

EFFET DE JUGEMENTS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES ACCORDANT INDEMNITÉS

Avis consultatif du 13 juillet 1954

La question relative à l'effet des jugements du tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité avait été soumise à la Cour, pour avis consultatif, par l'Assemblée générale des Nations Unies qui, le 9 décembre 1953, avait à cette fin adopté la résolution ci-après :

“L'Assemblée générale,

“Considérant que dans son rapport (A/2534) le Secrétaire général a demandé l'ouverture d'un crédit supplémentaire de 179 420 dollars pour le versement des indemnités accordées par le Tribunal administratif des Nations Unies dans onze affaires (affaire n° 26 et affaires n°s 37 à 46),

“Considérant que, dans son vingt-quatrième rapport à l'Assemblée générale (huitième session) [A/2580], le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a donné son assentiment à l'ouverture de ce crédit,

“Considérant cependant qu'au cours du débat que la Cinquième Commission a consacré à cette ouverture du crédit d'importantes questions juridiques ont été soulevées,

“Décide de soumettre à la Cour internationale de Justice, pour avis consultatif, les questions juridiques ci-après :

“1) Vu le statut du Tribunal administratif des Nations Unies et tous autres instruments et textes pertinents, l'Assemblée générale a-t-elle le droit, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement du tribunal accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé ?

“2) Si la Cour répond par l'affirmative à la question 1, quels sont les principaux motifs sur lesquels l'Assemblée générale peut se fonder pour exercer légitimement ce droit ?”

La Cour avait donné aux Membres des Nations Unies ainsi qu'à l'Organisation internationale du Travail l'occasion de lui soumettre leurs vues en cette affaire. Des exposés écrits lui ont été présentés au nom de cette organisation ainsi que de la France, de la Suède, des Pays-Bas, de la Grèce, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, des Etats-Unis d'Amérique, des Philippines, du Mexique, du Chili, de l'Iraq, de la République de la Chine, du Guatemala, de la Turquie et de l'Equateur. Au cours d'audiences tenues à cet effet, des exposés oraux ont été présentés au nom des Etats-Unis, de la France, de la Grèce, du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

D'autre part, le Secrétaire général des Nations Unies avait transmis à la Cour les documents pouvant servir à

élucider la question; un exposé écrit et un exposé oral ont également été présentés en son nom.

A la première question, la Cour a répondu que l'Assemblée générale n'a pas le droit, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement du Tribunal administratif des Nations Unies accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé. Comme la réponse à la première question est négative, la Cour n'a pas à examiner la seconde.

L'avis de la Cour a été donné par 9 voix contre 3 : l'exposé de l'opinion des trois juges dissidents (M. Alvarez, M. Hackworth, M. Levi Carneiro) est joint à l'avis. D'autre part, un juge non dissident (M. Winiarski), tout en votant pour l'avis, y a joint l'exposé de son opinion individuelle.

*
* *

Dans son avis, la Cour analyse d'abord la première des questions qui lui est posée. Cette question, générale et abstraite, est de portée étroitement limitée. Si on en compare les termes avec ceux du statut du tribunal, on voit qu'elle se réfère seulement à des jugements rendus par le tribunal dans les limites de sa compétence statutaire. D'autre part, il ressort des documents soumis à la Cour que la question a en vue seulement les jugements rendus par un tribunal régulièrement constitué. Enfin, elle a trait seulement à des jugements rendus par le tribunal en faveur de fonctionnaires à l'engagement desquels il a été mis fin sans l'assentiment des intéressés.

La réponse à donner à la question — laquelle n'implique pas l'examen des jugements qui ont été l'occasion de la demande d'avis — dépend des dispositions du statut du tribunal, ainsi que du Statut et du Règlement du personnel. Examinant ces textes, la Cour constate que le statut du tribunal emploie une terminologie judiciaire : “statuer sur les requêtes”, “tribunal”, “jugements”. Ce sont aussi des dispositions essentiellement judiciaires qu'il contient, lorsqu'il énonce que, “en cas de contestation touchant sa compétence, le tribunal décide” et que “les jugements sont définitifs et sans appel”. Il s'ensuit que le tribunal est institué comme un corps indépendant et véritablement judiciaire, prononçant des jugements définitifs et sans appel dans le cadre limité de ses fonctions. Le pouvoir qui lui est conféré d'ordonner l'annulation de décisions prises par le Secrétaire général des Nations Unies — le plus haut fonctionnaire de l'Organisation — confirme son caractère judiciaire : un tel pouvoir pourrait difficilement avoir été accordé à un organe consultatif ou subordonné.

La Cour remarque alors que, suivant un principe de droit bien établi et généralement reconnu, un jugement

rendu par un pareil corps judiciaire est chose jugée et a force obligatoire entre les parties au différend. Qui faut-il considérer comme parties liées par le jugement ? Les contrats d'engagement fournissent la réponse. Ils sont conclus entre le fonctionnaire intéressé et le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et agissant pour le compte de celle-ci comme son représentant. Le Secrétaire général engage la responsabilité juridique de l'Organisation, personne juridique pour le compte de laquelle il agit. S'il 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. Ce jugement, définitif, sans appel, non susceptible de révision, a force obligatoire pour l'Organisation des Nations Unies, comme étant la personne juridique responsable de l'exécution régulière du contrat d'engagement. L'Organisation étant tenue en droit d'exécuter le jugement et de verser l'indemnité accordée au fonctionnaire, il s'ensuit que l'Assemblée générale, l'un des organes des Nations Unies, doit être liée de même. Cette conclusion est confirmée par le texte même du statut du tribunal, duquel il ressort que le versement d'une indemnité accordée par le tribunal est une obligation des Nations Unies dans leur ensemble — ou, le cas échéant, de l'institution spécialisée intéressée.

La Cour relève ensuite que si, de propos délibéré, le statut du tribunal ne prévoit ni révision ni appel (alors que tel eût bien pu être le cas), il ne s'ensuit pas que le tribunal ne puisse réviser lui-même un jugement, dans des circonstances particulières, lorsque des faits nouveaux d'importance décisive ont été découverts. Il l'a d'ailleurs déjà fait, et une telle action est conforme aux principes généralement posés dans les statuts et lois concernant les tribunaux.

Mais l'Assemblée générale elle-même aurait-elle le droit de refuser d'exécuter les jugements dans certaines circonstances exceptionnelles hors du cadre de la question telle que la Cour l'a définie plus haut : jugements dépassant la compétence du tribunal ou autre vice ? Il s'agit d'un tribunal situé dans le système juridique organisé des Nations Unies et traitant exclusivement de différends internes entre les fonctionnaires et l'Organisation : dans ces conditions, la Cour estime qu'en l'absence de dispositions expresses à cet effet les jugements ne peuvent être révisés par un corps autre que le tribunal lui-même. L'Assemblée générale peut toujours pour l'avenir amender le statut du tribunal et instituer une procédure de révision : en tous cas, de l'avis de la Cour, elle ne pourrait guère s'en charger elle-même, étant donné sa composition et sa fonction et alors surtout que l'une des parties aux différends est l'Organisation elle-même.

A l'appui de la thèse selon laquelle l'Assemblée générale serait fondée à refuser d'exécuter des jugements du tribunal, certains arguments ont été avancés. La Cour y répond dans la seconde partie de son avis.

On a dit que l'Assemblée générale n'aurait pas le pouvoir, en droit, de créer un tribunal compétent pour rendre des jugements qui lieraient les Nations Unies. Mais, en l'absence de dispositions expresses dans la Charte, il ressort de cet acte même que le pouvoir dont il s'agit y est nécessairement impliqué. En effet, il est essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité.

On a dit aussi que l'Assemblée générale ne pourrait instituer un tribunal qui rende des décisions obligatoires pour elle-même. Mais c'est à elle seule qu'il appartient de déterminer la nature et la portée précises des mesures par lesquelles elle peut exercer son pouvoir de créer un tribunal, et cela même si ce pouvoir est implicite. D'autre part, a-t-on dit encore, le pouvoir exercé de la sorte serait incompatible avec le pouvoir budgétaire qui lui est réservé. Mais un pouvoir budgétaire n'est pas absolu. Quand certaines dépenses résultent d'obligations, l'Assemblée générale n'a pas d'alternative : elle doit faire honneur à ses engagements, et les jugements du tribunal appartiennent à cette catégorie.

On a dit enfin que le pouvoir implicite de l'Assemblée générale de créer un tribunal n'irait pas jusqu'à permettre au tribunal d'intervenir dans des matières qui seraient du domaine du Secrétaire général. Mais, aux termes de la Charte, l'Assemblée générale peut à tout moment limiter ou contrôler les pouvoirs du Secrétaire général en matière de personnel. Elle a autorisé l'intervention du tribunal en cette matière, dans les limites de la compétence qu'elle lui a conféré. Donc, en agissant dans ces limites, le tribunal n'intervient nullement dans l'exercice d'un pouvoir que le Secrétaire général tiendrait de la Charte, parce que les pouvoirs juridiques du Secrétaire général en matière de personnel ont déjà été limités à cet égard par l'Assemblée générale.

D'autre part, le fait que le tribunal est un organe subsidiaire, secondaire ou subordonné est sans importance. Ce qui compte, c'est l'intention de l'Assemblée générale quand elle l'a créé : et, ce qu'elle a voulu, c'est créer un corps judiciaire.

Quant à ce que l'on a appelé le précédent établi par la Société des Nations en 1946, la Cour ne peut le retenir. En effet, les circonstances d'alors, d'ailleurs très particulières, sont tout autres que les circonstances actuelles; il y a absence complète d'identité entre les deux situations.

Amenée ainsi à répondre par la négative à la première des questions de l'Assemblée générale, la Cour constate que la seconde question ne se pose pas.