

INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

REPORTS OF JUDGMENTS,
ADVISORY OPINIONS AND ORDERS

APPLICATION FOR REVIEW OF JUDGEMENT
No. 158 OF THE UNITED NATIONS
ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

ADVISORY OPINION OF 12 JULY 1973

1973

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

RECUEIL DES ARRÊTS,
AVIS CONSULTATIFS ET ORDONNANCES

DEMANDE DE RÉFORMATION DU JUGEMENT
N° 158 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

AVIS CONSULTATIF DU 12 JUILLET 1973

Official citation:

*Application for Review of Judgement No. 158 of
the United Nations Administrative Tribunal,
Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1973, p. 166.*

Mode officiel de citation:

*Demande de réformation du jugement n° 158 du
Tribunal administratif des Nations Unies, avis
consultatif, C.I.J. Recueil 1973, p. 166.*

Sales number
No de vente:

381

12 JULY 1973
ADVISORY OPINION

APPLICATION FOR REVIEW OF JUDGEMENT No. 158
OF THE UNITED NATIONS ADMINISTRATIVE TRIBUNAL

DEMANDE DE RÉFORMATION DU JUGEMENT N° 158
DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

12 JUILLET 1973
AVIS CONSULTATIF

COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

ANNÉE 1973

12 juillet 1973

1973
12 juillet
Rôle général
n° 57DEMANDE DE RÉFORMATION DU JUGEMENT
N° 158 DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DES NATIONS UNIES

AVIS CONSULTATIF

Requête pour avis consultatif présentée par le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies — Résolution 957 (X) de l'Assemblée générale — Article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies — Compétence de la Cour — Question de savoir si l'organe qui a demandé l'avis est un organe dûment autorisé à cet effet — Article 96 de la Charte — Questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de l'activité de l'organe auteur de la requête — Opportunité, pour la Cour, de donner l'avis demandé — Compatibilité du système de réformation institué par la résolution 957 (X) avec les principes généraux en matière de procédure judiciaire.

Portée des questions soumises à la Cour — Nature de la tâche confiée à la Cour dans les procédures engagées en vertu de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies.

Contestation du jugement parce que le Tribunal administratif aurait omis d'exercer sa juridiction — Critère permettant de déterminer si le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction — Allégations selon lesquelles le Tribunal n'a pas exercé sa juridiction parce qu'il a refusé d'examiner à fond une demande de remboursement des dépens, omis d'ordonner un nouveau calcul du taux de rémunération et omis de faire rectifier et compléter le dossier — Portée du pouvoir du Tribunal d'accorder une indemnité — Question de l'abus de pouvoir qu'aurait commis l'administration.

Contestation du jugement en raison d'une erreur essentielle dans la procédure, qui a provoqué un mal-jugé — Sens de l'expression «erreur essentielle» dans la procédure — Défaut ou insuffisance de motifs dans le jugement considéré comme une erreur essentielle de procédure — Rejet, par le Tribunal, de la demande de remboursement des dépens présentée par un fonctionnaire — Question des dépens dans la procédure de réformation.

Présents: M. LACHS, *Président*; M. AMMOUN, *Vice-Président*; MM. FORSTER, GROS, BENGZON, ONYEAMA, DILLARD, DE CASTRO, MOROZOV, JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *sir Humphrey WALDOCK*, MM. NAGENDRA SINGH, RUDA, *juges*; M. AQUARONE, *Greffier*.

Au sujet de la demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies,

LA COUR,

ainsi composée,

donne l'avis consultatif suivant:

1. La Cour a été saisie des questions sur lesquelles un avis consultatif lui est demandé par une lettre du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies datée du 28 juin 1972 et enregistrée au Greffe le 3 juillet 1972. Dans cette lettre, le Secrétaire général porte à la connaissance de la Cour que, le 20 juin 1972, conformément à l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, institué par la résolution 957 (X) de l'Assemblée générale, a décidé qu'une demande de réformation concernant le jugement n° 158 dudit Tribunal reposait sur des bases sérieuses et a prié en conséquence la Cour de donner un avis consultatif à ce sujet. La décision du Comité, qui est intégralement reproduite dans la lettre du Secrétaire général et dont le texte certifié conforme en anglais et en français est joint à cette lettre, est ainsi conçue:

«Le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif a décidé que la demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif, rendu à Genève le 28 avril 1972, reposait sur des bases sérieuses au sens de l'article 11 du statut du Tribunal.

En conséquence, le Comité prie la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur les questions suivantes:

1. Le Tribunal a-t-il omis d'exercer sa juridiction ainsi que le soutient le requérant dans sa demande présentée au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif (A/AC.86/R.59)?
2. Le Tribunal a-t-il commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé, ainsi que le soutient le requérant dans sa demande présentée au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif (A/AC.86/R.59)?»

2. Conformément à l'article 66, paragraphe 1, du Statut de la Cour, la requête pour avis consultatif a été notifiée le 10 juillet 1972 à tous les Etats admis à ester en justice devant la Cour; copie de la lettre du Secrétaire général a été transmise à ces Etats, avec la décision du Comité y annexée.

3. Par décision du 14 juillet 1972, la Cour a jugé que l'Organisation des Nations Unies et ses Etats Membres étaient susceptibles de fournir des renseignements sur la question. Le 17 juillet 1972, le Greffier a fait connaître en conséquence à l'Organisation et à ses Etats Membres, en application de l'article 66, paragraphe 2, du Statut, que la Cour était disposée à recevoir des exposés écrits dans un délai dont, par ordonnance du 14 juillet 1972, la date d'expiration a été fixée au 20 septembre 1972.

4. Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a transmis à la Cour un dossier de documents pouvant servir à élucider la question; ces documents sont parvenus au Greffe le 29 août 1972.

5. Un exposé écrit a été présenté dans le délai fixé; il émanait de l'Organisation des Nations Unies et comprenait un exposé fait au nom du Secrétaire général de l'Organisation ainsi que l'opinion de M. Mohamed Fasla, l'ancien fonctionnaire que concernait le jugement du Tribunal administratif visé dans la requête; cette opinion a été transmise à la Cour par le Secrétaire général, conformément à l'article 11, paragraphe 2, du statut du Tribunal administratif.

6. Des exemplaires de l'exposé écrit ont été transmis aux Etats à qui la communication prévue par l'article 66, paragraphe 2, du Statut de la Cour avait été adressée. Ces Etats et l'Organisation des Nations Unies ont été avisés en même temps, par lettre du 6 octobre 1972, qu'il n'était pas envisagé de tenir en l'affaire d'audiences publiques consacrées à des exposés oraux et que le Président de la Cour avait fixé au 27 novembre 1972 la date d'expiration du délai dans lequel des observations écrites pourraient être présentées conformément à l'article 66, paragraphe 4, du Statut.

7. Estimant qu'il ressortait de certaines communications de M. Fasla, transmises à la Cour par le Secrétaire général, que des doutes paraissaient exister sur le point de savoir si le texte remis au Secrétaire général et adressé à la Cour exprimait avec exactitude les vues de l'intéressé, le Président de la Cour a décidé le 25 octobre 1972 que l'exposé écrit mentionné au paragraphe 5 ci-dessus pourrait être modifié par le dépôt d'une version corrigée de l'opinion de M. Fasla dans un délai venant à expiration le 5 décembre 1972. Une version corrigée de l'opinion de M. Fasla ayant été déposée dans ce délai par l'intermédiaire du Secrétaire général, des exemplaires en ont été adressés aux Etats qui avaient reçu le texte du premier exposé.

8. En raison du délai fixé pour l'amendement de l'exposé écrit, le Président a reporté au 31 janvier 1973 la date d'expiration du délai dans lequel des observations écrites pourraient être soumises conformément à l'article 66, paragraphe 4, du Statut. Dans le délai ainsi prorogé, des observations écrites ont été présentées au nom de l'Organisation des Nations Unies; elles comprenaient les observations du Secrétaire général sur la version corrigée de l'opinion de M. Fasla ainsi que les observations de M. Fasla en réponse à l'exposé du Secrétaire général.

9. Ces observations écrites ont été transmises aux Etats qui avaient reçu la communication prévue à l'article 66, paragraphe 2, du Statut. Il leur a en même temps été précisé par lettre du 22 février 1973 que la Cour avait décidé de ne pas tenir en l'affaire d'audiences publiques consacrées à des exposés oraux. Cette décision, prise le 25 janvier 1973, avait été télégraphiée à l'Organisation des Nations Unies le même jour.

* *

10. Brièvement résumées, les circonstances qui sont à l'origine de la présente requête pour avis consultatif sont les suivantes: l'ancien fonctionnaire dont il s'agit, M. Mohamed Fasla, est entré au service de l'Or-

ganisation des Nations Unies le 30 juin 1964 en vertu d'un contrat d'une durée déterminée de deux ans en qualité d'adjoint au représentant résident du Bureau de l'assistance technique à Damas (République arabe syrienne). Après avoir été affecté à Beyrouth (Liban), New York et Freetown (Sierra Leone), M. Fasla a été muté le 15 septembre 1968 au bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) à Taiz (Yémen) comme adjoint au représentant résident. Son contrat, qui avait été renouvelé pour des périodes successives de durée variable (six mois, un an, trois mois, vingt et un mois), devait venir à expiration le 31 décembre 1969. Le 22 mai 1969, M. Fasla a été informé que tous les efforts possibles seraient faits pour lui trouver un autre poste mais qu'il se pourrait que son contrat en cours ne soit pas renouvelé. Cet avertissement a été confirmé dans une lettre du 12 septembre 1969 l'informant qu'il avait été impossible jusque-là de lui trouver un poste et qu'il serait maintenu en congé à plein traitement jusqu'à l'expiration de son contrat. Ayant prié le Secrétaire général de reconsidérer cette décision, M. Fasla a été informé que rien ne motivait un réexamen par le Secrétaire général. Le 20 novembre 1969, le directeur de la gestion administrative et du budget du PNUD a fait savoir à M. Fasla qu'il n'avait pas été possible de lui trouver un nouveau poste et qu'on ne pouvait en conséquence envisager la prolongation de son contrat. Ayant de nouveau demandé un réexamen de la décision, M. Fasla a été avisé le 12 décembre 1969 que rien ne permettait au Secrétaire général de modifier la décision du PNUD. Le 28 décembre 1969, il s'est pourvu devant la Commission paritaire de recours. Le 3 juin 1970, ayant constaté que tous les efforts voulus n'avaient pas été faits pour lui trouver un autre poste car sa fiche analytique individuelle était incomplète, la Commission a recommandé que le dossier de M. Fasla soit rectifié et complété, que le PNUD continue de lui chercher un poste et, si ces efforts échouaient, qu'il lui verse à titre gracieux une somme équivalant à son traitement pour une période de six mois. Néanmoins, par lettre du 10 juillet 1970, M. Fasla a été avisé que le Secrétaire général avait décidé que rien ne justifiait le versement d'une somme à titre gracieux et qu'aucune suite ne serait donnée à cette recommandation de la Commission. M. Fasla a été informé par lettre du 31 août 1970 que le PNUD n'avait pas l'intention de lui offrir un autre engagement, motif pris de ce que tous les efforts possibles avaient été faits pour lui trouver un poste correspondant à ses aptitudes, au PNUD ou dans d'autres organisations, à l'époque où il était lié par contrat au PNUD. Le 31 décembre 1970, après avoir essayé de rouvrir la procédure devant la Commission paritaire de recours qui a considéré que cela n'était pas possible eu égard au statut et au règlement du personnel, il a introduit une requête devant le Tribunal administratif des Nations Unies. Le 11 juin 1971, à la suite d'une procédure engagée devant la Commission paritaire de recours au sujet d'une décision du 15 juin 1970 concernant le calcul de ses émoluments, M. Fasla a présenté une requête additionnelle au Tribunal administratif. Des pièces ont été déposées conformément au règlement du Tribunal et des demandes tendant à la production de documents ont été présentées; le Tribunal a

rendu son jugement sur la requête initiale et la requête additionnelle le 28 avril 1972. Le 26 mai 1972, M. Fasla a contesté cette décision et demandé au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif de prier la Cour de donner un avis consultatif.

* *

11. En présentant une requête pour avis consultatif, le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif a exercé un pouvoir que l'Assemblée générale lui a conféré par sa résolution 957 (X) du 8 novembre 1955. Cette résolution a ajouté notamment au statut du Tribunal administratif des Nations Unies un nouvel article 11 qui prévoit la possibilité de contester les jugements du Tribunal devant la Cour par la voie d'une demande d'avis consultatif. Après l'avis consultatif de la Cour sur l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité* (C.I.J. Recueil 1954, p. 47), l'Assemblée générale a créé un comité spécial chargé d'étudier la question de l'institution d'une procédure de réformation des jugements du Tribunal. Le nouvel article 11 consacre les propositions de ce Comité spécial, telles qu'elles ont été modifiées par l'Assemblée générale à sa dixième session, et c'est conformément à la procédure prévue à cet article que la présente requête pour avis consultatif a été soumise à la Cour.

12. Les dispositions applicables de l'article 11 sont celles des quatre premiers paragraphes de cet article, qui sont ainsi conçus :

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

2. Dans les trente jours suivant la réception de la demande visée au paragraphe 1 du présent article, le Comité décide si cette demande repose sur des bases sérieuses. S'il en décide ainsi, il prie la Cour de donner un avis consultatif et le Secrétaire général prend les dispositions voulues pour transmettre à la Cour l'opinion de la personne visée au paragraphe 1.

3. Si aucune demande n'est faite en vertu du paragraphe 1 du présent

article ou si le Comité ne décide pas de demander un avis consultatif dans les délais prescrits par le présent article, le jugement du Tribunal devient définitif. Chaque fois que la Cour est priée de donner un avis consultatif, le Secrétaire général ou bien donne effet à l'avis de la Cour, ou bien prie le Tribunal de se réunir spécialement pour confirmer son jugement initial ou rendre un nouveau jugement, conformément à l'avis de la Cour. S'il n'est pas invité à se réunir spécialement, le Tribunal, à sa session suivante, confirme son jugement ou le rend conforme à l'avis de la Cour.

4. Aux fins du présent article, il est créé un comité, autorisé en vertu du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte à demander des avis consultatifs à la Cour. Le Comité est composé des Etats Membres représentés au Bureau de la dernière en date des sessions ordinaires de l'Assemblée générale. Le Comité se réunit au siège de l'Organisation et établit son propre règlement.»

13. Pendant les débats qui ont eu lieu au Comité spécial et à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et qui ont abouti à l'adoption de la résolution 957 (X), plusieurs délégations ont mis en doute la légalité ou l'opportunité de divers éléments de la procédure ainsi définie. En fait, avant l'adoption de la résolution à la 541^e séance plénière de l'Assemblée générale, une délégation avait officiellement proposé que l'on prie la Cour de donner un avis consultatif sur la question de savoir si la résolution était juridiquement fondée. De plus, bien que la résolution 957 (X) ait été adoptée il y a près de dix-huit ans, c'est la première fois que la Cour est saisie d'une requête pour avis consultatif en application de la procédure définie à l'article 11. En conséquence, quoique l'on n'ait pas soulevé dans les exposés et observations soumis à la Cour en la présente instance les questions de savoir si la Cour a compétence pour rendre un avis et s'il est opportun qu'elle le fasse, la Cour les examinera tour à tour.

*
* *
*

14. S'agissant de la compétence de la Cour pour rendre l'avis demandé, on a émis des doutes sur la légalité du recours à la juridiction consultative pour la réformation de jugements du Tribunal administratif. On a fait valoir qu'en vertu de l'article 34 du Statut de la Cour la juridiction contentieuse de celle-ci ne porte que sur les différends entre Etats: on a donc contesté que la juridiction consultative puisse être utilisée pour la réformation judiciaire de procédures contentieuses qui se sont déroulées devant d'autres tribunaux et auxquelles des personnes privées étaient parties. L'existence, en arrière-plan, d'un différend et de parties que l'avis de la Cour peut affecter ne modifie cependant pas le caractère consultatif de la fonction de la Cour, consistant à répondre aux questions qui lui sont posées à propos d'un jugement. Aussi bien, dans son avis consultatif

sur les *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco* (C.I.J. Recueil 1956, p. 77), la Cour s'est déclarée compétente pour connaître d'une demande d'avis consultatif ayant pour objet le réexamen d'une procédure judiciaire concernant des particuliers. De plus, dans la procédure consultative antérieure relative à l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité* (C.I.J. Recueil 1954, p. 47), elle a donné suite à la demande d'avis que l'Assemblée générale lui avait adressée, bien que les questions qui lui étaient soumises eussent intéressé très directement les droits de particuliers. La Cour ne voit aucune raison de s'écarter de l'attitude qu'elle a adoptée dans ces affaires. Dès lors qu'une requête pour avis consultatif est présentée par un organe dûment autorisé à cet effet conformément à la Charte, la Cour est compétente, en vertu de l'article 65 de son Statut, pour donner un avis s'il s'agit d'une question juridique qui se pose dans le cadre de l'activité de cet organe. Le fait que ce ne sont pas les droits des Etats qui sont en cause dans la procédure ne suffit pas à enlever à la Cour une compétence qui lui est expressément conférée par son Statut.

15. Dans la présente affaire, qui concerne une requête pour avis consultatif introduite en application de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, on s'est demandé si l'organe dont émane la requête est dûment autorisé conformément à la Charte à engager une procédure consultative devant la Cour. En vertu de l'article 11, cet organe est le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif (ci-après dénommé le Comité), qui a été institué par la résolution 957 (X) de l'Assemblée générale à seule fin de fournir le mécanisme nécessaire à la mise en mouvement d'une procédure consultative concernant la réformation de jugements du Tribunal. On a soutenu que ce Comité ne saurait être considéré comme un des « organes de l'Organisation » autorisés à demander des avis consultatifs en vertu de l'article 96 de la Charte. On a fait observer en outre qu'il n'a pas une activité propre qui permette de voir en lui un organe habilité à demander des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de son activité.

16. Après avoir énuméré, dans son paragraphe 1, les six organes principaux de l'Organisation des Nations Unies, l'article 7 de la Charte, qui figure dans le chapitre intitulé « Organes », dispose dans les termes les plus généraux au paragraphe 2: « Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte. » L'article 22 habilite ensuite expressément l'Assemblée générale à « créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions ». L'objet de ces deux articles est de permettre à l'Organisation des Nations Unies d'accomplir sa mission et de fonctionner efficacement. Par suite, interpréter de façon restrictive le pouvoir de l'Assemblée générale de créer des organes subsidiaires irait à l'encontre de l'intention clairement exprimée dans la Charte. En réalité l'article 22 laisse expressément à l'Assemblée générale le soin d'apprécier si un organe déterminé est

nécessaire, la seule restriction imposée par cet article au pouvoir de l'Assemblée générale de créer des organes subsidiaires étant que ces organes doivent être «nécessaires à l'exercice de ses fonctions».

17. Il est vrai que, dans son avis consultatif sur l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, la Cour a déclaré que la Charte «n'a pas conféré de fonctions judiciaires à l'Assemblée générale» et qu'en créant le Tribunal administratif «l'Assemblée générale ne délèguait pas l'exercice de ses propres fonctions» (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 61). La Cour n'en a pas moins souligné que l'article 101, paragraphe 1, de la Charte donne à l'Assemblée générale le pouvoir de fixer des règles pour ce qui est des rapports avec le personnel et que ce pouvoir comprend celui «d'instituer un tribunal pour faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires» (*ibid.*, p. 58). Il découle forcément du raisonnement qui précède que le pouvoir de l'Assemblée générale de régler les relations avec le personnel englobe aussi celui de créer un organe dont le but est de fournir le mécanisme nécessaire à la mise en mouvement d'une réformation, par la Cour, des jugements d'un tel tribunal.

18. D'autre part, il ne semble pas à la Cour que l'on soit fondé à prétendre que le Comité ne pourrait être considéré comme un «organe» des Nations Unies en raison de sa constitution particulière. Ainsi que le prévoit l'article 11, paragraphe 4, du statut du Tribunal administratif, le Comité est composé «des Etats Membres représentés au Bureau de la dernière en date des sessions ordinaires de l'Assemblée générale». Cette formule ne tend pas à autre chose qu'à définir de manière commode la composition du Comité, qui a été créé en tant que comité distinct, chargé de fonctions qui lui sont propres et qui diffèrent de celles du Bureau. Le paragraphe 4 souligne d'ailleurs le caractère indépendant du Comité en précisant qu'il établit son propre règlement. Celui-ci a été élaboré à la première séance du Comité et modifié lors de séances ultérieures. La Cour ne voit donc aucune raison de lui refuser le caractère d'un organe de l'Organisation des Nations Unies que l'Assemblée générale avait manifestement l'intention de lui conférer.

19. L'article 96, paragraphe 2, de la Charte donne à l'Assemblée générale le pouvoir d'autoriser les organes de l'Organisation des Nations Unies à «demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité». En l'occurrence, l'article 11, paragraphe 4, du statut du Tribunal administratif spécifie que le Comité «aux fins du présent article ... [est] autorisé en vertu du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte à demander des avis consultatifs à la Cour». Ces deux dispositions suffisent de prime abord à établir la compétence du Comité pour solliciter de la Cour des avis consultatifs. On a cependant soulevé la question de savoir si, au regard de l'article 11 du statut du Tribunal administratif, le Comité a une activité qui lui soit propre et permette de considérer qu'il puisse demander des avis consultatifs «sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de [son] activité». On a dit que le Comité n'avait d'autre activité que de

demander des avis consultatifs, et que les «questions juridiques» sur lesquelles l'article 11 l'autorise à en solliciter se posent non pas dans le cadre de son «activité» mais dans le cadre de l'activité d'un autre organe, le Tribunal administratif.

20. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 11 attribuent au Comité les fonctions suivantes: recevoir les demandes contestant les jugements du Tribunal administratif pour un ou plusieurs des motifs mentionnés au paragraphe 1 et tendant à ce que le Comité prie la Cour de donner un avis consultatif; décider dans les trente jours si une demande repose ou non sur des bases sérieuses; dans l'affirmative, prier la Cour de donner un avis consultatif. Ces fonctions laissent au Comité un champ d'activité qui est assurément étroit. Mais il faut replacer l'activité ainsi confiée au Comité en vertu de l'article 11 dans le cadre d'une fonction plus large dont elle n'est qu'une partie, celle qui incombe à l'Assemblée générale de régler les relations avec le personnel. En l'occurrence, l'Assemblée générale ne délègue pas son propre pouvoir de demander un avis consultatif; elle crée un organe subsidiaire chargé d'attributions particulières et doté du pouvoir de solliciter un avis consultatif dans l'exercice de ces attributions. Le fait que l'activité du Comité ait un objet précis et limité dans le cadre de la fonction qu'assume l'Assemblée générale de régler les relations avec le personnel ne suffit pas à la soustraire à la juridiction consultative de la Cour; rien dans l'article 96 de la Charte n'indique au surplus que le pouvoir de l'Assemblée générale d'autoriser des organes de l'Organisation des Nations Unies à demander des avis consultatifs soit pareillement restreint.

21. En réalité la fonction principale du Comité n'est pas de solliciter des avis consultatifs, elle est d'examiner les objections formulées contre des jugements afin de décider, dans chaque espèce, si la demande repose sur des bases suffisamment sérieuses pour qu'il y ait lieu de présenter une requête pour avis consultatif. Si le Comité conclut par la négative, il rejette la demande sans prier la Cour de donner un avis. S'il conclut par l'affirmative, les questions juridiques qu'il soumet alors à la Cour se posent manifestement dans l'exercice de sa fonction principale qui est de filtrer les demandes qui lui sont adressées. Ce sont donc des questions qui, selon la Cour, se posent dans le cadre de l'activité propre du Comité; elles ne sont pas soulevées en effet par les jugements du Tribunal administratif mais par les objections formulées contre ces jugements devant le Comité lui-même.

22. Certes l'article 11 ne charge pas le Comité de mettre en œuvre les avis que la Cour peut rendre sur sa demande puisqu'en vertu du paragraphe 3 de cet article la tâche de mise en œuvre incombe au Secrétaire général et au Tribunal administratif. Il n'empêche que les questions sur lesquelles portent les requêtes pour avis consultatif émanant du Comité sont des questions juridiques qui se posent dans le cadre de son activité. Pour qu'une question puisse être soumise à la Cour conformément à l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, il faut et il suffit qu'elle soit juridique et qu'elle se pose dans le cadre de l'activité de l'organe intéressé. En

l'espèce, le Comité sollicite un avis consultatif pour savoir si, comme on le prétend, le Tribunal administratif a omis d'exercer sa juridiction et commis des erreurs essentielles dans la procédure. Ce sont là, par leur nature même, des questions juridiques, du genre de celles que la Cour a considérées en 1956, dans son avis donné à la demande de l'Unesco, comme des questions juridiques au sens de l'article 96 de la Charte. De plus, rien dans l'article 96 de la Charte ni dans l'article 65 du Statut de la Cour n'impose que les réponses aux questions soient destinées à aider l'organe sollicitant l'avis consultatif dans son activité future et n'exige que cet organe soit aussi celui qui lui donne effet.

23. Vu les considérations qui précèdent, la Cour conclut que le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif est un organe de l'Organisation des Nations Unies dûment constitué en vertu des articles 7 et 22 de la Charte et dûment autorisé, conformément à l'article 96, paragraphe 2, de cet instrument, à demander à la Cour des avis consultatifs aux fins de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies. Il en résulte que la Cour est compétente en vertu de l'article 65 de son Statut pour connaître d'une requête pour avis consultatif présentée par le Comité dans le cadre de l'article 11 du statut du Tribunal administratif.

*
* * *

24. Il faut noter toutefois que l'article 65 du Statut de la Cour est permissif et que, en vertu de ce texte, le pouvoir que la Cour possède de donner un avis consultatif a un caractère discrétionnaire. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, la Cour a toujours suivi le principe selon lequel, en tant qu'organe judiciaire, elle doit rester fidèle aux exigences de son caractère judiciaire, même lorsqu'elle donne des avis consultatifs (voir par exemple *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956*, p. 84; *Composition du Comité de la sécurité maritime de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1960*, p. 153). Au cours des débats qui ont précédé l'adoption de la résolution 957 (X) de l'Assemblée générale et l'introduction de l'article 11 dans le statut du Tribunal administratif, certaines délégations ont exprimé des doutes sur divers aspects de la procédure prévue à l'article 11, en raison précisément du caractère judiciaire de la Cour. La Cour se propose donc d'examiner à présent si, bien qu'elle soit compétente pour donner l'avis consultatif demandé, ces aspects de la procédure instituée par l'article 11 sont tels qu'ils devraient l'inciter à refuser de répondre.

* * *

25. On a objecté notamment que l'article 11 du statut du Tribunal administratif fait intervenir un organe politique dans un mode de règlement judiciaire des différends entre les fonctionnaires et l'Organisation. Le Tribunal administratif étant un organe judiciaire, il est, a-t-on dit, incompatible avec la nature même de l'action en justice qu'un organe politique ait un rôle à jouer dans la réformation judiciaire des jugements du Tribunal. Il est vrai qu'étant composé d'Etats Membres de l'Organisation le Comité est un organe politique. Mais ses fonctions consistent uniquement à examiner sommairement les objections qui peuvent être soulevées contre les jugements du Tribunal et à décider si les demandes tendant à ce que la Cour réexamine la question par voie d'avis consultatif reposent sur des bases sérieuses. Ce sont des fonctions qui, de l'avis de la Cour, sont normalement exercées par un organe juridique. Mais il n'y a pas forcément incompatibilité entre les exigences de la justice et l'exercice de ces fonctions par un organe politique car elles ne font qu'assurer un lien potentiel entre deux procédures qui sont de nature nettement judiciaire. La Cour estime que le point de savoir si un système de réformation est compatible avec les exigences de la justice dépend des circonstances et des conditions de ce système.

26. Dans le cas présent, où c'est la Cour internationale de Justice elle-même qui doit être saisie, on comprend que l'Assemblée générale ait estimé nécessaire d'instituer un mécanisme tel que seules des demandes de réformation reposant sur des bases sérieuses puissent faire l'objet d'un réexamen par la Cour. La Cour constate d'ailleurs que le règlement adopté par le Comité tient compte du caractère quasi judiciaire des fonctions de celui-ci. Ainsi il prévoit que, une demande de réformation étant formulée, l'autre partie à la procédure devant le Tribunal administratif peut présenter ses observations sur cette demande et que, si le Comité sollicite des renseignements ou exposés complémentaires, chacun des intéressés a la même faculté d'en présenter. Il en résulte que le Comité prend sa décision après un examen contradictoire des thèses des parties.

27. Il ressort des rapports du Comité qu'il a été saisi de seize demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif; toutes émanant de fonctionnaires, aucune du Secrétaire général ou d'un Etat Membre. La demande qui est à l'origine de la présente requête pour avis consultatif est la quatorzième qui ait été adressée au Comité et c'est jusqu'ici la première à propos de laquelle le Comité ait décidé qu'elle reposait «sur des bases sérieuses» nécessitant le recours à la juridiction consultative de la Cour. Il appartient au Comité d'interpréter la mission que lui confie l'article 11, paragraphe 2, et qui consiste à décider si la demande «repose sur des bases sérieuses». En pratique, quand il statue sur une demande, le Comité se contente d'indiquer dans un rapport s'il considère que la demande repose sur des bases sérieuses et si, en conséquence, il estime devoir demander un avis consultatif. Les décisions prises par lui sont communiquées à tous les Etats Membres, aux parties à la procédure et au

Tribunal administratif. Toutefois les rapports du Comité n'énoncent pas les motifs pour lesquels les requérants contestent le jugement du Tribunal, ni ceux qui amènent le Comité à rejeter ou, comme c'est le cas en l'espèce, à accueillir la demande. Le Comité se réunit à huis clos, n'établit pas de comptes rendus analytiques de ses délibérations, et la Cour a été informée dans la présente affaire que ces délibérations sont considérées comme confidentielles.

28. S'il peut être souhaitable de donner au requérant quelque indication des motifs de la décision prise par le Comité quand la demande est rejetée, le fait que les rapports du Comité se bornent à énoncer la décision ne prive pas de son caractère judiciaire la procédure de réformation envisagée comme un tout et ne constitue pas non plus une raison valable pour que la Cour refuse de répondre à la présente requête. Si la Cour refusait ainsi de jouer son rôle dans le système de réformation judiciaire créé par l'Assemblée générale, la seule conséquence serait que ce système ne fonctionnerait pas dans les cas justement où le Comité aurait estimé que les objections à un jugement reposent sur des bases sérieuses. Quand le Comité parvient à cette décision positive, il n'a pas besoin de présenter un exposé motivé de son opinion ou de rendre publics ses débats car une telle décision, qui ne repose que sur une appréciation sommaire des objections formulées, n'est qu'une condition nécessaire à l'exercice de la juridiction consultative de la Cour. C'est ensuite à la Cour elle-même d'aboutir librement à sa propre opinion sur le bien-fondé des objections soulevées contre un jugement et de préciser ses motifs.

29. En dehors des indications que peut fournir la procédure actuelle, la Cour ignore tout des critères appliqués par le Comité pour décider si une demande «repose sur des bases sérieuses». Les données statistiques sur les décisions du Comité inciteraient à conclure que, pour ce qui est des demandes présentées par les fonctionnaires, il a adopté une interprétation stricte de cette exigence. Mais, même à supposer démontrée une telle conclusion, cela ne suffirait pas pour que la procédure établie à l'article 11 du statut du Tribunal administratif soit incompatible avec les principes d'une bonne justice. En revanche, il y aurait bien incompatibilité si le Comité n'interprétait pas l'article 11 de la même manière dans les cas où la demande n'émanerait pas d'un fonctionnaire. Au surplus, l'historique de l'article 11 montre que la Cour internationale de Justice ne devait intervenir qu'exceptionnellement.

30. Vu ce qui vient d'être dit, rien dans la nature ni dans le mode de fonctionnement du Comité ne paraît imposer à la Cour la conclusion que le système de réformation judiciaire institué par la résolution 957 (X) de l'Assemblée générale est incompatible avec les principes généraux applicables à une action en justice.

* *

31. La Cour n'oublie pas que l'article 11 donne aux Etats Membres le droit de contester un jugement du Tribunal administratif et de demander au Comité d'entamer une procédure consultative en la matière et elle relève qu'au cours des débats de 1955 un certain nombre de délégations ont mis en cause l'opportunité de cette disposition. On a dit que, l'Etat Membre n'ayant pas été partie à l'instance devant le Tribunal administratif, l'autoriser à engager une procédure en vue de la réformation du jugement serait contraire aux principes généraux régissant les recours judiciaires. On a dit en outre que le fait de conférer un tel droit à un Etat Membre constituerait un empiétement sur les droits du Secrétaire général, qui est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, et contreviendrait à l'article 100 de la Charte. On a également émis l'opinion qu'en cas de demande présentée par un Etat Membre le fonctionnaire serait dans une situation d'infériorité devant le Comité. Ces arguments font intervenir des considérations additionnelles que la Cour devrait soigneusement examiner si elle était un jour saisie d'une requête pour avis consultatif sur demande adressée au Comité par un Etat Membre. Il ne faut donc pas considérer que la Cour exprime ici une opinion à l'égard d'une procédure qui serait engagée à l'avenir par un Etat Membre en vertu de l'article 11. Les considérations additionnelles dont il s'agit sont au reste sans pertinence en l'espèce, où la requête pour avis consultatif fait suite à une demande présentée au Comité par un fonctionnaire. En soi le fait que l'article 11 permette à un Etat Membre de demander la réformation d'un jugement ne change rien à la situation qui existe quand les parties intéressées sont un fonctionnaire et le Secrétaire général. La Cour souligne que l'article 11 donne aux fonctionnaires le même droit qu'au Secrétaire général de demander au Comité d'engager une procédure de réformation.

* *

32. La Cour doit cependant examiner encore les objections élevées contre l'emploi de la procédure consultative comme voie de réformation des jugements du Tribunal administratif, en raison d'une inégalité inhérente, résultant du Statut de la Cour, qui existerait entre le fonctionnaire d'une part et le Secrétaire général et les Etats Membres de l'autre. La comparaison, soutenait-on, est un élément essentiel de toute bonne justice mais, en vertu de l'article 66 du Statut, seuls les Etats et les organisations internationales sont habilités à présenter des exposés à la Cour. On affirmait aussi que l'espoir, exprimé par l'Assemblée générale dans la résolution proposée (voir paragraphe 36 ci-après), que les Etats Membres et le Secrétaire général renonceraient à leur droit d'être entendus ne suffirait pas à garantir l'égalité; et l'on ne jugeait pas convenable qu'un plaideur doive compter sur une autre partie au différend pour que ses vues soient présentées à la Cour.

33. Or il s'est trouvé que, l'année qui a suivi l'adoption de l'article 11, la Cour a été appelée à examiner si l'emploi de la juridiction consultative

aux fins de la réformation de jugements du Tribunal administratif était compatible avec son caractère judiciaire — la question se posait, il est vrai, dans le cadre différent de l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT. Malgré cette différence, les vues exprimées à cette occasion par la Cour dans son avis consultatif sur les *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco* (C.I.J. Recueil 1956, p. 77) s'appliquent à certains égards à la présente espèce.

34. Pour ce qui est de l'égalité entre les fonctionnaires et les organisations dont ils relèvent dans les instances de réformation mettant en jeu la juridiction consultative de la Cour, la difficulté tient aux termes de l'article 66 du Statut de la Cour. Cet article réserve aux Etats et aux organisations internationales la faculté de présenter des exposés écrits ou oraux. En 1956 la difficulté a été reconnue par l'Unesco, dont le conseiller juridique a avisé le conseil des fonctionnaires intéressés que l'Organisation transmettrait directement à la Cour, sans en examiner le contenu, les observations et informations que ces fonctionnaires désireraient formuler. La Cour a indiqué qu'elle ne voyait aucune objection à cette procédure et le conseil des fonctionnaires a donné son assentiment à l'Unesco. Ultérieurement, la Cour a avisé tous les Etats et organisations jugés susceptibles de fournir des renseignements sur la question portée devant elle qu'elle n'envisageait pas de tenir d'audience en l'espèce. En même temps, elle a fixé un délai dans lequel des commentaires écrits complémentaires pourraient lui être adressés et l'Unesco a informé le conseil des fonctionnaires que l'Organisation était disposée à transmettre à la Cour toutes observations supplémentaires que les intéressés souhaiteraient formuler. Vu la procédure adoptée, la Cour a conclu que les exigences de l'égalité avaient été suffisamment satisfaites pour lui permettre de répondre à la demande d'avis. La Cour s'est exprimée ainsi :

«Il ... a été pourvu [à la difficulté], d'une part, par le procédé consistant à faire parvenir à la Cour les observations des fonctionnaires par l'intermédiaire de l'Unesco, d'autre part, en renonçant à toute procédure orale. La Cour n'est pas liée pour l'avenir par l'assentiment qu'elle a pu donner ou les décisions qu'elle a pu prendre au sujet de la procédure ainsi adoptée. En l'espèce, la procédure suivie n'a pas soulevé d'objections de la part des intéressés et elle a même reçu l'assentiment du conseil des fonctionnaires bénéficiaires des jugements. Le principe de l'égalité entre les parties découle des exigences d'une bonne administration de la justice. Ces exigences n'ont pas été compromises en l'espèce par le fait que les observations écrites formulées au nom des fonctionnaires ont été présentées par l'intermédiaire de l'Unesco. Enfin, bien qu'il n'y ait pas eu de procédure orale, la Cour constate qu'elle a reçu des informations adéquates. Il semble qu'il n'y ait pas, dans ces conditions, de motif déterminant pour que la Cour refuse de prêter son assistance à la solution d'un problème qui se pose pour une institution spécialisée des Nations Unies autorisée à demander à la Cour un avis consul-

tatif. Malgré le caractère permissif de l'article 65 du Statut relatif aux avis consultatifs, il faudrait des raisons décisives pour déterminer la Cour à opposer un refus qui compromettrait le fonctionnement du régime établi par le statut du Tribunal administratif en vue de la protection juridictionnelle des fonctionnaires. Une absence d'égalité, apparente ou théorique, ne doit pas obscurcir ou effacer cet objet essentiel.» (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 86.)

35. Dans l'avis précité, la Cour est donc partie du principe que toute inégalité résultant de l'article 66 de son Statut entre les fonctionnaires et le Secrétaire général peut être corrigée par l'adoption de dispositions appropriées, de nature à assurer une égalité effective dans une instance déterminée. Dans la procédure consultative alors engagée en application du statut du Tribunal administratif de l'OIT, l'adoption des dispositions appropriées dépendait entièrement de la bonne volonté de l'organisation intéressée, à savoir l'Unesco; la Cour n'en a pas moins considéré qu'«une absence d'égalité apparente ou théorique», inhérente à l'article 66 du Statut, ne devait pas l'empêcher de donner suite à la demande d'avis. Il est vrai que, selon certains juges, l'absence de procédure orale constituait un obstacle grave, voire insurmontable, empêchant la Cour de répondre à la demande d'avis. Mais la Cour n'a pas partagé cette opinion. De plus, en la présente instance, qui a été introduite conformément au statut du Tribunal administratif des Nations Unies, la position du fonctionnaire au regard de la procédure est plus solide. L'article 11, paragraphe 2, de ce statut prévoit expressément que, quand le Comité demande un avis consultatif, le Secrétaire général prend les dispositions voulues pour transmettre à la Cour l'opinion du fonctionnaire intéressé. Cela implique que le fonctionnaire a droit à ce que son opinion soit transmise à la Cour, sans que le Secrétaire général en contrôle le contenu; s'il en allait autrement, l'opinion en question ne serait pas à proprement parler la sienne. Ainsi, en vertu de l'article 11, la situation d'égalité dont un fonctionnaire bénéficie dans la procédure écrite devant la Cour ne dépend pas de la bonne volonté ou de la faveur de l'Organisation; il s'agit d'un droit garanti par le statut du Tribunal administratif.

* *

36. Par sa résolution 957 (X), l'Assemblée générale a également cherché à corriger l'inégalité créée dans la procédure orale, entre les fonctionnaires d'une part et les Etats Membres et le Secrétaire général de l'autre, par l'article 66 du Statut de la Cour. Après avoir adopté le texte du nouvel article 11 du statut du Tribunal administratif, l'Assemblée générale recommande dans cette résolution:

«que les Etats Membres et le Secrétaire général s'abstiennent de présenter des exposés oraux à la Cour internationale de Justice à

l'occasion d'une procédure engagée conformément au nouvel article 11 du statut du Tribunal administratif adopté aux termes de la présente résolution».

A propos de cette recommandation, la Cour fait observer que, quand des exposés écrits lui sont présentés en matière consultative conformément à l'article 66, paragraphe 2, de son Statut, la suite de la procédure, en particulier la tenue d'audiences publiques consacrées à des exposés oraux, relève de son pouvoir discrétionnaire. Pour exercer ce pouvoir, la Cour tient compte à la fois des dispositions de son Statut et des exigences de son caractère judiciaire. Il ne semble pas à la Cour qu'il existe un principe général de droit exigeant que, dans une procédure de réformation, la possibilité soit nécessairement donnée aux parties d'exposer oralement leur cause devant le tribunal compétent. Ce qu'imposent les principes généraux de droit et le caractère judiciaire de la Cour, c'est que, même en matière consultative, la possibilité soit fournie à chacune des parties intéressées, dans des conditions d'égalité, de faire valoir tous les éléments qui concernent la question portée devant le tribunal de réformation. Cette condition est satisfaite par la présentation d'exposés écrits. La Cour ne voit ainsi aucune raison de se départir de l'attitude qu'elle a prise dans son avis consultatif donné à la demande de l'Unesco, à savoir que, si elle constate qu'elle a reçu des informations adéquates, le fait qu'aucune audience publique n'ait été tenue ne l'empêche pas de donner suite à la demande d'avis.

37. En l'espèce, conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut, le Secrétaire général a fait tenir à la Cour un volumineux dossier de documents pertinents comprenant des copies des pièces dont le Tribunal administratif avait eu connaissance et de celles que M. Fasla avait soumises au Comité; il a également présenté un exposé écrit et communiqué par la suite des observations écrites sur l'exposé de l'opinion de M. Fasla ainsi que certains documents supplémentaires. M. Fasla s'est vu accorder toutes les facilités voulues pour présenter son opinion à la Cour par écrit dans des conditions d'égalité avec le Secrétaire général et il en a usé au maximum. Un exposé écrit de son opinion accompagné d'une annexe a tout d'abord été transmis à la Cour par l'intermédiaire du Secrétaire général. Deux mois plus tard environ, M. Fasla a transmis par la même voie, avec l'autorisation du Président de la Cour, une version corrigée et beaucoup plus développée de cette opinion ainsi que divers documents. Enfin, dans un nouveau délai fixé par le Président, M. Fasla a communiqué à la Cour des observations écrites sur l'exposé du Secrétaire général signées de son conseil, accompagnées d'une «annexe personnelle» rédigée par lui-même et de pièces complémentaires. Pour ce qui est de la procédure orale, l'Organisation des Nations Unies et ses Etats Membres ont été informés par lettre du 6 octobre 1972 qu'il n'était pas envisagé de tenir en l'affaire d'audiences publiques consacrées à des exposés oraux. Par lettre du 15 novembre 1972, c'est-à-dire avant de présenter la version corrigée de son opinion, M. Fasla a demandé à la Cour l'autorisation de

faire un exposé oral. Le 25 janvier 1973, la Cour a décidé de ne pas entendre d'exposés oraux et a télégraphié cette décision le même jour au conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies. M. Fasla ayant renouvelé sa demande dans une lettre du 29 janvier 1973, la Cour a confirmé sa décision de ne pas tenir d'audiences publiques consacrées à des exposés oraux.

38. En matière consultative, la Cour, ainsi qu'elle l'a rappelé plus haut, a le pouvoir discrétionnaire de dire si elle désire que des exposés oraux complètent les exposés écrits. Sans doute, dans la présente procédure de réformation d'un jugement du Tribunal administratif, les questions soumises à la Cour ont-elles trait à une affaire contentieuse entre un fonctionnaire et le Secrétaire général. Sans doute aussi cet aspect de la procédure est-il accentué par le fait qu'aux termes de l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal le Secrétaire général ou bien donne effet à l'avis de la Cour, ou bien prie le Tribunal de se réunir spécialement pour confirmer son jugement initial ou rendre un nouveau jugement, conformément à l'avis de la Cour. La procédure qui se déroule devant la Cour n'en demeure pas moins une procédure consultative, dans laquelle la Cour a pour tâche non pas de refaire le procès mais de répondre aux questions qui lui sont posées au sujet des objections soulevées contre le jugement du Tribunal administratif. La Cour doit donc uniquement veiller à ce que les parties intéressées aient la possibilité de lui exposer, dans des conditions d'équité et d'égalité, leurs vues sur les questions à propos desquelles un avis lui est demandé, et à ce qu'elle-même dispose d'informations adéquates pour pouvoir rendre la justice en donnant son avis consultatif. La Cour estime que ces conditions sont satisfaites dans la présente procédure.

39. De plus, le fait qu'en vertu de l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif l'avis rendu par la Cour doive avoir un effet décisif à l'égard des questions en litige dans l'affaire ne met pas obstacle à ce que la Cour réponde à la requête. Certes cette conséquence dépasse la portée attachée par la Charte et par le Statut de la Cour à un avis consultatif. Elle résulte cependant non pas de l'avis consultatif lui-même mais d'une disposition contenue dans un instrument autonome qui a force de loi pour les fonctionnaires et le Secrétaire général. L'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT confère expressément force obligatoire à l'avis de la Cour. Traitant de cette conséquence, la Cour a dit, dans son avis consultatif donné à la demande de l'Unesco :

«Elle n'affecte en rien le mode selon lequel la Cour fonctionne: celui-ci reste fixé par son Statut et son Règlement. Elle n'affecte ni le raisonnement par lequel la Cour formera son opinion, ni le contenu de l'avis lui-même. Par conséquent, le fait que l'avis de la Cour sera accepté comme ayant force obligatoire ne fait pas obstacle à ce que suite soit donnée à la demande d'avis.» (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 84.)

De même l'effet spécial que l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies attribue à l'avis de la Cour n'est pas une raison pour refuser de donner suite à la demande d'avis consultatif en la présente espèce.

40. La Cour a déclaré à maintes occasions qu'une réponse à une requête pour avis consultatif ne devrait pas, en principe, être refusée et que seules des raisons décisives pourraient motiver un refus (voir par exemple *Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1956, p. 86; *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif*, C.I.J. Recueil 1971, p. 27). Etant donné ce qui a été exposé plus haut, la Cour ne voit pas de raison décisive de refuser de répondre à la demande d'avis en l'espèce. Au contraire, et comme dans l'affaire de 1956 qui concernait le Tribunal administratif de l'OIT, la Cour ne croit pas devoir «opposer un refus qui compromettrait le fonctionnement du régime établi par le statut du Tribunal administratif en vue de la protection juridictionnelle des fonctionnaires» (C.I.J. Recueil 1956, p. 86). Certes les documents montrent que l'article 11 n'a pas été introduit dans le statut du Tribunal administratif des Nations Unies exclusivement, ni même principalement, pour assurer une protection juridictionnelle aux fonctionnaires; il en ressort cependant que des mesures ont été prises pour que le régime créé en vertu de cet article assure une telle protection. De plus, jusqu'ici seuls les fonctionnaires ont invoqué le régime de protection juridictionnelle établi par l'article 11. En conséquence, comme on l'a déjà indiqué, tout en considérant que la procédure de réformation établie à l'article 11 n'est pas exempte de difficulté, la Cour n'estime pas douteux que, dans les circonstances de l'espèce, elle doit donner suite à la requête pour avis consultatif présentée par le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif.

*
* *
*

41. La portée des questions sur lesquelles la Cour doit maintenant exprimer son avis dépend, en premier lieu, de l'article 11 du statut du Tribunal administratif qui spécifie les motifs pour lesquels un jugement du Tribunal peut être contesté par la voie consultative et, en second lieu, des termes de la requête adressée à la Cour. En vertu de l'article 11, une demande tendant à la réformation d'un jugement du Tribunal par la Cour peut être adressée au Comité pour l'un quelconque des motifs suivants:

- i) le Tribunal «a outrepassé sa juridiction ou sa compétence»;
- ii) il «n'a pas exercé sa juridiction»;
- iii) il «a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies»; ou

- iv) il «a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé.»

Il s'ensuit que le Comité n'est autorisé à demander, et la Cour à donner, un avis consultatif que sur les questions juridiques qui peuvent légitimement être considérées comme se rattachant à un ou plusieurs de ces quatre motifs. De plus, en vertu de l'article 65 du Statut, la compétence de la Cour pour donner un avis consultatif se limite aux questions juridiques sur lesquelles son avis est demandé. La Cour peut interpréter les termes de la requête et préciser la portée des questions qui y sont posées. Elle peut aussi tenir compte de tous les éléments se rapportant à ces questions qui peuvent lui être nécessaires pour se former une opinion. Mais, lorsqu'elle rend son avis, la Cour est en principe liée par le libellé des questions formulées dans la requête (*Procédure de vote applicable aux questions touchant les rapports et pétitions relatifs au Territoire du Sud-Ouest africain, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1955, p. 71-72; Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956, p. 98-99*). En la présente instance, les questions formulées dans la requête ne visent que deux des quatre motifs de contestation spécifiés à l'article 11 du statut du Tribunal administratif, à savoir le non-exercice de la juridiction et l'erreur essentielle dans la procédure. Par conséquent, seules les objections à l'égard du jugement n° 158 qui reposent sur l'un ou l'autre de ces deux motifs entrent dans le cadre des questions soumises à la Cour.

42. Le texte de la requête pour avis consultatif dont la Cour est saisie est reproduit au début du présent avis. Les deux questions qui y sont formulées sont ainsi conçues :

- «1. Le Tribunal a-t-il omis d'exercer sa juridiction ainsi que le soutient le requérant dans sa demande présentée au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif (A/AC.86/R.59)?
2. Le Tribunal a-t-il commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé, ainsi que le soutient le requérant dans sa demande présentée au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif (A/AC.86/R.59)?»

Le document visé dans chacune des deux questions est la demande présentée officiellement par M. Fasla au Comité, où il indique les motifs de ses objections au jugement n° 158 et présente son argumentation à l'appui. De la sorte, les questions sont expressément limitées aux motifs de contestation qu'il a invoqués et aux thèses qu'il a avancées dans sa demande au Comité. M. Fasla formule en outre à la fin de cette demande quatre questions qu'il souhaite voir soumettre à la Cour et qui ne concernent que deux des quatre motifs de contestation envisagés à l'article 11 du statut du Tribunal, à savoir le non-exercice de la juridiction et l'erreur essentielle dans la procédure ayant provoqué un

mal-jugé; les deux autres motifs énoncés à l'article 11 — excès de compétence et erreur de droit concernant les dispositions de la Charte — n'ont pas été soulevés par le requérant devant le Comité. Les deux motifs invoqués par le requérant devant le Comité sont donc en substance identiques à ceux sur lesquels la Cour est consultée.

43. Pour déterminer la portée des questions posées à la Cour et le cadre dans lequel elle doit se placer pour donner son avis consultatif, il convient de tenir compte des thèses présentées par M. Fasla devant le Comité. Cependant, leurs implications ne pouvant être appréciées que par rapport aux réclamations soumises par lui au Tribunal administratif et au sort que celui-ci leur a réservé, la Cour doit tout d'abord rappeler quelles étaient les réclamations présentées au Tribunal et quelles décisions le Tribunal a prises à leur sujet.

44. M. Fasla a introduit l'instance contre le Secrétaire général devant le Tribunal administratif par une requête en date du 31 décembre 1970 où il priait le Tribunal de bien vouloir «prendre les décisions suivantes»:

- a) A titre de mesure préliminaire, ordonner la production par le défendeur du rapport de M. Satrap, chef de la Division géographique du Moyen-Orient du PNUD, sur son enquête concernant le bureau du PNUD au Yémen en février 1969.
- b) A titre de mesure préliminaire, ordonner la production par le défendeur du rapport de M. Hagen, consultant auprès du directeur du PNUD, sur son enquête concernant le bureau du PNUD au Yémen en mars 1969.
- c) A titre de mesure préliminaire, ordonner la production par le défendeur du rapport que M. Hagen, représentant spécial du PNUD au Yémen, a établi à la demande du PNUD pendant l'été 1969 au sujet de la valeur professionnelle du requérant.
- d) Ordonner la réintégration du requérant dans la situation qui était la sienne en mai 1969, en prolongeant son dernier engagement de durée déterminée pour une période de deux ans à partir du 31 décembre 1969, avec paiement rétroactif du traitement et des indemnités y afférentes; ou, à défaut de réintégration, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de trois ans.
- e) Ordonner au défendeur de rectifier et de compléter la fiche analytique individuelle du requérant, qui est destinée à être communiquée à la fois aux services du PNUD et à d'autres organisations, ainsi que tous les rapports périodiques réglementaires et les appréciations portées sur son travail; ou, à défaut, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de deux ans.
- f) Invalider le rapport périodique relatif aux services du requérant

au Yémen, établi en septembre 1970; ou, à défaut, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de deux ans.

- g) Ordonner au défendeur de continuer à chercher sérieusement à affecter le requérant à un poste correspondant à ses aptitudes, soit au PNUD, soit au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, soit dans l'une des institutions spécialisées des Nations Unies; ou, à défaut, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de deux ans.
- h) A titre de réparation du préjudice subi par le requérant en raison de la violation répétée par le défendeur de l'instruction administrative ST/AI/115, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de deux ans.
- i) A titre de réparation du préjudice subi par le requérant en raison de la violation persistante par le défendeur de l'obligation qui lui incombe de s'efforcer sérieusement de trouver un poste au requérant, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de deux ans.
- j) A titre de réparation du préjudice subi par le requérant du fait du parti pris dont il a été victime, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de cinq ans.
- k) A titre d'indemnisation des souffrances d'ordre affectif et moral infligées au requérant par le défendeur, ordonner à celui-ci de verser au requérant un riyal yéménite.
- l) A titre d'indemnité pour les retards apportés à l'examen de l'affaire du requérant, et eu égard notamment au fait qu'il n'existait pas de Commission paritaire de recours pendant les quatre premiers mois de l'année 1969, le défendeur n'ayant pas établi la liste des présidents, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période d'un an.
- m) Ordonner au défendeur de verser au requérant une somme de 1000 dollars pour ses frais, eu égard au fait que, bien qu'il ait été représenté par un fonctionnaire inscrit sur la liste des conseils, le requérant a dû, en raison de la complexité de l'affaire, se rendre de Californie à New York en mai 1970 et échanger des communications téléphoniques transcontinentales fréquentes avec son conseil avant et après cette date.
- n) A titre de réparation du tort que la divulgation par le défendeur, à l'intérieur et à l'extérieur de l'ONU, de renseignements incomplets et fallacieux concernant le requérant a causé à ce dernier sur le plan de sa réputation et de son avenir profession-

nels, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de cinq ans.»

Le Tribunal administratif a été saisi le 11 juin 1971 d'une requête additionnelle lui demandant en outre de prendre les décisions suivantes :

- « a) Ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net d'une année de traitement de base à titre d'indemnité pour le nouveau retard intervenu dans l'examen de son cas au début de 1971.
- b) Ordonner au défendeur de recalculer le traitement et les indemnités que le requérant aurait dû percevoir au Yémen sur la base de la durée effective de son affectation dans ce pays et de verser au requérant la différence entre cette nouvelle somme et la somme qu'il a reçue.
- c) Ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de cinq années de traitement de base à titre d'indemnité pour la suspension illégale dont le requérant a fait l'objet. »

45. Le Tribunal a rendu son jugement le 28 avril 1972. Il y notait que certaines des demandes de M. Fasla avaient été satisfaites et énonçait diverses conclusions, dont certaines étaient favorables à l'intéressé et d'autres défavorables. Le libellé de ces conclusions est reproduit plus loin dans le présent avis.

46. Le 26 mai 1972, M. Fasla a saisi le Comité d'une demande où il expose ses objections à l'encontre du jugement et prie le Comité de solliciter un avis consultatif de la Cour. Il y fait valoir, ainsi que la Cour l'a rappelé plus haut, que le Tribunal administratif 1) a omis d'exercer sa juridiction et 2) a commis, dans la procédure, des erreurs essentielles qui ont provoqué un mal-jugé. A l'appui de chacune de ces objections, il soutient diverses thèses concernant les défauts que comporterait le jugement. Ces thèses, sur lesquelles la Cour reviendra plus tard, sont groupées par M. Fasla sous trois grandes rubriques: réparation du tort causé à sa réputation et à son avenir professionnels; remboursement des frais qu'il a exposés en présentant ses demandes à la Commission paritaire de recours et au Tribunal administratif; nouveau calcul du taux de sa rémunération pendant son affectation au Yémen. Les thèses formulées devant le Comité couvrent une grande partie de l'affaire soumise au Tribunal administratif. La Cour ne voit donc aucune raison d'adopter une interprétation restrictive des questions énoncées dans la requête.

47. Comme elle l'a déjà indiqué, la Cour n'a pas pour mission, en vertu de l'article 11 du statut du Tribunal administratif, de refaire le procès mais de donner son avis sur les questions qui lui sont soumises au sujet des objections soulevées contre le jugement. La Cour n'est donc pas

habilité à substituer son opinion à celle du Tribunal sur le fond de l'affaire tranchée par celui-ci. Son rôle est de déterminer s'il ressort des circonstances de l'espèce, concernant le fond ou la procédure, qu'une contestation formulée contre le jugement pour l'un des motifs mentionnés à l'article 11 est fondée. Ce faisant, la Cour ne s'en tient pas à la teneur de la décision contestée elle-même mais elle prend en considération tous les aspects de la procédure qui s'est déroulée devant le Tribunal ainsi que tous les éléments pertinents que le fonctionnaire et le Secrétaire général lui soumettent au sujet des objections soulevées contre le jugement. La Cour examine ces objections au fond, compte tenu des renseignements dont elle dispose.

48. De plus, ainsi que la Cour l'a souligné dans son avis consultatif donné à la demande de l'Unesco, on ne saurait, par le simple biais d'une contestation d'un jugement du Tribunal administratif, au motif que celui-ci aurait outrepassé sa juridiction, attaquer les décisions du Tribunal sur le fond. A propos de l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT, qui ne reconnaît comme motifs d'attaquer les jugements de ce tribunal que l'excès de compétence et la faute essentielle dans la procédure suivie, la Cour a dit :

«La demande d'avis consultatif présentée conformément à l'article XII n'est pas un appel quant au fond du jugement. Elle se limite à une contestation de la décision du Tribunal affirmant sa compétence ou à des cas de faute essentielle dans la procédure. En dehors de cela, il n'y a aucun recours contre les décisions du Tribunal administratif. Une contestation de l'affirmation de compétence ne peut être transformée en une procédure contre la façon dont la compétence a été exercée ou contre le fond de la décision.» (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 98-99.)

De même, dans le cas de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, une contestation de la décision fondée sur le non-exercice de la juridiction ou une erreur procédurale essentielle ne peut être transformée en une procédure contre le fond de la décision. Cela ne veut pas dire que, le cas échéant, si un jugement était contesté en raison d'une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte, la Cour ne pourrait pas être appelée à examiner la décision au fond. Mais le texte de l'article 11 comme l'historique de son élaboration démontrent que l'on avait entendu limiter les possibilités de contester les jugements du Tribunal administratif aux motifs précis envisagés dans l'article.

*
* *
*

49. Passant à la première question, la Cour se propose maintenant d'examiner si le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction ainsi qu'il est soutenu dans la demande présentée au Comité.

50. L'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT envisage seulement une contestation élevée contre «une décision du Tribunal affirmant sa compétence» et ne fait aucune mention d'un non-exercice de sa juridiction par le Tribunal. De même, dans le projet d'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies recommandé à l'Assemblée générale par le Comité spécial chargé d'étudier la question de la réformation des jugements du Tribunal administratif, le seul motif de contestation envisagé tenait à ce que le Tribunal avait «outrépassé sa juridiction ou sa compétence». Les termes «ou n'a pas exercé sa juridiction» ont été ajoutés à la 499^e séance de la Cinquième Commission sur la proposition de la délégation indienne qui avait déclaré antérieurement:

«Suivant le paragraphe 1 du projet d'article 11, on pourrait certes demander la réformation en alléguant que le Tribunal a outrepassé sa juridiction ou sa compétence. Mais il se pourrait que le Tribunal *ait manqué à exercer sa compétence légitime comme il se pourrait qu'il y ait eu des erreurs dans l'exercice de sa compétence*. La législation indienne prévoit un recours, analogue à la réformation, lorsqu'un tribunal a, soit outrepassé, soit manqué à exercer sa compétence légitime; on prévoit [ainsi] non seulement l'abus de compétence, mais encore le cas où un tribunal *omet ou néglige d'exercer sa compétence*.» (Les italiques sont de la Cour.)

Cette explication paraît confirmer que ce motif supplémentaire de contestation d'un jugement était considéré comme ayant une portée relativement étroite, autrement dit 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 ces pouvoirs, il aboutit à un mal-jugé sur le fond. Il apparaît en outre que, en acceptant le non-exercice de la juridiction comme motif supplémentaire de contestation, l'Assemblée générale y a vu un cas du même genre que ceux dans lesquels le Tribunal excède sa compétence ou sa juridiction; la Cinquième Commission semble donc avoir envisagé que le fait d'outrepasser sa juridiction ou de ne pas l'exercer soulève essentiellement des problèmes de juridiction ou de compétence au sens strict. De manière plus générale, on trouve dans l'historique de l'article 11, montrant que les motifs de contestation mentionnés dans cette disposition ne devaient s'appliquer qu'à des cas «exceptionnels», la confirmation de la portée relativement étroite que l'on a voulu donner au non-exercice de la juridiction en tant que motif de contestation.

51. Selon la Cour, ce motif de contestation ne vise donc que les cas où, soit sciemment soit par inadvertance, le Tribunal n'a pas exercé les pouvoirs juridictionnels qu'il détient et qui lui permettent de statuer à l'égard d'une affaire ou d'un élément important d'une affaire. Il est clair que, pour déterminer si le Tribunal a exercé des pouvoirs juridictionnels applicables en l'espèce, la Cour doit tenir compte de la substance et pas

seulement de la forme. Il ne suffit donc pas que le Tribunal ait eu l'intention d'exercer ses pouvoirs à propos d'un élément important, encore faut-il qu'il les ait réellement exercés et se soit prononcé à ce sujet. Certes il peut y avoir des cas marginaux où il est difficile de dire si le Tribunal a véritablement envisagé et décidé d'exercer les pouvoirs juridictionnels appropriés. Mais cela ne modifie pas l'obligation qu'a la Cour d'apprécier dans chaque cas, compte tenu de tous les éléments pertinents, si le Tribunal a utilisé en l'affaire les pouvoirs juridictionnels qu'il possédait et qui lui permettaient de statuer.

*
* *
*

52. La première thèse formulée dans la demande au Comité est que le Tribunal n'a pas examiné pleinement la demande en dommages-intérêts que le requérant a présentée en raison du tort causé à sa réputation et à son avenir professionnels et n'a pas pleinement statué sur cette demande. Celle-ci est énoncée en ces termes au paragraphe 8, alinéa *n*), de la requête adressée au Tribunal :

«A titre de réparation du tort que la divulgation par le défendeur, à l'intérieur et à l'extérieur de l'ONU, de renseignements incomplets et fallacieux concernant le requérant a causé à ce dernier sur le plan de sa réputation et de son avenir professionnels, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de cinq ans.»

A l'appui de cette thèse, M. Fasla invoque les articles 2 et 9 du statut du Tribunal puis affirme qu'en vertu de ces dispositions le Tribunal était compétent et avait juridiction pour lui allouer une indemnité en raison du tort qu'il avait subi et que le Tribunal n'a pas exercé cette compétence et cette juridiction en ne lui accordant ni indemnité ni réparation en nature. Pour étayer cette proposition, M. Fasla souligne qu'il a expressément réclamé une indemnité pour le tort causé à sa réputation et à son avenir professionnels; il affirme que cette demande relevait de la compétence du Tribunal aux termes de l'article 2, paragraphe 1, de son statut; que le Tribunal n'a même pas examiné sa demande, bien qu'il eût reconnu que son dossier et sa fiche analytique individuelle avaient été falsifiés; que le Tribunal disposait d'éléments qui prouvaient le préjudice résultant de cette falsification; que ce préjudice n'était pas indirect, mais était la conséquence naturelle et directe de la falsification; que la falsification de son dossier et de sa fiche analytique individuelle était un acte dommageable imputable en droit au Secrétaire général et que le Tribunal, ayant eu connaissance de l'acte dommageable et n'ayant accordé néanmoins aucune réparation pour le tort causé de ce fait, n'avait manifestement pas exercé sa juridiction.

53. On ne saurait examiner comme il convient le bien-fondé de cette thèse sans prendre en considération l'ensemble des demandes soumises au

Tribunal administratif et la suite que celui-ci leur a donnée. Au total, comme on l'a indiqué précédemment, le requérant n'a pas formulé moins de dix-sept demandes distinctes. Trois d'entre elles avaient un caractère préliminaire puisqu'elles réclamaient la production de certains rapports; les quatorze autres tendaient à obtenir une réparation soit sous la forme d'une mesure corrective soit sous la forme d'un dédommagement pécuniaire. Pour ce qui est des trois demandes préliminaires, on peut relever que, dans son jugement, le Tribunal a

- i) constaté que le défendeur avait produit le premier rapport;
- ii) constaté que le deuxième rapport se trouvait dans le «dossier personnel» du requérant et était donc à la disposition des conseils des parties, qu'une lettre que, d'après ses explications, le requérant entendait viser quand il avait demandé la production du «rapport de M. Hagen» avait été soumise au Tribunal à titre confidentiel et que le Tribunal avait communiqué au requérant les quelques lignes qui lui avaient paru pertinentes;
- iii) déclaré que, invité par le Tribunal à produire le troisième rapport, le défendeur avait fait savoir que ce rapport ne se trouvait pas dans les dossiers du service intéressé, affirmation dont le Tribunal n'a pu que prendre acte.

Pour ce qui est des demandes tendant à obtenir une réparation, le Tribunal a pris deux décisions en faveur du requérant :

- «1. Le défendeur versera au requérant le montant net de son traitement de base pour une période de six mois;
- 2. Le rapport périodique établi pour la période de juin 1968 à mars 1969 est entaché de nullité et doit être traité comme tel.»

Dans une troisième décision, sans faire droit à la réclamation du requérant tendant à ce que ses émoluments pour sa période de service au Yémen soient recalculés, le Tribunal a noté (paragraphe XV du jugement) que le défendeur avait accepté à la suite d'une recommandation de la Commission paritaire de recours, «de verser au requérant, à titre gracieux, une somme égale au montant du préjudice qu'il pourra prouver avoir subi du fait de son rappel précipité du Yémen». Sur ce point, après avoir déclaré que le requérant était en droit d'user de la faculté qui lui était ainsi ouverte, le Tribunal a prévu formellement un moyen de donner effet à cette décision en précisant :

- «3. Les demandes éventuelles de remboursement visées au paragraphe XV ci-dessus devront être présentées avec les justifications nécessaires par le requérant au défendeur dans un délai de deux mois à compter du présent jugement.»

Le Tribunal a conclu, à la fin de son jugement, à un rejet global des autres demandes du requérant et s'est exprimé en ces termes :

- «4. Les autres demandes sont rejetées.»

54. La première thèse doit également être examinée compte tenu de trois autres facteurs. En premier lieu, les quatorze demandes en réparation faisaient en grande partie double emploi, en ce sens que certaines d'entre elles, tout en correspondant à un même acte ou à une même omission, tendaient à des réparations diverses. Or le fonctionnaire intéressé n'a pas indiqué si et dans quelle mesure on devait considérer ces demandes comme cumulatives ou alternatives. En second lieu, le Tribunal a énoncé dans son jugement toutes les demandes du requérant, rappelé longuement les faits de la cause et donné un résumé complet des arguments des deux parties. En outre l'exposé des faits contenait un résumé détaillé des deux procédures qui s'étaient déroulées devant la Commission paritaire de recours, où divers aspects de l'affaire avaient été examinés de façon approfondie. En troisième lieu, le Tribunal a consacré lui-même à l'affaire une analyse poussée, sans traiter expressément de chacune des réclamations présentées. Il s'y est attaché surtout aux questions qu'il considérait comme pertinentes, celles à l'égard desquelles il estimait les réclamations fondées, et qui concernaient i) le fait que les dispositions du règlement du personnel relatives aux rapports périodiques n'avaient pas été convenablement appliquées, de sorte que le Secrétaire général n'avait pas exécuté comme il fallait l'engagement pris par lui de s'efforcer sérieusement de trouver au requérant un emploi correspondant à ses aptitudes (paragraphe IV-VII du jugement) et ii) le fait que le rapport établi en 1970 à la suite des recommandations de la Commission paritaire de recours manifestait du parti pris contre le requérant (paragraphe VIII-XII). Ayant ainsi étudié les principales thèses du requérant sur la violation du règlement du personnel et le parti pris dont témoignait le rapport de 1970 sur ses services au Yémen, le Tribunal a examiné, au paragraphe XIII de son jugement, la question de l'indemnité à octroyer à titre de réparation au lieu et place de l'exécution de l'obligation dont le défendeur ne s'était pas acquitté. Le reste des motifs du jugement concerne les demandes introduites dans une requête additionnelle relatives à un nouveau calcul de la rémunération et à une suspension de fonctions prétendument illégale (paragraphe XIV et XV), la demande en réparation pour le tort subi du fait de retards apportés à l'examen de l'affaire (paragraphe XVI) et enfin, la question des dépens (paragraphe XVII).

55. Dans le plan qu'il a donné à son jugement, le Tribunal administratif a suivi l'ordre logique qui consiste à examiner si le droit applicable a été violé avant d'aborder la question de la réparation du préjudice subi. L'article 2, paragraphe 1, du statut du Tribunal lui donne en effet compétence «pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat des Nations Unies ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires, et pour statuer sur lesdites requêtes». Le même paragraphe ajoute: «Les termes «contrat» et «conditions d'emploi» comprennent toutes dispositions pertinentes du statut et du règlement en vigueur au moment de l'inobservation invoquée, y compris les dispositions du règlement des pensions du per-

sonnel.» Un autre article, l'article 9, traite successivement de l'annulation ou de l'exécution que le Tribunal est habilité à ordonner puis de l'indemnité qui peut être versée à défaut. Le Tribunal détermine donc s'il y a eu inobservation du contrat d'engagement ou des dispositions du règlement du personnel avant d'envisager l'annulation d'une décision ou l'exécution d'une obligation. Ces dernières mesures doivent à leur tour prendre le pas sur la fixation éventuelle d'une réparation pécuniaire. L'ordre suivi par le Tribunal administratif dans le jugement considéré est donc conforme aux dispositions de son statut. On ne saurait cependant nier qu'en l'espèce la présentation adoptée a causé une difficulté, en ce sens que, si certaines des demandes du requérant ont été envisagées dans le cadre d'un examen d'ensemble des questions fondamentales touchant à l'inobservation du règlement, à l'annulation et au préjudice, elles n'ont pas été visées expressément, ni traitées une à une, dans les paragraphes où le Tribunal a exposé ses motifs et analysé les questions qu'il a jugées pertinentes.

56. Constaté l'existence de cette difficulté en l'espèce ne revient pas à dire que, comme le soutient le requérant, le Tribunal ait omis d'exercer sa juridiction à propos des demandes qu'il n'a ni expressément visées ni traitées une à une dans les motifs du jugement. Pour savoir si le Tribunal a exercé sa juridiction relativement à une certaine demande, on ne saurait recourir au critère purement formel qui consiste à s'assurer qu'elle figure nommément dans les motifs du jugement : on doit appliquer ce qui est le vrai critère et déterminer si le Tribunal a fait porter sa réflexion sur les bases de la demande et en a tiré ses propres conclusions quant aux obligations que le défendeur aurait enfreintes et à l'indemnité à accorder en conséquence. Cette méthode s'impose en particulier lorsque, comme c'était le cas en l'espèce, le Tribunal se trouve saisi d'une série de demandes d'indemnisation ou de réparation qui se recouvrent ou du moins se chevauchent dans une large mesure et qui résultent d'un seul et même acte du défendeur : la diffusion d'une fiche analytique incomplète annexée aux lettres envoyées pour chercher un nouveau poste au requérant. C'est sur cet acte qui, selon le Tribunal, est la cause de l'exécution défectueuse par le défendeur de l'engagement qu'il avait pris de rechercher un nouvel emploi au requérant, que se fonde aussi la demande concernant l'atteinte portée à la réputation et à l'avenir professionnels de ce dernier.

57. Si la demande en réparation pour préjudice causé à la réputation et à l'avenir professionnels du requérant a été formulée par l'intéressé en termes généraux, puisqu'il y est dit que ce préjudice résulte de «la divulgation par le défendeur, à l'intérieur et à l'extérieur de l'ONU, de renseignements incomplets et fallacieux concernant le requérant», le dossier montre que le seul acte imputable au défendeur qui répondrait à cette description consiste précisément à avoir transmis au service central de recrutement des Nations Unies, à trois institutions spécialisées, à deux représentants résidents du PNUD et à divers autres services des Nations

Unies une fiche analytique qui, tout en contenant des renseignements tirés de rapports périodiques valables, ne faisait pas état des réfutations du fonctionnaire ni de rapports concernant d'autres périodes d'emploi, lesquels n'avaient pas été établis ou reproduits, contrairement au statut du personnel. Cet acte étant à la fois la cause de l'exécution défectueuse par le défendeur de l'engagement qu'il avait pris de chercher un nouveau poste au requérant et la source du tort prétendument causé à la réputation et à l'avenir professionnels de celui-ci, M. Fasla lui-même, dans son mémoire explicatif au Tribunal administratif, n'a pas exposé séparément les arguments avancés à l'appui des deux demandes. Dans ces conditions, le Tribunal administratif pouvait raisonnablement examiner et trancher dans la même partie du jugement toutes les allégations relatives au préjudice subi par le requérant du fait du comportement du défendeur sur ce point précis.

58. Dans sa demande au Comité, M. Fasla soutient néanmoins que le Tribunal n'a accordé d'indemnité «qu'à titre de réparation pour le fait que le défendeur n'avait pas exécuté dans des conditions raisonnables l'obligation juridique qu'il avait assumée de procéder à la recherche d'un poste pour le requérant». Bref il se réfère à la demande *i)* qu'il avait formulée dans sa requête au Tribunal (paragraphe 44 ci-dessus). Ainsi qu'on l'a déjà indiqué, le Tribunal ne s'est pas prononcé sur chaque demande une à une, mais a examiné en bloc, et successivement, les questions concernant la violation du statut ou du règlement du personnel, la réparation en nature et le dédommagement pécuniaire pour le tort subi; il s'ensuit que rien, dans le texte du jugement, ne donne à penser que l'indemnité octroyée par le Tribunal ne se rattachait qu'à une seule des demandes interdépendantes du requérant.

59. Les observations qui précèdent montrent qu'il n'était pas déraisonnable, de la part du Tribunal, d'envisager conjointement et de réparer par un versement unique le tort causé à la réputation et à l'avenir professionnels du requérant et le préjudice tenant à ce que l'engagement de lui chercher un nouvel emploi n'avait pas été rempli dans des conditions satisfaisantes. Il reste néanmoins à savoir si le Tribunal, en fixant cette indemnité, a effectivement examiné et pris en considération sous ses deux aspects la réclamation du requérant. Il ressort du paragraphe XIII du jugement que, pour accorder une indemnité, le Tribunal s'est fondé en particulier sur l'élément suivant:

«Prenant en considération les constatations de la Commission paritaire de recours dans son rapport du 3 juin 1970 (paragraphe 45) ainsi que le fait que le PNUD a refusé de chercher à nouveau un poste au requérant après avoir accepté de corriger la fiche analytique individuelle ...» (Les italiques sont de la Cour.)

Le jugement reprend donc indirectement dans ses motifs les constatations énoncées par la Commission paritaire de recours au paragraphe 45 de son rapport. Ce paragraphe contient l'alinéa suivant:

«e) Le PNUD n'a pas fait tous les efforts voulus pour trouver un autre poste au requérant étant donné, en particulier, que la fiche analytique individuelle du requérant était incomplète. La Commission estime qu'en raison de ces faits, le dossier du requérant est incomplet et trompeur, et que cela a gravement compromis ses chances d'obtenir une prolongation de son contrat ou de faire accepter sa candidature à un poste dans d'autres organisations.»
(Les italiques sont de la Cour.)

Il ressort clairement du dernier membre de phrase de cet alinéa, reproduit par le Tribunal dans son jugement, que l'un des éléments que le Tribunal a examinés et pris en considération pour allouer une indemnité est le tort causé à la réputation et à l'avenir professionnels du requérant par la diffusion de la fiche analytique individuelle; le Tribunal a nettement reconnu en effet que la diffusion de cette fiche avait «gravement compromis [les] chances [du requérant] d'obtenir une prolongation de son contrat ou de faire accepter sa candidature à un poste dans d'autres organisations». Bref le Tribunal a fait porter son examen sur l'acte fondamental du défendeur qui est à l'origine de la demande en réparation — la diffusion d'une fiche analytique individuelle incomplète — et non sur une seule des conséquences de cet acte, à savoir que les démarches faites en vue de trouver un autre poste au requérant n'ont pas été, pour cette raison même, tout à fait suffisantes. Le Tribunal est allé ainsi au cœur du problème et, conformément à son statut (article 9), il a fixé le montant de l'indemnité à verser au requérant au lieu et place de l'exécution de l'obligation, compte tenu du «préjudice subi» par l'intéressé à la suite du refus d'adresser aux employeurs éventuels une fiche analytique dûment corrigée.

60. Certaines observations s'imposent qui confirment cette conclusion. L'article 9, paragraphe 1, du statut du Tribunal, qui habilite celui-ci à accorder une indemnité, commence par stipuler que, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, «le Tribunal ordonne l'annulation de la décision contestée, ou l'exécution de l'obligation invoquée». C'est là, normalement, l'essentiel de la décision du Tribunal lorsqu'il se prononce en faveur d'un requérant. La phrase suivante de l'article 9, paragraphe 1, précise:

«En même temps, le Tribunal fixe le montant de l'indemnité qui sera versée au requérant pour le préjudice subi si, dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement, le Secrétaire général décide, dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies, de verser une indemnité au requérant, sans qu'une nouvelle procédure soit nécessaire; ...»

Ainsi les indemnités que le Tribunal peut allouer ont un caractère subsidiaire, en ce sens qu'elles remplacent l'exécution de l'obligation. Cette faculté d'octroyer des indemnités en remplacement de l'exécution de l'obligation a été interprétée par le Tribunal comme l'autorisant égale-

ment à accorder des dommages-intérêts quand il constate qu'il n'est pas possible de porter remède à la situation en annulant la décision contestée ou en ordonnant l'exécution de l'obligation invoquée.

61. En l'espèce, «l'exécution de l'obligation» qui aurait pu être ordonnée par le Tribunal ne consistait pas simplement à entreprendre des démarches nouvelles et non précisées en vue de reclasser le requérant mais à communiquer aux services du personnel de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées une fiche analytique individuelle complétée et rectifiée, décrivant sans omission les états de service du requérant en tant que fonctionnaire des Nations Unies. C'est ce qui ressort implicitement du paragraphe XIII du jugement, où il est souligné que, pour fixer le montant de l'indemnité, le Tribunal a pris en considération «le fait que le PNUD a refusé de chercher à nouveau un poste au requérant après avoir accepté de corriger la fiche analytique individuelle en tenant compte des rapports périodiques qui manquaient jusqu'alors».

62. Le Tribunal a considéré qu'en l'occurrence, et étant donné l'attitude négative du défendeur quant à la possibilité ou à l'utilité de nouvelles démarches en vue de trouver un autre emploi au requérant, il convenait d'octroyer une indemnité sans attendre que le Secrétaire général prenne une nouvelle décision dans le délai de trente jours prévu à l'article 9, paragraphe 1. Le versement d'une indemnité au requérant dépend de la décision du Secrétaire général de ne plus agir, et en l'espèce le Tribunal était déjà informé d'une telle décision. Il n'aurait servi à rien et il n'aurait d'ailleurs pas été de l'intérêt du requérant d'en attendre la confirmation. Dans ces conditions, l'application ainsi faite de l'article 9, paragraphe 1, du statut du Tribunal n'était pas déraisonnable.

63. Une indemnité a donc été octroyée «au lieu et place de l'exécution de l'obligation», comme le précise le jugement, cette indemnité constituant «une réparation suffisante et adéquate» du préjudice subi. Il en découle que l'indemnité allouée ne visait pas seulement à réparer, comme l'affirme le requérant, l'inexécution de l'obligation de lui chercher un nouveau poste; elle devait aussi englober la modalité particulière de remise en l'état qu'aurait été la diffusion d'une fiche analytique complétée et rectifiée. Une telle communication 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. Cela confirme que l'indemnité accordée visait aussi à réparer le tort causé à la réputation et à l'avenir professionnels du requérant.

* *

64. Dans sa demande au Comité, le requérant prétend que la décision du Tribunal est un jugement des plus contestables. On peut interpréter cela comme signifiant que le requérant estime insuffisant le montant de l'indemnité allouée. La question du non-exercice de la juridiction en

raison de l'extrême insuffisance d'une indemnité ne pourrait se poser que dans l'hypothèse où il y aurait une telle disproportion entre les constatations faites par un tribunal et la réparation accordée que celle-ci pourrait être considérée comme ne correspondant pas à l'exercice raisonnable du pouvoir discrétionnaire. Dans une telle hypothèse, 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 ci-dessus, et l'on pourrait conclure que le Tribunal n'a pas exercé en substance et en fait sa juridiction à l'égard de la question du dédommagement. Mais sauf dans un cas extrême de ce genre, dès lors qu'un tribunal a statué sur le montant de l'indemnité à verser en raison d'un acte dommageable, il a exercé sa compétence, qu'il accorde la totalité de la somme demandée ou n'alloue qu'une partie de la réparation sollicitée.

65. En l'espèce, le Tribunal administratif s'est trouvé dans la situation de devoir traduire en termes pécuniaires le préjudice subi par le requérant. A cet égard, le Tribunal possède une marge d'appréciation considérable en vertu du principe général selon lequel 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. Ce pouvoir d'appréciation du Tribunal est subordonné à la règle énoncée à la fin de l'article 9, paragraphe 1, de son statut :

«cette indemnité ne peut être supérieure au montant net du traitement de base du requérant pour une période de deux ans. Cependant, le Tribunal peut, dans des cas exceptionnels, lorsqu'il juge qu'il y a lieu de le faire, ordonner le versement d'une indemnité plus élevée. Un exposé des motifs accompagne chaque décision de ce genre prise par le Tribunal.»

Cette règle n'oblige pas le Tribunal à indiquer dans tous ses jugements s'il se trouve ou non devant un cas exceptionnel; elle l'oblige seulement à le faire s'il décide d'«ordonner le versement d'une indemnité plus élevée». De plus, même compte tenu de cette règle, le pouvoir discrétionnaire conféré au Tribunal est considérable. Si la Cour jouait en l'espèce le rôle d'une cour d'appel, elle aurait peut-être le droit de formuler ses propres conclusions sur le montant de l'indemnité à allouer. Mais tel n'est pas le cas. Vu les motifs de contestation sur lesquels la procédure actuelle se fonde et les considérations indiquées plus haut, la Cour doit se borner à conclure que l'indemnité n'a rien de si déraisonnable qu'elle se situe hors des limites du pouvoir discrétionnaire du Tribunal. Cela étant, on ne saurait considérer que le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction à cet égard. Pour conclure ainsi, la Cour tient compte de ce qu'au paragraphe XIII du jugement le Tribunal a fait état des circonstances existant «en l'occurrence» pour fixer le montant de l'indemnité. Il faut donc prendre en considération les divers éléments de fait ressortant de la docu-

mentation soumise au Tribunal qui ont peut-être contribué à sa décision. On peut relever notamment les suivants :

- 1) Le rapport sur les services du requérant au Yémen, annulé par le Tribunal, n'a pas été diffusé et n'est pas sorti de la division du personnel du PNUD.
- 2) Si la Commission paritaire de recours a qualifié le dossier d'«incomplet et trompeur», le Tribunal a de son côté déclaré que la fiche analytique individuelle du requérant était «incomplète, sinon inexacte» et que les informations concernant ses services comportaient de «graves lacunes». Parmi les trois appréciations reproduites, le requérant était considéré dans un cas comme un «fonctionnaire de valeur, qui donne entière satisfaction» et dans deux cas comme un «fonctionnaire qui atteint à peine le niveau requis».
- 3) Le Tribunal a constaté que, n'ayant fait aucune objection à la décision par laquelle il était mis en congé spécial à plein traitement à partir du 10 septembre 1969 et jusqu'à l'expiration de son contrat le 31 décembre 1969, le requérant n'était pas fondé à la contester.
- 4) Le jugement lui-même, qui est un document des Nations Unies de caractère public, considère comme justifiées à plusieurs égards certaines des demandes du requérant.

On doit aussi tenir compte du fait que le nombre des mois de traitement par rapport auquel le Tribunal a fixé le montant de l'indemnité était égal au nombre des mois de traitement retenu par la Commission paritaire de recours pour déterminer la somme dont elle a recommandé le versement à titre gracieux dans son rapport du 3 juin 1970.

*
* * *

66. La deuxième thèse formulée dans la demande au Comité est que le Tribunal n'a pas exercé sa juridiction parce que, bien qu'ayant conclu que le défendeur ne s'était pas acquitté de ses obligations juridiques à l'égard du requérant, il

«n'en a pas moins refusé d'une manière injustifiable d'examiner pleinement la demande de remboursement des dépens inévitables et raisonnables que le requérant a dû exposer en sus des frais normaux de procédure pour soumettre son affaire à la Commission paritaire de recours et au Tribunal administratif et il a refusé d'ordonner le versement d'une indemnité à ce titre».

La demande dont il s'agit est énoncée en ces termes au paragraphe 8, alinéa *m*), de la requête adressée au Tribunal :

«Ordonner au défendeur de verser au requérant une somme de 1000 dollars pour ses frais, eu égard au fait que, bien qu'il ait été représenté par un fonctionnaire inscrit sur la liste des conseils, le

requérant a dû, en raison de la complexité de l'affaire, se rendre de Californie à New York en mai 1970 et échanger des communications téléphoniques transcontinentales fréquentes avec son conseil avant et après cette date.»

67. A l'appui de cette thèse, M. Fasla invoque notamment les principes généraux de droit et la jurisprudence du Tribunal lui-même établissant que le Tribunal est compétent pour ordonner le remboursement des dépens à un requérant qui obtient gain de cause. Il soutient ensuite que le Tribunal s'est abstenu d'examiner pleinement la question des dépens; en effet, tout en traitant sommairement de cette question, le jugement a rejeté une demande en remboursement visant les honoraires d'un conseil — alors qu'une telle demande n'a jamais été faite — mais n'a pas mentionné les frais dont le remboursement était effectivement demandé. Rappelant qu'il a eu gain de cause devant le Tribunal puisqu'il a obtenu une indemnité et l'annulation de son rapport périodique relatif à ses services au Yémen, l'intéressé prétend que ces éléments de la décision, parmi d'autres, suffisent à prouver qu'il a exercé ses recours à bon droit. Cela étant, il soutient aussi que le Tribunal a refusé d'examiner pleinement la demande tendant au remboursement des dépens puisque, sans indiquer les règles ou les motifs sur lesquels il se fondait, il s'est contenté de déclarer qu'il ne voyait pas de justification à cette demande et l'a purement et simplement rejetée. A propos des dépens en question, M. Fasla évoque la complexité de l'affaire, la durée de la procédure de recours, la nécessité où il s'est trouvé de retourner en Californie et les dépenses qu'il a dû faire en conséquence pour consulter son conseil et communiquer avec lui. Selon lui ces frais étaient raisonnables; il était impossible de les éviter, sauf en prenant des dispositions peu utiles et inefficaces, et leur montant dépassait les frais qu'entraîne normalement la soumission d'un différend au Tribunal. Après s'être référé à ce qu'il appelle une ligne de conduite suivie dans les jugements précédents, consistant à ordonner le remboursement des dépens aux requérants ayant obtenu gain de cause, M. Fasla souligne qu'il ne réclamait pas le remboursement des honoraires d'un avocat qu'il aurait engagé en dehors des Nations Unies, remboursement qui n'était pas accordé dans la pratique plus récente du Tribunal. Il n'en soutient pas moins que, en dehors des honoraires d'un conseil, il a engagé d'autres dépens qui étaient nécessaires, inévitables, et dont le montant dépassait les frais qu'entraîne normalement la soumission d'un différend au Tribunal et que le Tribunal avait lui-même estimé dans le passé qu'il était compétent pour ordonner le remboursement de tels dépens.

68. Le Tribunal a cité au début de son jugement, parmi les réparations sollicitées, la demande en remboursement des dépens. La décision du Tribunal en ce qui concerne les dépens est sans doute assez laconique (paragraphe XVII du jugement) puisqu'elle se réduit à ceci :

«Le requérant demande l'octroi de mille dollars pour frais exceptionnels dans la préparation de l'affaire. Le requérant ayant bénéficié

ficié de l'assistance d'un fonctionnaire figurant sur la liste des conseils, le Tribunal ne voit pas de justification à cette demande, qui est rejetée.»

Il faut interpréter cette décision compte tenu de l'historique de la question du remboursement des dépens devant le Tribunal. Bien que son statut ne l'y autorise pas expressément, le Tribunal a alloué des dépens dans certaines de ses premières décisions sur la base de ce qu'il estimait être un pouvoir intrinsèque. Ce pouvoir a été mis en doute en 1950 par le Secrétaire général qui a soutenu que: *a) le statut du Tribunal ne conférait nullement à celui-ci le droit de condamner la partie perdante aux dépens, et que b) même si le Tribunal se reconnaissait compétent pour condamner aux dépens, ceux-ci devraient être strictement limités et ne devraient pas comprendre tous les frais exposés par les requérants.* Après examen des questions juridiques en jeu, le Tribunal administratif a officiellement adopté le 14 décembre 1950 une déclaration de principe sur la question où il affirmait entre autres:

«4. En raison de la simplicité de la procédure du Tribunal administratif telle qu'elle a été établie par son règlement, le Tribunal, en règle générale, n'examinera pas la question du remboursement des dépens aux demandeurs dont il a reconnu que les requêtes étaient valides.

5. Dans des cas exceptionnels, le Tribunal pourra toutefois accorder une indemnité pour ces dépens *s'il est prouvé qu'il n'a pas été possible de les éviter, si leur montant est raisonnable et s'ils dépassent les frais qu'entraîne normalement la soumission d'un différend au Tribunal*

6. En particulier, le Tribunal n'aura pas pour principe d'accorder des dépens correspondant aux frais d'assistance juridique pour les affaires qui ne présentent pas de difficultés spéciales.» (Les italiques sont de la Cour.)

On peut ajouter à cela que le Secrétariat a établi une liste de conseils pour les affaires de discipline et les recours. Les conseils, qui sont des fonctionnaires du Secrétariat, sont chargés d'assister les requérants dans le cadre de leur activité officielle et bénéficient des services dactylographiques et autres services d'appoint nécessaires. Cette assistance est fournie gratuitement au personnel. Ainsi que M. Fasla le reconnaît, la pratique normale du Tribunal, depuis que la liste des conseils a été établie, est de ne pas accorder de dépens pour l'assistance d'un conseil de l'extérieur.

69. M. Fasla se plaint de ce que le jugement ait rejeté une demande en remboursement visant les honoraires d'un conseil alors qu'une telle demande n'avait jamais été faite, mais qu'il n'ait même pas mentionné les frais dont le remboursement avait effectivement été demandé, à savoir les frais exceptionnels. Cette interprétation du jugement ne paraît pas exacte. En effet le Tribunal a d'abord rappelé expressément que le requérant demandait le remboursement de «frais exceptionnels dans la préparation de

l'affaire» puis il a déclaré: «Le requérant ayant bénéficié de l'assistance d'un fonctionnaire figurant sur la liste des conseils, le Tribunal ne voit *pas de justification à cette demande, qui est rejetée*» (les italiques sont de la Cour). Il semble que ce soit là simplement une manière concise, et un peu indirecte, de dire que, de l'avis du Tribunal, il n'y avait pas lieu d'accorder le remboursement de frais exceptionnels en l'espèce. De plus, il ressort clairement de la déclaration de principe adoptée par le Tribunal le 14 décembre 1950 et mentionnée plus haut que l'octroi des dépens relève de son pouvoir discrétionnaire et que c'est toujours au requérant qu'il incombe de prouver que les frais ont été inévitables, d'un montant raisonnable et ont dépassé ceux qu'entraîne normalement la soumission d'un différend au Tribunal. La question des dépens relève donc très largement de l'appréciation du Tribunal dans chaque cas d'espèce.

70. Dans ces conditions, la Cour ne pense pas que la thèse selon laquelle le Tribunal n'a pas exercé sa juridiction en ce qui concerne les dépens soit admissible. Le Tribunal a manifestement examiné la question et il a exercé sa juridiction en déboutant le requérant. Ce n'est donc pas le non-exercice de sa juridiction par le Tribunal que cette thèse concerne mais un recours contre la décision qu'il a prise sur le fond. Dans la mesure où elle revient à contester le jugement pour insuffisance de motifs, elle doit être examinée non pas à propos du non-exercice de la juridiction mais à propos de la deuxième question posée à la Cour, celle de savoir si une erreur essentielle ayant provoqué un mal-jugé a été commise dans la procédure (voir paragraphes 97 et 98 ci-après).

*
* *
*

71. La troisième thèse présentée dans la demande au Comité est que le Tribunal n'a pas exercé sa juridiction en n'ordonnant pas au Secrétaire général de recalculer le taux de la rémunération du requérant pendant son séjour au Yémen en fonction de la durée réelle de son affectation dans ce pays. La réclamation dont il s'agit est énoncée en ces termes dans la requête additionnelle au Tribunal:

«b) Ordonner au défendeur de recalculer le traitement et les indemnités que le requérant aurait dû percevoir au Yémen sur la base de la durée effective de son affectation dans ce pays et de verser au requérant la différence entre cette nouvelle somme et la somme qu'il a reçue.»

A l'appui de cette thèse, M. Fasla invoque l'article 9, paragraphe 1, du statut du Tribunal. Il expose qu'il a été affecté au Yémen en septembre 1968 et rappelé précipitamment au siège en mai 1969; que son traitement et ses indemnités lui ont été payés pendant qu'il était au Yémen au taux inférieur applicable aux fonctionnaires affectés à un poste pour plus d'un an; que, selon ce que le Secrétaire général a reconnu devant la Commission paritaire de recours, son traitement et ses indemnités auraient été

recalculés s'il avait été affecté à un autre poste dans l'année; il mentionne aussi l'argument du Secrétaire général selon lequel il n'a jamais été affecté à un autre poste après son départ du Yémen et le rejet de cet argument par la Commission paritaire de recours qui a estimé que le lieu d'affectation du requérant avait été changé à partir du 22 mai 1969. M. Fasla estime que le Tribunal n'a pas tiré les conséquences juridiques nécessaires de cette situation et, en ne la reconnaissant pas et en n'y portant pas remède de la même manière que dans le cas de l'obligation incombant au défendeur de lui chercher un nouveau poste, n'a pas exercé sa juridiction.

72. La demande présentée en la matière est citée au début du jugement. Le Tribunal a exposé brièvement ensuite ce qu'il était advenu de cette demande devant la Commission paritaire de recours, qui n'avait formulé aucune recommandation à son sujet faute d'avoir trouvé une indication sur ce point dans le statut ou le règlement du personnel ou dans les instructions administratives, mais avait recommandé le versement à titre gracieux d'une somme égale au montant de tout préjudice que le requérant pourrait prouver avoir subi du fait de son rappel précipité du Yémen. Le jugement reproduit aussi l'opinion dissidente du membre de la Commission paritaire de recours élu par le personnel, qui appuyait la réclamation. Après avoir résumé les arguments pertinents du requérant et du défendeur, le Tribunal a consacré le paragraphe XV de son jugement à l'examen de la demande en question. Il a cité le texte de la disposition 103.22 c) du règlement du personnel, invoquée par le requérant, et déclaré:

«Le Tribunal constate que ce texte laisse au défendeur une marge d'appréciation s'agissant de l'octroi de l'indemnité d'affectation: il est possible que celle-ci soit octroyée pour un séjour de moins d'un an. Par ailleurs, le texte pose une règle très précise: l'indemnité de subsistance n'est due que si l'indemnité d'affectation n'a pas été accordée. Or, dans l'espèce, le requérant a reçu l'indemnité d'affectation et n'est donc pas en droit de recevoir l'indemnité de subsistance selon les dispositions du règlement du personnel.»

Vu cette déclaration, il est difficile de saisir ce qui peut justifier l'affirmation figurant dans la demande adressée au Comité, selon laquelle le Tribunal n'a pas examiné la question, alors qu'il en traite expressément au paragraphe XV de son jugement et décide concrètement de la rejeter comme non justifiée.

73. Au même paragraphe XV du jugement, le Tribunal a fait en outre état de la recommandation de la Commission paritaire de recours tendant à ce que le requérant bénéficie du versement, à titre gracieux, d'une somme égale au montant du préjudice qu'il pourrait prouver avoir subi du fait de son rappel et signalé que le Secrétaire général avait accepté de faire ce versement à titre gracieux puis il a ajouté:

«eu égard à la décision ci-dessus concernant l'indemnité de subsistance, le requérant est *en droit* d'user de la faculté ouverte par le défen-

deur pendant un délai raisonnable à compter du présent jugement»
(les italiques sont de la Cour).

Pour donner effet à cette décision, le Tribunal statue ainsi dans le dispositif de son jugement :

«3. Les demandes éventuelles de remboursement visées au paragraphe XV ci-dessus devront être présentées avec les justifications nécessaires par le requérant au défendeur dans un délai de deux mois à compter du présent jugement.»

En raison de la procédure de réformation engagée par le requérant, la Cour est d'avis que ce délai de deux mois ne doit pas être considéré comme étant expiré et doit recommencer à courir à partir du moment où le jugement deviendra définitif conformément à l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif.

74. Cela étant, la thèse selon laquelle le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction à l'égard de la demande tendant à un nouveau calcul du taux de rémunération est inacceptable si l'on considère le libellé du jugement. Le Tribunal a manifestement examiné la demande du requérant, l'a mentionnée expressément et a exercé sa juridiction en décidant de la rejeter. Il apparaît donc que, là encore, ce n'est pas le non-exercice de sa juridiction par le Tribunal que cette thèse concerne mais un recours contre la décision qu'il a prise sur le fond.

*
* *

75. Dans sa demande au Comité, M. Fasla allègue que le Tribunal n'a pas ordonné la rectification de sa fiche analytique individuelle et que les lacunes qui subsistaient dans son dossier n'ont pas été comblées. On peut considérer qu'en formulant cette allégation le requérant se plaint de ce que le Tribunal ait omis d'exercer sa juridiction à l'égard de la demande e) de la requête au Tribunal qui est ainsi conçue :

«Ordonner au défendeur de rectifier et de compléter la fiche analytique individuelle du requérant, qui est destinée à être communiquée à la fois aux services du PNUD et à d'autres organisations, ainsi que tous les rapports périodiques réglementaires et les appréciations portées sur son travail; ou, à défaut, ordonner au défendeur de verser au requérant une somme équivalant au montant net de son traitement de base pour une période de deux ans.»

Dans l'exposé de son opinion transmis à la Cour, M. Fasla se plaint expressément de ce que le Tribunal ait omis d'exercer sa juridiction en particulier à l'égard de cette demande.

76. S'il n'a pas mentionné expressément cette demande, le Tribunal ne l'a pas moins examinée, comme l'indique le paragraphe VIII du jugement, où il a déclaré :

«L'établissement d'une fiche analytique rectifiée n'a guère de sens

du moment que le PNUD a décidé de ne plus faire les démarches nécessaires en vue de trouver un nouvel emploi au requérant.»

Cette assertion du Tribunal revient évidemment à dire qu'il n'aurait plus servi à rien d'accorder la réparation en nature réclamée. Cette manière de sous-entendre la conclusion à laquelle il parvient est pour un tribunal un moyen — et un moyen dont l'usage n'est pas rare — d'exercer sa juridiction à l'égard d'une demande particulière.

* *

77. M. Fasla affirme dans sa demande au Comité que l'article 9, paragraphe 3, du statut du Tribunal impose à celui-ci l'obligation d'allouer une indemnité lorsque le mode de réparation prévu à l'article 9, paragraphe 1, ne permet pas de porter remède au préjudice subi. Pour étayer cette affirmation, il invoque le texte du paragraphe 3, selon lequel, lorsqu'il y a lieu à indemnité, «celle-ci est fixée par le Tribunal». Notant le caractère impératif de cette disposition, il soutient que, correctement interprété, le paragraphe 3 ne laisse au Tribunal d'autre choix que d'accorder une indemnité lorsque l'annulation de la décision ou l'exécution de l'obligation ne permettent pas de remédier au préjudice subi. C'est là une interprétation à laquelle la Cour ne peut souscrire. On ne saurait interpréter le paragraphe 3 indépendamment du paragraphe 1. Les premiers mots du paragraphe 3, «Lorsqu'il y a lieu à indemnité», se réfèrent au paragraphe 1 et concernent uniquement les cas où une indemnité doit être octroyée par application de ce paragraphe. Cette interprétation est confirmée par la manière dont le paragraphe 3 est rédigé dans d'autres langues officielles. Ainsi donc ce paragraphe n'impose pas au Tribunal l'obligation et ne lui confère pas le pouvoir d'allouer une indemnité dans des conditions autres que celles qui sont prévues au paragraphe 1.

*
* *

78. La Cour en vient maintenant à l'examen des thèses essentielles présentées par M. Fasla dans l'exposé de son opinion transmis à la Cour, qui concernent l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration et allèguent l'existence en l'espèce de motifs illicites constituant un abus de pouvoir. On peut se demander dans quelle mesure ces thèses, qui n'ont pas été pleinement exposées dans la demande adressée au Comité, font à proprement parler partie de celles que vise la première question posée à la Cour. Celle-ci a déjà eu l'occasion d'indiquer qu'elle ne s'estime pas tenue d'adopter une interprétation restrictive de la question. Elle examinera donc ces thèses et, en décidant de le faire, elle tient particulièrement compte de ce que, dans la demande au Comité et à propos du grief concernant le non-exercice de la juridiction, il est fait état d'«abus de pouvoir motivé par des considérations illicites».

79. Dans l'exposé de son opinion, M. Fasla soutient que c'est pour

avoir signalé des irrégularités administratives graves commises au bureau du PNUD au Yémen qu'il a été rappelé; il affirme en outre que, si le Secrétaire général n'a pas renouvelé son contrat de durée déterminée, c'est «une conséquence, délibérée ou résultant d'une simple négligence», des efforts qu'il a déployés, notamment dans un rapport du 17 janvier 1969, pour remédier à la situation dans laquelle se trouvait le bureau en question. M. Fasla fait observer à cet égard que, en agissant de la sorte et en attirant l'attention de ses supérieurs sur ce qu'il considérait comme une situation regrettable, il ne faisait que son devoir aux termes du statut du personnel, attendu qu'en acceptant un poste à l'Organisation des Nations Unies, il s'était engagé à remplir ses fonctions et à régler sa conduite «en ayant exclusivement en vue les intérêts de l'Organisation». Il affirme par suite que, en omettant d'examiner le lien entre les efforts déployés par lui au bureau du Yémen et les décisions relatives à son rappel et au non-renouvellement de son contrat, le Tribunal administratif a commis le plus grave manquement qui soit au devoir qu'il avait d'exercer sa juridiction.

80. Les allégations ainsi formulées partent de l'idée que les deux décisions administratives fondamentales qui ont eu une importance cruciale pour M. Fasla en 1969 — son rappel du Yémen et le non-renouvellement de son contrat de durée déterminée — traduisaient la réaction de l'administration devant l'attitude de l'intéressé, qui avait dénoncé de graves irrégularités administratives. C'est donner à croire qu'il a été persécuté non seulement pour avoir exercé ses droits mais encore pour avoir rempli ses obligations dans l'intérêt des Nations Unies; c'est donner à croire aussi que ces décisions administratives ont été inspirées par des motifs illicites ou non pertinents.

81. De l'adoption par l'Assemblée générale du statut du Tribunal administratif et de la jurisprudence de cet organe judiciaire résulte un système de garanties judiciaires qui protège les fonctionnaires des Nations Unies contre les actes dommageables de l'administration, notamment le cas où l'exercice du pouvoir discrétionnaire serait motivé par des considérations illicites, au mépris des droits ou expectatives légitimes d'un fonctionnaire. Etant donné l'existence de ce système de garanties judiciaires et conformément à ce qui est maintenant soutenu devant la Cour, M. Fasla aurait dû contester devant le Tribunal administratif des Nations Unies la validité des deux décisions de rappel et de non-renouvellement pour les raisons alléguées, à savoir que ces décisions portaient atteinte à ses droits, l'empêchaient de remplir ses obligations à l'égard de l'Organisation et étaient inspirées par des motifs illicites.

82. C'est un fait que, dans la requête qu'il a adressée au Tribunal administratif des Nations Unies, M. Fasla n'a pas prié le Tribunal d'annuler pour cause d'illégalité ou de motivation illicite les décisions relatives à son rappel du Yémen et au non-renouvellement de son contrat de durée déterminée. En vertu du règlement du Tribunal, toute requête doit spécifier «les décisions contestées dont le requérant demande l'annulation conformément au paragraphe 1 de l'article 9 du statut». Or les demandes soumises au Tribunal administratif, et reproduites au paragraphe 44 ci-

dessus, ne se rapportent pas à ces deux décisions fondamentales, ce qui indique que le requérant n'en contestait pas la validité. C'est ainsi qu'en ce qui concerne son rappel du Yémen la demande *b*) de la requête additionnelle visait uniquement certaines conséquences économiques de ce rappel. Les autres demandes tendant à une annulation ou à une exécution supposaient que le contrat initial de durée déterminée était venu à expiration, puisque les demande *e*) et *g*) concernaient l'inexécution de l'obligation assumée par le Secrétaire général de s'employer à trouver un nouveau poste à M. Fasla. Le parti pris était invoqué non pour justifier l'annulation d'une décision administrative quelconque mais pour réclamer une indemnité (demande *j*)). La seule demande d'annulation pour laquelle le grief de parti pris était pertinent était la demande *f*) concernant l'invalidation du rapport établi en septembre 1970. En ce qui concerne la demande *d*), sa portée sera examinée séparément. Toutes les autres demandes ne visaient qu'une indemnisation (demandes *h*), *i*), *k*), *l*), *m*), *n*) ainsi que les demandes *a*) et *c*) de la requête additionnelle). Autrement dit, le requérant se fondait devant le Tribunal administratif sur l'insuffisance des efforts tentés par le Secrétaire général pour lui procurer un nouveau contrat, mais non sur l'illégalité ou la motivation illicite des décisions qui avaient été prises de le rappeler du Yémen et de ne pas renouveler son contrat de durée déterminée.

83. Dans ces conditions, le Tribunal administratif était fondé à conclure, comme il l'a fait au paragraphe III de son jugement, que bien que le requérant ait prié le Tribunal (dans la demande *d*)) d'ordonner au Secrétaire général de le réintégrer dans la situation qui était la sienne auparavant, cette demande n'était pas fondée sur le droit d'obtenir la prolongation de son contrat. Le Tribunal a estimé, dans le même paragraphe, que la demande visant un emploi ultérieur dépendait des demandes introduites en vue de faire ordonner au Secrétaire général de rectifier et de compléter la fiche analytique individuelle de M. Fasla et de procéder à des recherches sérieuses en vue de l'affecter à un poste correspondant à ses aptitudes.

84. Le mémoire explicatif qui accompagne les demandes du requérant confirme l'exactitude de cette conclusion du Tribunal. Dans l'argumentation avancée à l'appui des diverses demandes, il était fréquemment fait mention d'irrégularités commises au bureau du Yémen, mais il n'était affirmé nulle part, ce que l'on soutient maintenant avec énergie devant la Cour, que c'étaient les efforts déployés par M. Fasla pour éliminer ces irrégularités qui avaient entraîné son rappel du Yémen et la non-prolongation de son contrat. Il était noté au contraire dans ce mémoire que M. Fasla avait sollicité spontanément son rappel du Yémen avant l'expiration de son affectation.

85. Dès lors que le requérant n'a pas demandé au Tribunal administratif d'ordonner l'annulation des décisions de rappel et de non-renouvellement pour illégalité et motivation illicite, il est évident que l'on ne pouvait attendre du Tribunal qu'il aborde ces questions de sa propre initiative ou procède de lui-même à un examen ou à une enquête en la matière.

Si en vertu de son statut et conformément à sa jurisprudence le Tribunal administratif examine les motifs illicites imputés à une décision administrative, et s'il peut, aux termes de son règlement, ordonner toute mesure d'instruction qu'il juge utile, en sa qualité de « corps indépendant et véritablement judiciaire » (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 53), il ne peut entreprendre une enquête de ce genre que lorsque la partie lésée demande l'annulation de la décision contestée et allègue expressément que la décision en cause a été inspirée par des considérations illicites ou non pertinentes. De même, il n'aurait pas été opportun que la Cour procède d'elle-même à une telle enquête conformément aux articles 48 et 50 de son Statut. Le fait que la Cour s'est abstenue d'enquêter sur la situation administrative au Yémen ou sur les motifs de la décision par laquelle le requérant a été rappelé ne signifie pas que, dans une procédure de réformation, la Cour s'estime empêchée d'examiner les faits de la cause en toute liberté ou de contrôler l'appréciation des faits par le Tribunal. Une telle enquête aurait porté sur des faits et des allégations invoqués à l'appui de demandes et de conclusions que le requérant n'avait pas formulées devant le Tribunal administratif. Une enquête sur ces questions ne saurait trouver place dans une procédure de réformation visant à déterminer si le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction, question qui ne peut que se rattacher aux demandes et conclusions dont le Tribunal a été saisi.

86. De plus, grâce à la documentation dont il disposait, le Tribunal a pu vérifier les considérations ayant motivé la décision de rappel. Après avoir été saisi des dénonciations du requérant relatives aux irrégularités commises dans la gestion du bureau du Yémen, l'administration a, en février 1969, chargé un haut fonctionnaire de se rendre sur place et de faire rapport sur les mesures à prendre. Son rapport, dont le requérant a sollicité avec insistance la production devant le Tribunal dans sa demande *a)* et qui contenait des éloges sur les efforts qu'il avait déployés au Yémen, traitait, dans ses conclusions, de la gestion du bureau du Yémen. S'il y était dit à ce sujet que M. Fasla pouvait « continuer à s'occuper du bureau pendant la toute première période d'absence [du représentant résident] », le rapport n'en faisait pas moins la recommandation suivante: « dans l'intérêt d'une représentation et d'une administration locales compétentes, son rappel de la République arabe du Yémen serait souhaitable aussi ».

87. Ces éléments suffisent à expliquer pourquoi la Cour n'est pas en mesure d'accepter la thèse selon laquelle le Tribunal administratif a omis d'exercer sa juridiction parce qu'il n'a pas procédé à une enquête sur la situation qui existait au bureau du Yémen. On ne saurait équitablement accuser un tribunal d'avoir omis d'exercer sa juridiction parce qu'il n'a pas ordonné une enquête ou des mesures d'instruction qui n'étaient pas indispensables pour statuer sur une affaire dont il était saisi, alors qu'aucune des parties ne l'avait prié de le faire. On se souviendra du principe rappelé précédemment par la Cour, à savoir qu'un tribunal international a le devoir « de répondre aux demandes des parties telles qu'elles s'ex-

priment dans leurs conclusions finales, mais aussi celui de s'abstenir de statuer sur des points non compris dans lesdites demandes ainsi exprimées» (*C.I.J. Recueil 1950*, p. 402).

*
* * *

88. La Cour doit maintenant examiner la seconde question posée dans la requête pour avis consultatif, par laquelle elle est priée de dire si le Tribunal a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé, ainsi qu'il est soutenu dans la demande présentée au Comité.

89. Les thèses formulées dans la demande adressée au Comité à propos «d'une erreur essentielle dans la procédure qui a provoqué un mal-jugé» peuvent se résumer comme suit. En premier lieu, M. Fasla affirme que ce «mal-jugé» ressort des faits allégués relativement au non-exercice de la juridiction et des renseignements contenus dans les annexes jointes à sa demande et que le Tribunal a rendu un jugement des plus contestables en ne suivant pas la procédure et les méthodes qu'il applique habituellement pour connaître des requêtes dont il est saisi. En second lieu, il soutient que le Tribunal «n'a pas procédé à un examen complet de l'affaire et ne s'est pas prononcé» sur plusieurs prétentions et demandes, contrairement à la pratique qu'il suit habituellement et à ce que le requérant appelle le principe général bien établi selon lequel un tribunal doit examiner toutes les demandes dont il a été régulièrement saisi et se prononcer sur elles en exposant les motifs de ses conclusions et les faits sur lesquels il s'est fondé pour y arriver. En troisième lieu, M. Fasla signale que le fait de ne pas même mentionner certaines demandes est contraire à la procédure judiciaire normale et constitue une erreur essentielle.

90. Pour répondre à cette question, la Cour doit déterminer premièrement le sens et la portée de la disposition de l'article 11 qui autorise à contester un jugement en alléguant «que le Tribunal ... a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé» et, deuxièmement, en quoi les faits qui lui sont soumis révéleraient éventuellement une erreur essentielle de cette nature en l'espèce.

91. «Une faute essentielle dans la procédure» est l'un des deux motifs de contestation prévus à l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT, et c'est avec un libellé très proche — «erreur essentielle dans la procédure» — que ce motif a été introduit dans le projet d'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies recommandé à l'Assemblée générale par le Comité spécial chargé d'étudier la question de la réformation des jugements du Tribunal administratif en 1955. Les mots «qui a provoqué un mal-jugé» ont été ajoutés à la 499^e séance de la Cinquième Commission sur la proposition de la délégation indienne qui avait déclaré antérieurement:

«Le paragraphe 1 prévoit un autre motif de réformation: l'erreur essentielle dans la procédure. En employant le mot «essentielle», on

a voulu écarter les demandes de réformation fondées sur des erreurs mineures ou sans conséquences. Afin de préciser cette intention, la délégation indienne propose d'insérer, dans le texte de ce paragraphe, les mots «qui a provoqué un mal-jugé» après les mots «erreur essentielle dans la procédure.»

L'insertion de ces quelques mots n'avait donc pas pour objet de modifier la portée de ce motif de contestation et encore moins d'en créer un qui soit indépendant, mais tendait simplement à préciser le sens d'«essentielle» et, en acceptant la proposition indienne, la Cinquième Commission paraît avoir pensé qu'elle ne changeait rien, en substance, au projet initial. Un délégué a même souligné «qu'une erreur essentielle dans la procédure implique incontestablement un mal-jugé».

92. Sans doute n'est-il pas facile d'énoncer tout ce que recouvre la notion d'«erreur essentielle dans la procédure qui a provoqué un mal-jugé». Mais dans les affaires dont connaît le Tribunal administratif, l'idée de base est qu'un fonctionnaire a le droit fondamental d'exposer sa cause, soit oralement soit par écrit, et d'être assuré que le Tribunal l'étudiera avant de statuer sur ses droits. Une erreur procédurale est essentielle et constitue «un mal-jugé» si elle aboutit à violer le droit du fonctionnaire à être impartialement entendu comme il est indiqué ci-dessus et, en ce sens, empêche que justice lui soit faite. En présentant les choses ainsi, on ne résout pas complètement le problème que pose la définition précise des erreurs procédurales visées à l'article 11, mais certains éléments du droit d'être impartialement entendu sont cependant bien connus et fournissent d'utiles critères pour déterminer les cas d'erreurs procédurales essentielles ayant provoqué un mal-jugé: on peut citer, par exemple, le droit d'avoir accès à un tribunal indépendant et impartial établi par la loi; le droit d'obtenir une décision de justice dans un délai raisonnable; le droit d'avoir, dans des conditions raisonnables, la faculté de présenter sa cause au tribunal et de commenter les thèses de l'adversaire; le droit à l'égalité avec celui-ci dans la procédure; et le droit d'obtenir une décision motivée.

93. Aussi bien dans sa demande au Comité que dans son opinion et ses observations transmises à la Cour, M. Fasla rattache fréquemment soit au non-exercice de la juridiction soit à l'erreur essentielle dans la procédure soit aux deux motifs à la fois des griefs qui sont fondamentalement les mêmes quant à la façon dont le Tribunal a traité l'affaire. En conséquence, nombre de considérations qui s'appliquent aux griefs se rapportant au premier motif s'appliquent aussi aux griefs concernant le second. Ces griefs visent pour la plupart la manière dont le Tribunal a tranché au fond les réclamations, et non des erreurs de procédure au sens propre de l'expression. Dans la mesure où on peut les considérer comme se rapportant à des questions de procédure, les griefs du fonctionnaire intéressé, à une exception près qui sera étudiée au paragraphe suivant, paraissent ne pas se fonder sur des erreurs de procédure au sens de l'article 11 mais traduire un désaccord sur la façon dont le Tribunal a réglé la procédure à

suivre, compte tenu de son appréciation des faits et du fond. Cela ressort par exemple du grief selon lequel le Tribunal a omis d'exercer sa juridiction et commis une erreur dans la procédure en déclarant pertinente en l'espèce une partie seulement du document dont la production avait été réclamée par le requérant dans la demande *b*) et en se bornant à prendre acte de la déclaration du défendeur à propos du document dont la production avait été requise dans la demande *c*). Sous réserve d'une exception, qu'il convient d'examiner maintenant à part, les contestations de M. Fasla ne visent rien qui constitue une erreur de procédure à proprement parler.

* *

94. L'exception en question concerne le grief suivant lequel les décisions du Tribunal rejetant les demandes n'étaient pas suffisamment motivées. La Cour estime que ce grief concerne bien une erreur dans la procédure au sens propre de l'expression et doit être pris en considération en vertu de la disposition de l'article 11 relative à l'erreur procédurale essentielle qui a provoqué un mal-jugé. Dans son exposé écrit, le Secrétaire général soutient que, si le Tribunal ne motive pas toutes les parties de son jugement, cela ne constitue pas un manquement à une règle de procédure essentielle car, bien que le Secrétaire général ait mentionné expressément la possibilité d'inclure l'absence de motivation parmi les causes de réformation lors de l'élaboration de l'article 11 du statut du Tribunal, cela n'a pas été fait. La Cour ne peut admettre cette thèse. Si l'absence de motivation ne figure pas expressément dans la liste des causes de réformation, cela n'exclut pas la possibilité que cette lacune puisse constituer une des erreurs de procédure visées à l'article 11. Non seulement il est de l'essence des décisions judiciaires d'être motivées, mais en outre l'article 10, paragraphe 3, du statut du Tribunal, qui a été considéré par la Cour comme une disposition «de caractère essentiellement judiciaire» (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 52), stipule que «les jugements sont motivés».

95. S'il est acquis qu'un exposé des motifs est indispensable pour qu'un jugement du Tribunal soit valable, reste la question de savoir sous quelle forme et jusqu'à quel point cet exposé doit être détaillé pour satisfaire à cette condition. Le requérant semble partir de l'idée que, pour qu'un jugement soit suffisamment motivé, chacune des demandes doit être examinée séparément et les raisons de son acceptation ou de son rejet doivent être fournies. Or ni la pratique ni les principes n'autorisent à interpréter de façon si rigoureuse cette règle, qui paraît être comprise en général comme exigeant simplement qu'un jugement s'appuie sur un raisonnement et que celui-ci soit exposé. Cet exposé doit indiquer en termes généraux la motivation, mais n'a pas à reprendre dans le détail chacune des demandes et des thèses des deux parties. Si un organe judiciaire doit statuer sur toutes

les conclusions d'une partie, il n'est pas tenu, quand il rédige son jugement, de donner à l'exposé des motifs la forme d'un examen détaillé de chacun des chefs de demande présentés. Il n'existe pas non plus de modèle, ni de technique obligatoire, pour la rédaction des jugements: un tribunal peut exposer ses motifs directement ou indirectement et énoncer des conclusions expresses ou implicites, à condition que les motifs de la décision apparaissent nettement. La question de savoir si les motifs d'un jugement sont à ce point déficients qu'on peut y voir la négation du droit d'être équitablement entendu et un mal-jugé ne peut donc être appréciée que compte tenu à la fois du cas d'espèce et du jugement dans son ensemble.

96. Le caractère général du jugement rendu en l'espèce a déjà été indiqué. Les demandes du requérant y sont toutes énumérées et chacune d'elles est donc mentionnée; on y trouve un exposé étoffé de ce que le Tribunal considérait comme les faits pertinents; il y a un résumé assez détaillé de ce qui constituait, d'après le Tribunal, les aspects pertinents de la procédure devant la Commission paritaire de recours; les arguments du requérant et du défendeur sont résumés complètement; vient ensuite un long énoncé des motifs et des conclusions du Tribunal sur les questions et les points étroitement liés qui lui ont paru appeler un examen détaillé. Pour choisir ces questions et ces points, le Tribunal a suivi le plan du mémoire explicatif du requérant qui n'analyse pas les demandes une à une mais s'attache aux questions juridiques essentielles. L'ordre adopté par le Tribunal dans l'exposé des motifs correspond donc dans ses grandes lignes à celui que le requérant lui-même avait suivi pour développer son argumentation juridique dans son mémoire. Le jugement comprend enfin un dispositif qui énonce trois conclusions affirmatives et, suivant une pratique usuelle du Tribunal, rejette l'ensemble des autres demandes en une formule unique. Certes, un jugement ainsi rédigé fait appel dans une certaine mesure à des déductions et à des suppositions sans lesquelles on ne saurait comprendre les motifs sur tel ou tel point particulier. Il n'en est pas moins possible d'identifier et de préciser les passages des motifs où chacune des demandes est examinée. Quoi qu'il en soit, la question n'est pas de savoir si le Tribunal aurait pu recourir à une autre méthode de rédaction, ni si une motivation plus détaillée aurait pu être considérée comme préférable ou mieux appropriée. Il s'agit de savoir si le jugement était suffisamment motivé pour satisfaire à la règle suivant laquelle un jugement du Tribunal administratif doit énoncer les raisons sur lesquelles il se fonde. Eu égard à la forme et à la teneur du jugement, la Cour conclut que sa motivation ne contrevient pas aux exigences de cette règle.

* *

97. Il convient toutefois d'accorder une attention particulière à la

manière dont le Tribunal a motivé le rejet de la demande de remboursement pour frais exceptionnels, qui a déjà été qualifiée d'assez laconique. Le Tribunal a simplement déclaré qu'il estimait cette demande injustifiée, sans indiquer les raisons pour lesquelles il arrivait à cette conclusion. Le grief du requérant à cet égard est que le Tribunal, sans indiquer les règles ou les motifs sur lesquels il se fondait, s'est contenté de déclarer qu'il ne voyait pas de justification à cette demande et l'a purement et simplement rejetée. Mais à ce sujet il convient de tenir compte de la déclaration de principe adoptée par le Tribunal le 14 décembre 1950, qui définit les règles applicables par le Tribunal en la matière. L'affirmation suivant laquelle la demande de remboursement pour frais exceptionnels était injustifiée doit être interprétée, eu égard à cette déclaration de principe, comme signifiant que le requérant, à qui incombait le fardeau de la preuve, n'a démontré ni qu'il avait été impossible d'éviter ces dépens exceptionnels ni que leur montant était raisonnable.

98. Il faut tenir compte aussi du principe fondamental en matière de dépens qui s'applique au contentieux devant les tribunaux internationaux, à savoir que chacune des parties supporte ses propres frais à moins que le tribunal n'en décide autrement par une décision expresse (voir l'article 64 du Statut de la Cour). Une telle décision, prise en dérogation du principe général et imposant à l'une des parties l'obligation de rembourser les frais de son adversaire, ne doit pas seulement être expresse, elle doit énoncer ses motifs. En revanche, la décision par laquelle on laisse jouer le principe général n'a pas forcément à être motivée en détail et elle peut même être sous-entendue. Il en résulte que, sur ce point non plus, l'on ne saurait considérer le jugement comme pouvant être contesté pour insuffisance de motifs ainsi que le soutient le requérant.

* *

99. En ce qui concerne la demande de M. Fasla relative au remboursement des dépens afférents à la procédure de réformation, devant le Comité d'abord, devant la Cour ensuite, la Cour n'a pas à se prononcer. La Cour se borne à noter que, dans les cas où le Comité estime que la demande repose sur des bases sérieuses, il ne serait peut-être pas souhaitable de faire supporter au fonctionnaire intéressé les frais nécessaires qu'entraîne une procédure de réformation engagée conformément à l'article 11 du statut du Tribunal administratif.

*
* *

100. Ayant énuméré ses conclusions sur les questions qui lui ont été posées, la Cour tient à réaffirmer ce qui est dit au paragraphe 73, à savoir qu'en application du paragraphe XV du jugement du Tribunal administratif M. Fasla est en droit d'obtenir le versement d'une somme égale au montant de tout préjudice subi du fait de son rappel précipité du Yémen

et que, la période de deux mois fixée par le Tribunal administratif à cet égard ayant été suspendue pendant la durée de la procédure de réformation, elle doit être calculée à partir du moment où le jugement deviendra définitif conformément à l'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif.

*
* *
*

101. Par ces motifs,

LA COUR DÉCIDE,

par dix voix contre trois,

de donner suite à la requête pour avis consultatif;

LA COUR EST D'AVIS,

Concernant la question I,

par neuf voix contre quatre,

que le Tribunal administratif n'a pas omis d'exercer sa juridiction ainsi que le soutient le requérant dans sa demande présentée au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif;

Concernant la question II,

par dix voix contre trois,

que le Tribunal administratif n'a pas commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé, ainsi que le soutient le requérant dans sa demande présentée au Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif.

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

Le Président,

(Signé) Manfred LACHS.

Le Greffier,

(Signé) S. AQUARONE.

M. LACHS, Président, fait la déclaration suivante :

Tout en souscrivant complètement aux motifs énoncés par la Cour et à ses conclusions, j'estime devoir formuler deux observations.

1. Que les jugements du Tribunal administratif des Nations Unies puissent être réexaminés par une instance judiciaire supérieure est une possibilité dont il faut se louer car elle tend à mieux assurer la protection des droits en jeu. Mais la façon dont elle a été mise en œuvre a soulevé des doutes que je partage. J'irais même plus loin que la Cour quand celle-ci déclare ne pas considérer la procédure établie à l'article 11 comme « exempte de difficulté » (paragraphe 40), car à mon sens, on ne saurait accepter sans réserve la procédure dans son ensemble ou certaines de ses phases. L'historique des dispositions en question montre — et cela n'a rien d'étonnant — qu'elles ont été adoptées après maintes divergences de vues et controverses juridiques.

Il n'y aurait guère d'intérêt peut-être à signaler ce problème s'il ne devait y avoir à l'avenir d'autre choix qu'entre un contrôle judiciaire du genre de celui qu'offre la présente procédure et une absence totale de contrôle judiciaire. Mais je ne crois pas qu'il doive forcément en être ainsi et si un choix doit être opéré c'est entre la méthode actuelle de contrôle et une méthode plus efficace et exempte de difficulté. Je ne vois aucune raison impérative, ni en droit ni en fait, pour laquelle l'adoption d'une meilleure méthode ne pourrait être envisagée.

2. Ma seconde observation concerne la différence qui existe entre les deux procédures de réformation, celle que prévoit l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'OIT et celle qu'établit l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies. Chacune d'elles a été acceptée par un certain nombre d'organisations, pour la plupart des institutions spécialisées; vu la coordination qui doit manifestement être assurée entre ces organisations, appartenant presque toutes aux Nations Unies, il est regrettable qu'il y ait des divergences quant à la nature de la protection accordée à leurs fonctionnaires. En fin de compte, elles ont pour effet d'offrir une protection différente selon la catégorie de fonctionnaires. Il ne fait guère de doute que, dans l'intérêt des administrations en question, des fonctionnaires et des organisations elles-mêmes, les procédures devraient être uniformes.

MM. FORSTER et NAGENDRA SINGH, juges, font la déclaration suivante :

Bien que nous ayons voté pour l'avis de la Cour, certains aspects nous paraissent mériter d'être mentionnés; aussi, nous prévalant des droits conférés par l'article 57 du Statut auquel s'ajoute l'article 84 du Règlement, joignons-nous à l'avis la déclaration suivante :

I

On a dit qu'étant donné la nature et le caractère de la voie procédurale par laquelle l'avis consultatif de la Cour est sollicité conformément à l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies, il paraît douteux que le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif¹, organe politique, mais néanmoins autorisé par l'Assemblée générale à prendre l'initiative de soumettre des questions juridiques à la Cour en vertu de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, soit bien apte à jouer ce rôle. S'ajoute à cela le problème de l'égalité des parties — en l'espèce le Secrétaire général et le fonctionnaire intéressé — en ce qui concerne le droit de se présenter devant la Cour (article 66 du Statut). Il n'est pas sans intérêt de relever que, malgré le paragraphe 2 de la résolution 957 (X) adoptée en 1955 par l'Assemblée générale, recommandant aux Etats Membres et au Secrétaire général de s'abstenir de présenter des exposés oraux à la Cour, le fonctionnaire requérant, M. Fasla, a demandé, par lettre du 15 décembre 1972, à être autorisé à soumettre des observations orales. Cette requête a été renouvelée par écrit le 29 janvier 1973. C'est la décision de la Cour de ne pas tenir d'audience publique pour entendre des exposés oraux qui a placé les parties sur un pied d'égalité en la présente espèce.

Le premier souci de tout organe judiciaire, qu'il siège en appel ou dans une procédure de réformation, et qu'il rende un jugement ou un avis consultatif, est de s'assurer que toutes les parties intéressées se voient accorder, dans des conditions d'égalité, la possibilité de présenter sans entraves leurs vues respectives de manière que justice soit rendue sur la base de tous les renseignements nécessaires à cette fin suprême. Il se peut que dans les circonstances de la présente espèce, la décision de ne pas tenir d'audiences se soit justifiée puisque la Cour disposait d'informations adéquates pour pouvoir rendre la justice, mais cette considération ne vaut pas pour toutes les affaires qui pourraient être soumises à la Cour par voie de requête pour avis consultatif en vertu de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies. Il ne saurait donc être question de généraliser et d'affirmer une fois pour toutes que la procédure serait nécessairement régulière dans les différentes circonstances de tous les cas d'espèce qui pourraient se présenter au titre de cette catégorie particulière d'affaires. Admettons même qu'il n'existe pas de principe général de droit exigeant que, dans une procédure de réformation, *la possibilité soit nécessairement donnée* aux parties d'exposer oralement leur cause devant le tribunal compétent; il n'est cependant pas douteux que les procédures judiciaires visent à parer à toutes les éventualités et qu'elles laissent au tribunal de réformation la faculté discrétionnaire d'apprécier, selon les circonstances, ce qui est juste et nécessaire. Une procédure judiciaire ne

¹ Que l'on appellera ci-après, pour plus de commodité, le Comité.

saurait échapper à toute critique si, comme en l'espèce, elle lie les mains de la Cour, comme tribunal de réformation et, par souci de préserver l'égalité des parties, exclut toute possibilité d'exposés oraux même si, dans un cas particulier, des audiences apparaissent nécessaires et justifiées. Certaines améliorations semblent donc indiquées pour pouvoir faire face à toutes les situations.

Il convient en outre de rappeler l'historique de l'élaboration de l'article 11 du statut du Tribunal. Les délégués du Royaume-Uni et des États-Unis d'Amérique, pays qui étaient parmi les coauteurs de la résolution 957 (X) de l'Assemblée générale, ont spécifié qu'ils laissaient à la Cour le soin de décider si la procédure prévue pour réformer les jugements du Tribunal administratif sur des points de droit présentait des failles juridiques. Ces délégués ont exprimé l'espoir que

«la Cour, si elle estime qu'un élément important de la procédure est contraire aux dispositions de la Charte ou de son propre Statut, ou encore ne donne pas aux parties en cause des garanties suffisantes, n'hésitera pas à nous le faire savoir» (Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, dixième session, 541^e séance, 8 novembre 1955*, par. 54-67, p. 314-315).

Pour répondre aux objections évoquées plus haut, qui remontent à 1955, il paraît opportun de dire un mot des possibilités d'amélioration des procédures établies en vertu de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies. On peut relever par exemple que le Comité ne donne aucun motif, soit pour accueillir les demandes, soit pour les rejeter. Le Comité se réunit à huis clos et n'établit pas de comptes rendus analytiques de ses délibérations, qui sont considérées comme confidentielles, même pour la Cour. Voilà l'un des aspects non judiciaires de la manière dont le Comité applique la procédure établie pour saisir la Cour d'une requête pour avis consultatif. De plus, on ne peut pas nier que les décisions du Comité ont une importance vitale pour les fonctionnaires de l'ONU, une décision positive étant une «condition nécessaire», ou un *sine qua non* de «l'exercice de la juridiction consultative de la Cour». Ainsi, l'intervention du Comité devient une étape juridique cruciale de toute la procédure établie pour l'examen des griefs des fonctionnaires, puisque sans son assentiment il n'est pas possible d'obtenir que la Cour énonce librement sa propre opinion. On a évoqué aussi le caractère non judiciaire et la composition du mécanisme de filtrage que constitue le Comité, lequel n'est sans doute pas toujours l'organe juridique qui conviendrait pour consulter la Cour — c'est un aspect qui est traité dans l'avis, et nous approuvons ce qui est dit à ce sujet. Nous pensons nous aussi que la Cour doit donner suite à la requête pour avis consultatif en l'espèce. Le régime institué par l'article 11 du statut du Tribunal n'est peut-être pas juridiquement impeccable. Il peut même être éloigné de la perfection en tant que procédure judiciaire, mais certainement pas au point de justifier la Cour à refuser de répondre aux deux questions sur lesquelles son avis

est demandé. Il est sans doute vrai aussi que la Cour n'est pas saisie de cet aspect en 1973 et qu'en conséquence il ne serait peut-être pas correct de formuler des observations à ce propos, soit directement, soit même à titre d'*obiter dictum*. Il ne nous paraît cependant pas déplacé de le signaler dans la présente déclaration et de laisser aux autorités intéressées le soin d'examiner, si elles le jugent à propos, s'il ne serait pas possible d'améliorer la procédure dont le Comité constitue le rouage central.

II

Nous souscrivons aussi à la conclusion suivant laquelle les deux questions posées à la Cour appellent une réponse négative, mais il existe néanmoins un aspect particulier et une considération distincte qui méritent d'être mentionnés dans l'intérêt général de la justice. Nous approuvons sans réserve l'idée que, sur le plan de la procédure suivie par le Tribunal, il n'y a eu aucune erreur essentielle dont on puisse dire qu'elle aurait provoqué un mal-jugé en l'espèce. Les formes régulières ont été observées et nous n'éprouvons pas de difficulté à répondre à la question correspondante par la négative.

Toutefois, pour ce qui est du non-exercice de la juridiction, bien des opinions sont permises, tant à propos de ce qui constitue ce non-exercice que des limites de la fonction de réformation de la Cour, compte tenu notamment des restrictions que lui impose ici son mandat. Il est naturellement vrai que la Cour n'est pas à même de refaire le procès à l'issue duquel le Tribunal administratif a statué. La Cour ne doit pas, de façon générale, aborder l'examen des questions de fond et en particulier de celles qui n'appartiennent pas aux catégories «réformables», c'est-à-dire qui ne concernent pas les deux points retenus par le Comité parmi les quatre énumérés au paragraphe 1 de l'article 11 du statut du Tribunal administratif. L'intention n'est pas ici de s'écarter de la jurisprudence déjà consacrée à l'époque de la Cour permanente, suivant laquelle la Cour doit se tenir «dans le cadre de ... la demande d'avis qui lui a été présentée» attendu que, au cas où certains points débattus «dépasseraient le cadre de la question ... la Cour ne saurait s'en occuper» (*C.P.J.I. série B n° 16*, p. 16). La Cour doit donc rester «dans les limites» des questions qui lui sont soumises (cf. *C.I.J. Recueil 1955*, p. 72).

Toutefois il n'est pas interdit d'examiner sous tous ses aspects la notion de l'«omission d'exercer la juridiction». Ces termes figurent dans la requête adressée à la Cour et ne doivent donc pas échapper à notre attention. Il y a assurément «non-exercice de la juridiction» quand le Tribunal a, sciemment mais à tort, omis de prendre en considération un point important, ou ne l'a pas fait par inadvertance.

On peut dire aussi que le Tribunal n'a pas exercé sa juridiction s'il a causé une injustice tangible, manifeste, vu qu'exercer sa juridiction de

cette manière revient à ne pas l'exercer. Cette interprétation ne vaut bien sûr que si le défaut d'exercice de la juridiction est si flagrant qu'il emporte la nullité.

De même, suivant les espèces, il peut y avoir non-exercice de la juridiction dans des cas où le Tribunal s'est demandé s'il devait faire usage de ses pouvoirs juridictionnels relativement à une question particulière, mais a résolu le problème par la négative. En pareille circonstance le Tribunal pourra certes être considéré comme ayant effectivement exercé sa juridiction. Mais il faudrait alors se demander si, pour parvenir à sa conclusion, le Tribunal n'est pas sorti d'une marge d'appréciation raisonnable et de ce qu'on pourrait appeler une évaluation normale des faits de la cause. Ce qu'il appartient à la Cour d'examiner, c'est une contestation du jugement du Tribunal au motif que celui-ci « a omis d'exercer sa juridiction ». La Cour doit donc apprécier dans chaque cas s'il y a eu non-exercice de la juridiction au sens de l'article 11 du statut du Tribunal.

C'est ici qu'interviennent certaines considérations relatives à la nature et aux circonstances particulières du non-exercice des pouvoirs juridictionnels du Tribunal. On ne saurait dire, de façon générale, que la notion de « non-exercice de la juridiction » interdise toujours d'examiner si la juridiction a été exercée de façon convenable. On a affirmé que la Cour, dans sa fonction de réformation, doit veiller à ne pas empiéter sur le fond. Il est cependant permis de se demander jusqu'à quel point la Cour doit s'inspirer de l'avis consultatif de 1956 qui concernait le Tribunal de l'OIT et l'article XII de son statut, lequel est très différent de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies. Même si la Cour se laissait guider par cette décision où il est dit que « les erreurs de fait ou de droit que commettrait le Tribunal administratif dans ses jugements sur le fond ne peuvent pas [être redressées par la Cour sur demande d'avis] » (*C.I.J. Recueil 1956*, p. 87), il semble que rien ne l'empêcherait d'analyser les conclusions du tribunal inférieur pour déterminer si les intérêts fondamentaux de la justice ont été respectés en ce sens qu'il y aurait un rapport adéquat, proportionnel ou équilibré entre les constatations du Tribunal et les conclusions exprimées dans son jugement. En l'espèce, bien qu'il n'y ait peut-être pas eu mal-jugé au sens où la juridiction en tant que telle n'aurait pas été exercée du tout, et qu'on puisse donc répondre strictement par la négative à la question du Comité, certaines observations se justifieraient si l'on relevait un déséquilibre entre les constatations de la juridiction inférieure et ses conclusions quant aux réparations à accorder.

Il convient d'examiner assez longuement cet aspect, et pour cela le mieux est de mentionner séparément les passages du jugement n° 158 du Tribunal qui ont trait: a) à la thèse du requérant et aux constatations

du Tribunal et b) aux conclusions auxquelles le Tribunal est parvenu quant aux réparations à accorder :

a) Dans le jugement n° 158, le Tribunal résume *la thèse du requérant* dans les termes suivants :

«Cependant, le requérant ne prétend pas que le seul fait d'avoir été engagé pour une durée déterminée lui donne droit à la prolongation de son contrat au-delà du 31 décembre 1969. Il *demande tout d'abord au Tribunal d'ordonner au défendeur de rectifier et compléter sa fiche analytique individuelle et les rapports périodiques réglementaires*, ainsi que les appréciations portées sur son travail; il lui demande par ailleurs d'ordonner au défendeur de continuer des *recherches sérieuses en vue d'affecter le requérant à un poste correspondant à ses aptitudes*¹. » (Les italiques sont de nous.)

Par comparaison avec cette thèse du requérant, les *constatations du Tribunal*, exprimées de façon claire et catégorique, sont ainsi conçues :

«Le Tribunal constate qu'au moment où la recherche d'un nouveau poste a été entreprise, aucun rapport périodique n'avait été établi sur les services du requérant du 1^{er} juillet 1965 au 31 mai 1966 et de novembre 1967 au 31 décembre 1969. *La pratique établie concernant la contestation des rapports périodiques n'avait pas été observée*. Enfin, *certaines appréciations élogieuses concernant les services du requérant ne figuraient pas au dossier*. La fiche analytique individuelle établie sur la base des seuls rapports existants était donc incomplète. Après avoir examiné cette situation, la Commission paritaire de recours a déclaré «qu'en raison de ces faits, *le dossier du requérant*» était «*incomplet et trompeur*» et que cela avait «*gravement compromis ses chances d'obtenir une prolongation de son contrat ou de faire accepter sa candidature à un poste dans d'autres organisations*».

Le Tribunal estime que *l'engagement pris par le défendeur n'a pas été exécuté régulièrement* puisque les informations concernant les services du requérant, telles qu'elles figuraient dans son dossier et dans sa fiche analytique individuelle, comportaient de graves lacunes. *Les recherches n'auraient pu être menées régulièrement que sur la base d'informations complètes et impartiales*². » (Les italiques sont de nous.)

b) Le Tribunal se prononce dans sa *conclusion* sur la réparation accordée, qui est d'une importance primordiale pour le requérant, M. Mohamed Fasla, mais qui doit aussi permettre à la Cour d'apprécier s'il existe un juste équilibre et une proportion exacte entre les consta-

¹ Voir document AT/DEC/158 du 28 avril 1972; affaire n° 144, jugement n° 158, p. 17-18.

² *Ibid.*

tations du Tribunal et les satisfactions données en définitive au requérant. C'est dans ces derniers paragraphes du jugement du Tribunal que l'on peut apprécier comment il a essentiellement exercé sa juridiction. Nous reproduisons donc ci-après les conclusions du Tribunal :

«Le Tribunal doit en conclure que le *parti pris dont le premier notateur témoignait à l'égard du requérant n'a été en aucune manière redressé* par le fonctionnaire supérieur appelé à participer à la rédaction du rapport que le défendeur avait accepté de faire établir, comme il en avait l'obligation aux termes du règlement du personnel.

Ainsi le défendeur a toléré qu'un rapport manifestement inspiré par le parti pris, ne contenant aucune réserve ou observation personnelle de la part du deuxième notateur, soit placé dans le dossier du requérant et utilisé dans la fiche analytique individuelle révisée à la suite de la recommandation de la Commission paritaire de recours acceptée par le défendeur.

.
Etant arrivé à la conclusion que *le défendeur n'a pas exécuté dans des conditions raisonnables l'obligation qu'il avait assumée de procéder à la recherche d'un poste pour le requérant, le Tribunal constate qu'il n'est pas possible de porter remède à cette situation par l'annulation de la décision contestée ou en ordonnant l'exécution de l'obligation contractée en 1969. Le Tribunal a jugé dans des affaires analogues (jugements n° 68: *Bulsara* et 92: *Higgins*) que l'octroi d'une indemnité au lieu et place de l'exécution de l'obligation peut constituer une réparation suffisante et adéquate.*

Prenant en considération les constatations de la Commission paritaire de recours dans son rapport du 3 juin 1970 (paragraphe 45) ainsi que le fait que le PNUD a refusé de chercher à nouveau un poste au requérant après avoir accepté de corriger la fiche analytique individuelle en tenant compte des rapports périodiques qui manquaient jusqu'alors, le Tribunal considère qu'en l'occurrence l'octroi d'une somme égale au montant net du traitement de base du requérant pour une période de six mois constitue «la juste mesure de la réparation, le chiffre raisonnable de celle-ci» (avis consultatif du 23 octobre 1956, *C.I.J. Recueil 1956*, p. 100) ¹.» (Les italiennes sont de nous.)

Si l'on rapproche les constatations du Tribunal des conclusions auxquelles il est parvenu, notamment en ce qui concerne la réparation, il semble donc qu'une certaine disproportion se manifeste dans la façon dont le Tribunal a exercé ses pouvoirs juridictionnels.

¹ Voir document AT/DEC/158 du 28 avril 1972; affaire n° 144, jugement n° 158, p. 22.

Cet aspect de l'affaire, celui de la réparation accordée, ne semble pas concerner une erreur de procédure, cette notion ayant une portée restreinte et, comme on l'a vu plus haut, il n'y a pas eu non plus de vice de *procédure* en tant que tel en l'espèce, et encore moins un mal-jugé. Il ne s'agit pas non plus d'excès de juridiction ou de compétence, autre possibilité de saisine de la Cour envisagée à l'article 11 du statut du Tribunal, mais que le Comité n'a pas invoquée en l'espèce. De même, le déséquilibre signalé ne met pas en cause les dispositions de la Charte des Nations Unies. Il ne peut donc s'agir que de l'exercice de la juridiction et plus particulièrement de la question de savoir si cet exercice a été adéquat, ainsi qu'il est expliqué ci-après.

Le Tribunal a fait siennes toutes les thèses majeures du requérant et il a conclu que le défendeur « n'a pas exécuté l'obligation qu'il avait assumée ». Il a relevé en outre que le défendeur « *déclare expressément qu'il ne fera rien pour entreprendre une recherche de poste dans des conditions plus régulières* ». « *Pour ce motif, le Tribunal considère que l'obligation assumée dans la lettre du 22 mai 1969 n'a pas été exécutée.* » (Les italiques sont de nous.) On ne saurait donc nier que, si l'on examine l'affaire dans son ensemble, le résultat net de cet épisode des services du requérant au PNUD a été qu'il a perdu son emploi comme s'il était un « fonctionnaire indésirable », sans espoir ou sans grand espoir pour l'avenir, ce qui a constitué une grave atteinte à sa réputation professionnelle et nettement compromis ses perspectives de carrière. Le Tribunal a incontestablement traité de ce problème primordial soulevé par le requérant et, se jugeant en droit d'allouer une indemnité quand à son avis il n'est pas possible de rétablir la situation en annulant la décision contestée, il a, à juste titre, exercé sa juridiction, et accordé une réparation au requérant. En pareille circonstance, n'importe quel tribunal s'attacherait à prévoir une réparation appropriée et non pas à allouer une indemnité qui n'aurait de réparation que le nom. Il semble que cela ait été également l'intention du Tribunal administratif des Nations Unies, comme on peut le déduire des termes utilisés dans le jugement, suivant lesquels la réparation était accordée « au lieu et place de l'exécution » et devait donc constituer une réparation suffisante et adéquate du préjudice subi. En somme l'indemnité correspondant à six mois de traitement de base net accordée en l'espèce visait à réparer non seulement l'inexécution de l'obligation de chercher un nouvel emploi ou une nouvelle affectation au requérant, mais aussi celle de l'obligation de diffuser une fiche analytique complétée et corrigée; il s'agissait donc de réparer la totalité du préjudice causé à la réputation professionnelle du requérant, y compris ses perspectives de carrière. Cela étant, et vu en outre la constatation formelle, d'un caractère grave, formulée contre le défendeur et les critiques sévères exprimées par le Tribunal au sujet des méthodes du Secrétariat, il paraît assez incongru que l'indemnité accordée en conclusion ne représente que six mois de traitement de base net, si l'on songe au maximum de deux ans fixé par l'article 9, paragraphe 1, du statut du Tribunal, qui peut être dépassé dans des « cas exceptionnels ».

Même s'il n'y a rien de manifestement déraisonnable dans cette indemnisation parcimonieuse, qui autoriserait à y voir un « non-exercice de la juridiction », il reste que la juridiction paraît avoir été exercée de façon inappropriée ou disproportionnée et que ce fait, déjà évoqué dans la présente déclaration, n'a pas à être passé sous silence, sans, bien entendu, porter le moins du monde atteinte à l'avis consultatif de la Cour. Cette conclusion nous paraît justifiée bien qu'il ne s'agisse pas ici d'une procédure d'appel, parce que le Tribunal qui doit traduire en termes pécuniaires le préjudice subi jouit d'une grande marge d'appréciation discrétionnaire pour appliquer le principe général suivant lequel 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. L'application de ce principe, en ce qui concerne le pouvoir du Tribunal d'accorder une réparation, malgré les limites imposées par l'article 11 du statut du Tribunal, laisse nettement subsister une marge qui permettrait d'aller bien au-delà des six mois effectivement accordés en l'espèce.

Ainsi, tout en signalant les insuffisances du jugement du Tribunal, qui ressortent du déséquilibre entre ses constatations en faveur du requérant et la réparation qu'il lui a accordée, nous n'hésitons pas à affirmer qu'il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la quotité exacte de la réparation, car c'est un sujet qui intéresse le fond. De plus, le Tribunal a statué là-dessus et la Cour, qui ne peut que répondre aux deux questions expressément posées, n'est pas en mesure de dire quelle serait en la circonstance la réparation appropriée, sa nature, son degré ou son espèce.

Néanmoins, il ne paraît pas hors de propos, dans la présente déclaration, d'évoquer un aspect qui est d'une importance vitale pour le requérant et qui concerne aussi l'intérêt général de la justice. En attirant l'attention des autorités intéressées, qu'il s'agisse du Secrétaire général ou de toute autre personne ou organe, sur le caractère disproportionné de la réparation accordée, on sert, semble-t-il, plutôt qu'on ne compromet, l'administration de la justice. C'est là toute la raison d'être de la présente déclaration.

MM. ONYEAMA, DILLARD et JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, juges, joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion individuelle.

M. AMMOUN, Vice-Président, et MM. GROS, DE CASTRO et MOROZOV, juges, joignent à l'avis consultatif les exposés de leur opinion dissidente.

(Paraphé) M.L.

(Paraphé) S.A.