiction vested in the Tribunal.

Thus in his corrected statement of December 1972 (para. 122, p. 42) applicant asserted:

“In other words, the acknowledged failures to maintain Applicant's file in fair condition or to make an adequate search for further employment must be *linked* to the underlying factual claim of the Applicant . . . In a more technical vein, it is the failure of the Administrative Tribunal to investigate *the link between Applicant's response to corruption in the Yemen office of the UNDP and the subsequent treatment of him at Headquarters that constitutes the main basis for an affirmative response to the two questions* put to this Court for an Advisory Opinion.” (Emphasis added.)

The same note was sounded in his comments of January 1973 (para. 6 at pp. 6 and 7):

“The failure of the Administrative Tribunal to render appropriate relief must be understood in relation to this documented refusal of the UNDP to carry out either the substance or the spirit of the earlier recommendations of the Joint Appeals Board. In turn, such a refusal has to be assessed in relation to the underlying failure of the UNDP to protect Applicant from damages that followed from assigning him the task of straightening out a situation of undisputed corruption and dereliction in the Yemen office of UNDP. It is the magnitude of this inequity in relation to the experience of the Applicant in seeking some satisfaction for his grievances that is at the center of his contentions. It is for this reason, also, that it becomes evident that the relief and reasoning, of the Administrative Tribunal in its Judgement No. 158 must be understood as ‘woefully inadequate’ that is, to find on the merits so clearly for the Applicant and yet to grant relief that does not begin to rectify the wrongs inflicted is to compound the injustice. *The Respondent's statement confuses this problem by its contention that Applicant's complaints were directed toward the inadequacy of the award rather than, as we have made clear, the link between the findings and the relief, i.e., the essence of the Judgement itself.*” (Emphasis added.)

The respondent's response to this particular contention submits two points. The first is simply that it has not been adequately established and the second is that, in so far as it would have entailed an independent investigation by the United Nations Administrative Tribunal, the latter body is neither charged with such a responsibility nor equipped to handle it.

à un grand nettoyage» au Yémen et pour démasquer les prévarications, au grand embarras de ses supérieurs. C'est le fait que le Tribunal administratif n'a pas apprécié l'importance de ce dernier facteur, ne l'a même pas examiné et ne l'a pas rattaché à l'accusation de complot qui constitue, aux yeux du requérant, à la fois une erreur essentielle de procédure ayant provoqué un mal-jugé et le non-exercice de sa juridiction par le Tribunal.

C'est ainsi que dans la version corrigée de son exposé, présentée en décembre 1972 (paragraphe 122), le requérant affirme ceci :

«En d'autres termes, le fait reconnu de ne pas avoir tenu d'une manière satisfaisante le dossier du requérant et de ne pas avoir cherché comme il convenait à lui procurer un autre emploi doit être rattaché au grief de base du requérant... Plus techniquement, c'est surtout parce que le Tribunal administratif n'a pas examiné le *rapport existant entre la réaction du requérant devant la corruption au bureau du PNUD au Yémen et la façon dont il a été traité par la suite au siège que les deux questions posées à la Cour dans la demande d'avis consultatif devraient appeler une réponse affirmative.*» (Les italiques sont de nous.)

Il développe la même thèse dans sa réponse de janvier 1973 (paragraphe 6) :

«Le fait que le Tribunal administratif n'a pas corrigé cette situation est à rapprocher de ce refus attesté du PNUD de se conformer à la lettre ou à l'esprit des recommandations antérieures de la Commission paritaire de recours. Ce refus lui-même doit être rattaché au fait que le PNUD n'a pas protégé le requérant contre les torts qu'il a subis pour avoir été chargé de remédier à la corruption et au laisser-aller qui régnaient incontestablement au bureau du PNUD au Yémen. C'est l'énormité de cette iniquité, mise en rapport avec les tribulations du requérant quand il a cherché à obtenir réparation, qui constitue l'essentiel de sa thèse. C'est pour cela aussi que, de toute évidence, la réparation accordée et les motifs énoncés par le Tribunal administratif, dans son jugement n° 158, doivent être considérés comme des plus insuffisants — en effet, ce jugement donne clairement raison au requérant sur le fond, mais il lui accorde une réparation dérisoire par rapport au dommage subi, ce qui est vraiment mettre le comble à l'injustice. *L'exposé du défendeur sème la confusion lorsqu'il prétend que les réclamations du demandeur portaient plutôt sur l'insuffisance de la réparation et non, comme nous l'avons démontré, sur le rapport entre les conclusions et la réparation accordée c'est-à-dire l'essence même du jugement.*» (Les italiques sont de nous.)

La réponse que le défendeur apporte à cette argumentation comporte deux volets. Le premier est simplement qu'elle n'a pas été suffisamment établie et le second est que, dans la mesure où elle aurait nécessité un examen indépendant de la part du Tribunal administratif, ce dernier n'était ni chargé de cette responsabilité ni outillé pour s'en acquitter.

The applicant, on the contrary, contends that the contention has been established by a necessary inference flowing from the documented facts¹. Furthermore he asserts that it furnishes the underlying motif for the more specific pleas addressed to the United Nations Administrative Tribunal and justifies the contention that *each* of them should have been considered in light of the fundamental prejudice animating the actions of UNDP. So viewed, the gross *disproportion* between the injury suffered and the compensation awarded would be seen in proper perspective. This, he asserts, is particularly true of pleas (*d*) and (*g*), which he claims were summarily dismissed by the Tribunal.

The Opinion has described and analysed this contention in paragraphs 79 through 87. I agree with this analysis as applied to the present case but am moved to sound a cautionary note.

In my view this particular contention of the applicant is related less to the facts, though they are obviously important, than to the "perception" of those facts by the United Nations Administrative Tribunal. It is a question of the failure of the Tribunal to act not so much as an investigating body but as a body which has been put on notice of the facts and has failed to react by either drawing the proper inferences from them or "seeing" their relevance to the pleas advanced by the applicant².

It should be borne in mind that a reviewing body, responding to a request for an advisory opinion in the exercise of what is presumably a non-appellate function, is not strictly confined to the record sent up from below. As stated in the Unesco case (*I.C.J. Reports 1956*, p. 87):

"The Court is not confined to an examination of the grounds of decision expressly invoked by the Tribunal; it must reach its decision on grounds which it considers decisive with regard to the jurisdiction of the Tribunal."

It is submitted that this observation is more compelling when the issue centres not on the jurisdiction of the Tribunal but on its "failure to exercise jurisdiction" and when the provisions of Article 11 contemplate that the Tribunal should conform its Judgement to the opinion of the Court.

¹ While this contention runs like a thread throughout applicant's many statements it is made particularly explicit in Annex 86, para. 147.

² It is appreciated that one of the difficulties in any review proceeding consists in determining the line to be drawn between the exercise of non-reviewable discretionary power on the one hand, and the misuse of that power on the other hand. Occasionally this turns less on the actual facts than on the way they are apprehended and characterized in light of applicable legal standards. In my view applicant's major contention, while not sufficiently established, could not be said to be irrelevant.

Le requérant soutient au contraire que sa thèse est démontrée car elle découle nécessairement des faits établis¹. Il déclare en outre qu'elle constitue le fondement des demandes plus précises qu'il a adressées au Tribunal administratif et qu'elle justifie l'assertion selon laquelle *chacune* de celles-ci aurait dû être considérée en fonction du parti pris qui a inspiré le comportement du PNUD. Sous cet angle, la flagrante *disproportion* entre le préjudice subi et la réparation accordée apparaît sous son vrai jour. Cela est particulièrement vrai, dit-il, en ce qui concerne les demandes *d)* et *g)*, que le Tribunal administratif a, d'après lui, rejetées purement et simplement.

L'avis décrit et analyse cette thèse dans ses paragraphes 79 à 87. J'accepte cette analyse, appliquée à la présente affaire, mais je crois devoir formuler une mise en garde.

A mon avis, cette thèse particulière du requérant porte moins sur les faits, bien qu'ils soient évidemment importants, que sur la façon dont ces faits ont été «perçus» par le Tribunal administratif. Il ne s'agit pas tant de savoir si le Tribunal administratif a omis d'exercer les fonctions d'un organe d'enquête; il s'agit plutôt de déterminer si, mis au courant des faits, il s'est abstenu de réagir soit en tirant les déductions qui convenaient soit en «saisissant» leur pertinence par rapport aux demandes du requérant².

Il ne faut pas oublier qu'un organe de second degré répondant à une demande d'avis consultatif dans l'exercice de ce qui constitue probablement une fonction différente de celle d'une juridiction d'appel, n'a pas à s'en tenir strictement au dossier que lui adresse l'organe de première instance. Comme il est dit dans l'affaire concernant l'Unesco (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 87):

«La Cour n'est pas limitée à l'examen des motifs que le Tribunal administratif a expressément invoqués à l'appui de sa décision; elle doit arriver, pour les motifs qu'elle jugera déterminants, à sa propre décision au sujet de la compétence du Tribunal.»

Il me semble que cette observation s'impose encore plus quand la question porte essentiellement, non sur la compétence du Tribunal, mais sur le fait qu'il a «omis d'exercer sa juridiction» et quand les dispositions applicables — en l'espèce l'article 11 de son statut — imposent au Tribunal administratif l'obligation de se conformer, dans son jugement, à l'avis de la Cour.

¹ Si cette thèse constitue le leitmotiv de nombreuses déclarations du requérant, elle est formulée d'une façon particulièrement explicite au paragraphe 147 de la requête qu'il a soumise au Tribunal administratif le 31 décembre 1970.

² On sait que, dans toute procédure de réexamen, il est difficile de fixer la limite entre l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire sans appel d'une part et l'abus de ce pouvoir de l'autre. Cette difficulté porte parfois moins sur les faits eux-mêmes que sur la manière dont ils sont perçus et qualifiés à la lumière des normes juridiques en vigueur. A mon avis, la thèse principale du requérant, sans être suffisamment établie, ne saurait être présentée comme dépourvue de pertinence.

Nevertheless there is an obvious limit to the extent to which arguments advanced *de novo* can be effectively employed to alter completely the case as presented before the Tribunal. As previously noted, applicant's case was not rested on the assumption that an *acquired right* to renewal was in issue or that the fault attributed to respondent was an invasion of that right. Furthermore the argument rested largely *on inferences from facts which were not adequately supported by the record*. At the theoretical level the argument also failed adequately to take into account the limited scope of the two grounds for review embraced in Article 11 of the Tribunal's statute which were in issue before the Court. It is to a consideration of these grounds that I now turn.

*
* * *

I agree with the reasoning of the Opinion and its conclusion that the present proceedings fail to reveal "a fundamental error in procedure *which has occasioned a failure of justice*" (emphasis added).

It might have been supposed that, to avoid redundancy, the italicized clause qualified in some way the meaning of the antecedent clause and by so doing extended the range of inquiry into an area inviting an analysis of complex problems of "justice" including concepts of "proportionality" so much debated since the time of Aristotle. It is abundantly clear from the legislative history of Article 11, however, that no such consequence was intended but, on the contrary, that the clause, which does not appear in the comparable provision of the ILO Administrative Tribunal, was added merely to reinforce the notion that the error must be a fundamental one. It is true that the reason supplied to justify the amount of the award appears to be cryptic, but nevertheless the Judgement was sufficiently reasoned to avoid the implication of a fundamental error in procedure within the meaning correctly ascribed to this concept by the Opinion.

*
* * *

The meaning and potential application of the second ground of objection, *viz.*, that the Tribunal "has failed to exercise jurisdiction vested in it" is more difficult to analyse. The Opinion, in paragraph 50, has drawn from the legislative history of this provision the conclusion that it has a "comparatively narrow scope, *i.e.*, as concerned essentially with a failure [of UNAT] to put into operation the jurisdictional powers possessed by it—*rather than with a failure to do justice to the merits on the exercise of those powers*. It is thus concerned with matters of jurisdiction or competence in their *strict* sense" (emphasis added).

While I do not think this conclusion is necessarily compelled, inasmuch as the provision was presumably inserted for the benefit of applicants rather than the reverse, it is yet, in my view, sufficiently supported by the

Il y a évidemment une limite à la possibilité de métamorphoser l'affaire telle qu'elle a été soumise au Tribunal, en faisant appel à de nouveaux arguments. Comme on l'a déjà fait observer, le requérant n'était pas parti à l'origine du principe qu'un *droit acquis* au renouvellement de son contrat était en cause, ou que la faute imputée au défendeur portait atteinte à ce droit. De plus, son argumentation se fondait, dans une large mesure, *sur des déductions tirées d'éléments que le dossier ne corrobore pas suffisamment*. Sur le plan théorique, il ne tenait pas non plus suffisamment compte de la portée limitée des deux motifs de réformation prévus à l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies et qui sont invoqués devant la Cour. C'est l'examen de ces deux motifs que je vais maintenant aborder.

*

* *

J'appuie le raisonnement suivi dans l'avis et la conclusion selon laquelle la présente instance ne fait pas apparaître «dans la procédure une erreur essentielle *qui a provoqué un mal-jugé*» (les italiques sont de nous).

On pourrait penser que, par souci d'éviter les répétitions, les mots soulignés limitent en quelque façon le sens des termes qui précèdent et, de ce fait, élargissent la portée de l'examen au point d'autoriser une analyse des problèmes complexes de «justice», mettant en jeu notamment les idées de «proportionnalité» si souvent débattues depuis l'époque d'Aristote. Mais il ressort de façon tout à fait claire de la genèse de l'article 11 que l'on ne voulait nullement en arriver à cela, et que bien au contraire la clause, qui ne figure pas dans la disposition correspondante du statut du Tribunal administratif de l'OIT, a été ajoutée simplement pour souligner que l'erreur doit être essentielle. Certes, la raison invoquée pour justifier le montant de l'indemnité paraît sibylline; néanmoins le jugement était assez motivé pour échapper au reproche d'une erreur procédurale essentielle au sens correctement attribué à ce concept par l'avis.

*

* *

La signification et l'application éventuelle du deuxième motif invoqué contre le jugement, à savoir que le Tribunal «a omis d'exercer sa juridiction» est plus difficile à analyser. L'avis, au paragraphe 50, tire de l'historique de cette disposition la conclusion que celle-ci a «une portée relativement étroite, autrement dit [qu'elle est considérée] comme concernant essentiellement le cas où le Tribunal s'abstient de mettre en œuvre les pouvoirs juridictionnels qu'il possède *et non pas le cas où, dans l'exercice de ses pouvoirs, il aboutit à un mal-jugé sur le fond*». Il s'agit ainsi «des problèmes de juridiction ou de compétence au sens *strict*». (Les italiques sont de nous.)

Si je ne pense pas que cette conclusion s'impose nécessairement, d'autant plus que la disposition a été probablement incluse dans l'intérêt des requérants plutôt que le contraire, elle n'en trouve pas moins, me

legislative history of Article 11 to constitute an authoritative interpretation of the provision.

So viewed, it may be contrasted with the third ground of possible objection to a judgement embraced in Article 11 which, while not formally included in the questions put to the Court, may serve to illuminate the limited scope of those that were so included. Although the meaning and scope of the third ground must await possible future interpretation, it yet seems clear, on the face of it, that the contention that the Tribunal has "erred on a question of law relating to the provision of the Charter of the United Nations" would not call directly into play the issue of whether the Tribunal has exceeded its jurisdiction or has failed to exercise it, but rather that of *whether it has correctly applied the law it is competent to administer*. This would appear to require a review of substantive legal issues, and, as such, to constitute a challenge to the judgement on the merits¹.

In striking contrast, the scope of review in the present proceedings, as previously noted, is strictly confined to a jurisdictional issue even when the applicable norm is stated to be a failure to exercise jurisdiction. Such issues are primarily concerned with the proper allocation or distribution of the power to decide the merits of a controversy in the face of competing claims to the exercise of such power by another organization or agency. Only incidentally are they concerned with the merits themselves. It is precisely this factor, in the absence of competing claims to authority, which makes a review proceeding directly involving individual rights appear to be, if not utterly illusory, at least, highly inappropriate. In a normal case, as in the present one, the individual is obviously less concerned with the power of the tribunal to hear the case, whose jurisdiction he has himself invoked, than with the way it exercises it. And, even if substantial equality between the parties is preserved, as was contemplated by Article 11, a decision on purely jurisdictional grounds is likely to arouse a feeling of frustration on the part of the individual to the extent that the merits embraced in his objections remain undetermined by the reviewing body.

This consequence would be particularly telling if the lower tribunal could be deemed always to have exercised jurisdiction by the simple device of listing all pleas, considering some and disposing of all that remained through the comprehensive and usual formula employed by the Tribunal that "the other requests are rejected". If one of applicant's pleas

¹ The point is made with admirable clarity and characteristic thoroughness by Professor Leo Gross in connection with the problem of equality of the parties. Gross, "Participation of Individuals in Advisory Opinions before the International Court of Justice: Questions of Equality Between the Parties", 52 *A.J.I.L.* 16 (1958).

semble-t-il, dans l'historique de l'élaboration de l'article 11, des justifications suffisantes pour constituer une interprétation autorisée.

Ainsi envisagée, elle peut être mise en contraste avec le troisième motif de contestation des jugement prévu à l'article 11, qui, bien qu'il ne figure pas expressément parmi les questions soumises à la Cour, peut servir à mettre en lumière la portée limitée des motifs visés par ces questions. Même si le sens et la portée du troisième motif attendent encore de recevoir une interprétation, il n'en paraît pas moins certain, à première vue, que si le Tribunal était accusé d'avoir «commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies», cela ne soulèverait pas directement la question de savoir si le Tribunal aurait outrepassé sa compétence ou omis de l'exercer, mais plutôt celle de savoir *s'il aurait correctement appliqué les dispositions qu'il est compétent pour mettre en œuvre*. Cela, semble-t-il, oblige à réexaminer les questions juridiques de fond et, à ce titre, représente une contestation du jugement sur le fond ¹.

Par un contraste frappant, la portée du réexamen dans la présente instance se limite strictement, comme on l'a déjà indiqué, à une question de juridiction, même s'il est dit que la norme applicable est l'omission d'exercer la juridiction. Une pareille question intéresse surtout la manière dont il convient d'attribuer ou de répartir le pouvoir de trancher un différend au fond en présence de prétentions rivales à l'exercice de ce pouvoir émises par une autre organisation ou un autre organisme. Elle ne concerne qu'incidemment le fond lui-même. C'est précisément ce facteur, en l'absence de prétentions rivales à l'exercice de l'autorité, qui donne à une procédure de réexamen mettant en jeu directement des droits individuels un caractère sinon tout à fait illusoire du moins fort inadapté. Il est normal et assez évident, et c'est d'ailleurs le cas en l'espèce, que l'intéressé se soucie moins du pouvoir du Tribunal de connaître de l'affaire, en vertu d'une compétence qu'il a lui-même invoquée, que de la manière dont le Tribunal exerce ce pouvoir. Or, même si l'égalité essentielle entre les parties est sauvegardée, comme l'envisage l'article 11, une décision fondée uniquement sur des motifs juridictionnels risque de susciter un sentiment de frustration chez la personne en cause, dans la mesure où l'organe de réexamen ne statue pas sur les questions de fond qu'englobent les objections.

Il en serait particulièrement ainsi si l'on pouvait supposer, dans tous les cas, que le Tribunal inférieur a exercé sa juridiction en usant du simple procédé qui consiste à énumérer tous les chefs de demande, à en examiner un certain nombre et à se débarrasser du reste par la formule générale et usuelle dont s'est servi le Tribunal administratif des Nations Unies:

¹ C'est ce que démontre avec une admirable clarté et un luxe de précision caractéristique M. Leo Gross à propos du problème de l'égalité des parties, «Participation of Individuals in Advisory Opinions before the I.C.J.: Questions of Equality Between the Parties», 52 *A.J.I.L.* 16 (1958).

were obscured by being included within the scope of such a formula, how could he effectively challenge the exercise of jurisdiction by the Tribunal? By hypothesis, it has assumed jurisdiction over *all* pleas; hence none is neglected. A challenge based on a failure to exercise jurisdiction over a plea rejected in the collective formula would then invite the curious contradiction that although the Tribunal had exercised jurisdiction, it had yet failed to do so. An objection based on this ground would then appear to be stripped of all decisive legal and practical significance.

The above observation is not intended to imply any criticism of the Tribunal's methods in analysing and disposing of the numerous pleas in the many cases it is called upon to consider and decide. It is merely intended to direct attention to one of the peculiar difficulties which inhere in the very concept of a failure to exercise jurisdiction when invoked by an individual applicant as a ground of objection to the Tribunal's judgement.

Considerations of this kind underlie, in my view, the significance and purport of paragraph 51 of the Opinion. That paragraph makes it abundantly clear that the Administrative Tribunal must have regard to the substance of the matter and not merely the form; that a mere purported exercise of jurisdiction is insufficient and that the Tribunal must in fact have applied its jurisdictional powers to the determination of the material issues.

Nevertheless it remains true that this ground of objection concerns *only* a failure to put into operation *jurisdictional* powers "rather than a failure to do justice to the merits on the exercise of those powers". This does not rule out an analysis by the Court to determine whether the judgement *omitted* a particular material issue or treated a particular plea in a purely perfunctory manner. The Opinion has addressed itself to this matter with manifest thoroughness. It does mean that once it is determined that the Tribunal has "applied its mind" to the material issues, the Court's reviewing role is strictly limited. It is thus apparent that both legally and practically the scope allowed this ground of objection is so narrowly confined as to leave little, if any, room for the Court to deal with the merits.

*
* *
*

This concededly theoretical analysis leads up to an additional aspect of the Opinion with which I am not in full agreement although I agree with the conclusions stated in the operative clauses. It concerns the *relationship* between an alleged failure to exercise jurisdiction and the remedies provided by the Judgement.

In the *Factory at Chorzów* case, the Permanent Court of International

«les autres demandes sont rejetées». Si l'un des chefs de demande était ainsi balayé par cette formule, comment le requérant pourrait-il contester utilement la manière dont le Tribunal aurait exercé sa juridiction? Par hypothèse, le Tribunal se serait déclaré compétent pour connaître de *toutes* les demandes; donc, aucune n'aurait été laissée de côté. Dire que la juridiction n'aurait pas été exercée à l'égard d'une demande particulière rejetée à l'aide de la formule globale entraînerait une étrange contradiction, à savoir que le Tribunal, bien qu'ayant exercé sa juridiction, aurait néanmoins omis de le faire. Une contestation fondée sur ce motif semblerait donc dépourvue de toute valeur décisive d'un point de vue juridique et pratique.

Par la remarque qui précède, je n'entends nullement critiquer les méthodes dont use le Tribunal pour analyser et trancher les nombreux chefs de demande des nombreuses affaires dont il est appelé à connaître. Mon propos est seulement d'attirer l'attention sur l'une des difficultés particulières qui s'attachent à l'idée même de *non-exercice de la juridiction* quand un requérant conteste le jugement du Tribunal pour ce motif.

Des considérations de cette nature sont, selon moi, sous-jacentes dans le paragraphe 51 de l'avis, vu sa teneur et son objet. Ce paragraphe indique tout à fait clairement que le Tribunal administratif doit tenir compte de la substance de l'affaire et non simplement de la forme, qu'un exercice purement formel de la compétence est insuffisant et que le Tribunal doit avoir en fait, usé de ses pouvoirs juridictionnels pour résoudre les problèmes de fond.

Il reste que ce motif de contestation concerne *uniquement* le non-exercice des pouvoirs *juridictionnels* et non un mal-jugé sur le fond dans l'exercice de ces pouvoirs. Cela n'exclut pas que la Cour essaie, par une analyse, de déterminer si le jugement a *omis* telle ou telle question importante ou examiné telle ou telle demande de manière superficielle. L'avis aborde cette question dans un souci manifeste d'être complet. Il montre que, dès lors qu'il est établi que le Tribunal a «fait porter son examen» sur les *questions de fond*, le rôle de réexamen de la Cour est strictement circonscrit. Ainsi voit-on qu'à la fois du point de vue du droit et du point de vue pratique la portée de ce motif de contestation est enfermée dans de si étroites limites qu'il ne laisse guère à la Cour de possibilité d'examiner le fond.

*
* * *

Cette analyse assurément théorique m'amène à traiter d'un autre aspect de l'avis que je ne puis appuyer entièrement, bien que je souscrive aux conclusions énoncées dans le dispositif. Il s'agit du *rapport* entre le non-exercice de la juridiction qu'aurait commis le Tribunal et la réparation accordée par le jugement.

Dans l'affaire de l'*Usine de Chorzów*, la Cour permanente de Justice

Justice announced a general principle governing reparation in the following terms:

“The essential principle contained in the actual notion of an illegal act—a principle which seems to be established by international practice and in particular by the decisions of arbitral tribunals—is that reparation must, so far as possible, wipe out all the consequences of the illegal act and re-establish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed.” (*P.C.I.J., Series A, No. 17*, p. 47.)

The question therefore arises as to whether a ground of objection based on “failure to exercise jurisdiction” may be based on an alleged failure to provide adequate relief. Bearing in mind that the Tribunal will have normally addressed its mind to the matter, may the “adequacy” of the compensation awarded in lieu of specific performance be the object of legitimate challenge?

The reach of this question is obviously important viewed both theoretically and practically. In the Opinion (para. 64) the question is located in the context of the exercise by the Administrative Tribunal of “reasonable discretion”. It is there stated that “the *obvious unreasonableness* of the award could be *taken into account* in determining whether there had been a failure to exercise jurisdiction within the meaning given to this term by the Court in paragraphs 50 and 51 above” (emphasis added). It will be recalled that this meaning was a very restricted one keyed to the concept of jurisdiction in the strict sense. The Opinion cautiously indicates that only in an extreme case may it be considered that there had been a failure to exercise jurisdiction. Its view that such an instance would be highly exceptional is reinforced by ascribing to the Tribunal a “wide margin of discretion” within the broad principle of reparation announced in the *Factory at Chorzów* case.

The sluice gate this opens to a possible review may be a narrow one, nevertheless it permits an opening and in one sense, at least, it appears inconsistent with the purely “jurisdictional” concept attributed to an objection based on a failure to exercise jurisdiction. This follows because it allows the “obvious unreasonableness” of the award to constitute an *independent* ground of review distinct from the *omission* by the Tribunal, either through inadvertence or design, to address itself to one or more material issues in the case as indicated in paragraph 51¹.

¹ A measure of support for this approach may be gathered from the structure of the Statute of the Administrative Tribunal. Paragraph 5 of Art. 11 clearly contemplates the *possibility* that an award by the Administrative Tribunal might be excessive and, if so, a rebate by the person to whom a one-third advance had been made, based on the award would be required to be made to the extent that the sum advanced exceeds the amount to which he is entitled “in accordance with the opinion of the Court”. While the matter is not altogether free from doubt, it would appear that if the Court is invested with some control over an excessive award, it might, by parity of reasoning, also have some control over an “obviously unreasonable one” running in

internationale a énoncé en ces termes un principe général en matière de réparation :

« Le principe essentiel qui découle de la notion même d'acte illicite et qui semble se dégager de la pratique internationale, notamment de la jurisprudence des tribunaux arbitraux, est que la réparation doit, autant que possible, effacer toutes les conséquences de l'acte illicite et rétablir l'état qui aurait vraisemblablement existé si ledit acte n'avait pas été commis. » (C.P.J.I. série A n° 17, p. 47.)

Il s'agit donc de savoir s'il est permis de fonder un grief de « non-exercice de la juridiction » sur l'insuffisance de la réparation allouée. Etant donné que le Tribunal aura normalement examiné la question, le caractère « inadéquat » du dédommagement accordé au lieu et place de l'exécution peut-il légitimer une contestation pour ce motif ?

Cette question est d'une importance évidente tant du point de vue théorique que du point de vue pratique. Dans l'avis (paragraphe 64), la question est placée sur le plan de « l'exercice raisonnable », par le Tribunal administratif, d'un « pouvoir discrétionnaire ». Il est dit dans ce paragraphe qu'on « pourrait tenir compte du caractère manifestement déraisonnable de l'indemnité pour déterminer s'il y a eu « non-exercice de la juridiction », au sens que la Cour a donné à cette expression aux paragraphes 50 et 51 » (les italiques sont de nous). Ce sens est très limité et se rattache à la juridiction à strictement parler. L'avis explique prudemment que l'on ne saurait faire état de non-exercice de la juridiction que dans les cas extrêmes. L'idée que cette hypothèse doit être des plus exceptionnelles est renforcée par l'attribution au Tribunal d'une « marge d'appréciation considérable » pour appliquer le principe général de la réparation énoncé dans l'affaire de l'*Usine de Chorzów*.

La porte ainsi ouverte à une éventuelle réformation est peut-être étroite, mais c'est tout de même une voie d'accès et, en un sens au moins, elle paraît contredire la portée purement « juridictionnelle » que l'on attribue aux objections fondées sur le non-exercice de la juridiction. En effet le caractère « manifestement déraisonnable » de l'indemnité devient ainsi un motif de contestation *indépendant* et distinct de l'*omission*, par le Tribunal, d'examiner un ou plusieurs aspects importants de l'affaire, que ce soit sciemment ou par inadvertance comme il est dit au paragraphe 51¹.

¹ Cette conception pourrait trouver une certaine justification dans la structure du statut du Tribunal administratif. Le paragraphe 5 de l'article 11 envisage nettement l'*éventualité* d'une indemnisation excessive; dans ce cas, la personne à laquelle une avance d'un tiers aurait été faite sur la base de la décision du Tribunal serait tenue à un remboursement égal à la différence entre la somme avancée et celle à laquelle elle aurait droit « conformément à l'avis de la Cour ». Tout en admettant que la question n'est pas exempte d'un élément d'incertitude, il semblerait que, si la Cour a son mot à dire quand l'indemnité est excessive, elle peut aussi, par le même raisonnement, reconsidérer une indemnité « évidemment déraisonnable » et qui pêche en sens contraire. En

In my view an approach more consistent with the antecedent analysis would compel the conclusion that the *amount* of the award, in and of itself, is not sufficient for holding that the Tribunal has gone beyond the exercise of reasonable discretion and, further, that *standing alone* it does not constitute a failure to exercise jurisdiction within the strict, jurisdictional meaning ascribed to that term. Nevertheless, it is distinctly *relevant* in determining whether the Administrative Tribunal has, in fact, omitted to consider one or more material issues or that it has considered one or more of them in such a perfunctory manner as to amount to an omission.

Applied to the present case the argument would be that the amount of the award indicated that the Tribunal either had not “applied its mind” to the question of the injury to the applicant’s professional reputation and career prospects or that the Judgement revealed in paragraph XIII that it had done so in such a perfunctory manner as to constitute an omission. This argument would be fortified by the not altogether unreasonable assertion that while the award could be logically related to the failure to use reasonable good faith efforts to find applicant another assignment, it bore no sufficient relation to the damage to his professional reputation or career prospects.

In my view this is the most plausible single argument which might have proved effective at the trial level in the present case. The Opinion has addressed itself to it with great care and the reasons for rejecting it at the review level need not be repeated in this opinion. As previously indicated I do not agree entirely with the reasons advanced in so far as they relate to a “single consequence” approach¹. However I agree that the Administrative Tribunal did address itself to the problem, that its margin of discretion includes an appreciation of the facts and that the very narrow scope accorded the concept of a “failure to exercise jurisdiction” leaves very little room for the Court to say that the Tribunal has failed “to put into operation its jurisdictional powers”. Inasmuch as it has done so, the conclusion follows that it has not failed to exercise its jurisdiction.

the other direction. In other words, paragraph 5 may indicate that a consideration of the *relationship* between the findings of the Tribunal and the amount of the award may fall within the province of this Court on review. However, as indicated, the matter is not free from doubt and need not be analysed in this opinion. Conceivably an excessive award might have resulted from the fact that the Tribunal had exceeded its jurisdiction.

It is hardly necessary to add that the Court would, in no instance, be called to define the exact extent of a “failure to exercise jurisdiction” or to fix the *amount* of compensation that is appropriate. The latter function falls within the province of those charged with carrying out the provisions of Art. 11 (3) of the Tribunal’s Statute.

¹ I am impelled to add that I cannot subscribe also to the view expressed in para. 63 of the Opinion that the “circulation among the recipients of the original letters would have provided specific relief for the harmful effects resulting for the applicant from the previous circulation of the incomplete fact-sheet”.

De mon point de vue, pour résoudre le problème en restant fidèle à l'analyse de l'avis, il faudrait conclure que le *montant* insuffisant de l'indemnité ne permet pas, en lui-même, de considérer que le Tribunal a outrepassé l'exercice raisonnable d'un pouvoir discrétionnaire et, de plus, qu'à *lui seul* il ne révèle pas un non-exercice de la juridiction au sens strictement juridictionnel attribué à ce terme. Néanmoins, c'est certainement un facteur *pertinent* quand il s'agit de déterminer si le Tribunal administratif a, en fait, omis d'examiner une ou plusieurs questions importantes, ou s'il s'est borné à un examen superficiel qu'on peut assimiler à une omission.

Appliqué à la présente affaire, l'argument consisterait à dire que le montant de l'indemnité donne à penser ou bien que le Tribunal n'a pas «fait porter son examen» sur la question de l'atteinte à la réputation et à l'avenir professionnels du demandeur, ou bien qu'il ressort du paragraphe XIII de son jugement qu'il s'est borné à un examen superficiel équivalant à une omission. On renforcerait cet argument en faisant valoir, ce qui ne serait pas entièrement déraisonnable, que, si l'indemnité peut logiquement se rattacher au fait que des efforts satisfaisants n'ont pas été accomplis de bonne foi pour procurer un autre emploi au requérant, elle ne tient cependant pas assez compte du préjudice causé à sa réputation et à son avenir professionnels.

Il me semble que ce point est le plus plausible et celui qui aurait pu être le plus convaincant en première instance. L'avis l'a examiné avec beaucoup de soin et les raisons de l'écarter au stade de la réformation n'ont pas à être répétées ici. Comme je l'ai déjà dit, je ne suis pas entièrement d'accord avec les motifs invoqués, dans la mesure où ils se rattachent à un système de «conséquence unique»¹. Je suis en revanche d'accord pour estimer que le Tribunal administratif a effectivement examiné le problème, que l'appréciation des faits relève de son pouvoir discrétionnaire et que la portée très limitée reconnue à la notion de «non-exercice de la juridiction» ne permet guère à la Cour de dire que le Tribunal n'a pas «utilisé [ses] pouvoirs juridictionnels». Force est donc de constater qu'il n'a pas omis d'exercer sa juridiction.

d'autres termes, le paragraphe 5 pourrait indiquer que, dans le cadre de la réformation, la Cour est habilitée à examiner le *rapport* existant entre les constatations du Tribunal et le montant de l'indemnité accordée. Cependant, comme je l'ai dit, la question est assez douteuse et n'a pas besoin d'être analysée dans le présent avis. On peut concevoir qu'une indemnité excessive résulte du fait que le Tribunal aurait outrepassé sa juridiction.

Il n'est guère nécessaire d'ajouter qu'en aucun cas la Cour ne saurait être chargée de définir l'exacte portée du «non-exercice de la juridiction», ni de fixer le *montant* de dédommagement approprié. Cette dernière fonction est du ressort des autorités chargées de mettre en œuvre les dispositions de l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal.

¹ Je dois ajouter que je ne saurais pas davantage m'associer aux vues exprimées au paragraphe 63 de l'avis, à savoir que la «communication [du texte original des lettres] aux destinataires primitifs aurait constitué une réparation en nature propre à effacer les effets préjudiciables que pouvait avoir entraîné, pour le requérant, la diffusion antérieure d'une fiche analytique incomplète.»

By way of conclusion, I venture to make one additional observation. The fact that an advisory opinion affects the rights of an individual may not be sufficient, in itself, to question the propriety of rendering it. It should be appreciated, however, that when the request for the opinion is generated by a dispute between two parties and the dispute is not, itself, keyed to a jurisdictional issue, while, at the same time, a principal ground for review, relied upon by the applicant, is limited to such an issue, a certain element of artificiality attends the reviewing process. This, in my view, is the principal lesson to be drawn from the present request for an advisory opinion.

(Signed) Hardy C. DILLARD.

En conclusion, je me risquerai à présenter une observation supplémentaire. Le fait qu'un avis consultatif affecte les droits d'un individu ne saurait, à lui seul, justifier l'affirmation qu'il est inopportun de donner cet avis. Il faut cependant admettre que, si la demande d'avis a pour origine un différend entre deux parties, qui en lui-même n'a pas trait à une question de juridiction, alors qu'au stade de la réformation le requérant se fonde principalement sur un motif qui n'intéresse que la juridiction, la procédure a quelque chose d'assez artificiel. Telle est, à mon sens, la principale leçon à tirer de la présente demande d'avis consultatif.

(Signé) Hardy C. DILLARD.
