

OPINION INDIVIDUELLE DE M. ONYEAMA

[Traduction]

Je me suis prononcé sur le fond de la demande d'avis, bien que je ne partage pas l'opinion exprimée par la Cour au sujet de la compétence; selon moi c'est à la Cour qu'il appartient de décider à cet égard conformément à l'article 36, paragraphe 6, de son Statut. La décision adoptée règle le problème en l'espèce et elle s'impose à tous les membres de la Cour, sous réserve de leur droit, prévu par l'article 57 du Statut, de présenter une opinion individuelle. Une fois cette opinion exprimée, ils doivent aborder le reste de l'affaire en partant du principe que la décision prise par la Cour sur sa compétence est correcte.

*
* *
*

Je pense que la Cour, dans son avis, a eu raison de répondre par la négative aux questions qui lui étaient soumises et de repousser les prétentions de M. Fasla.

Il ne saurait y avoir non-exercice de juridiction lorsqu'un tribunal dont le jugement est attaqué au motif qu'il a omis d'exercer sa juridiction a examiné les questions dont il était saisi et s'est prononcé à leur sujet. Il y a non-exercice lorsque le tribunal décide, à tort, qu'il n'a pas compétence pour connaître de la matière qui lui est soumise, ou lorsqu'il néglige ou omet de statuer. On ne saurait légitimement parler de non-exercice de la juridiction du tribunal à propos d'une décision sur le fond susceptible d'être infirmée en appel. «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.¹» De même, on ne peut établir que le grief de non-exercice de juridiction est fondé en démontrant que le Tribunal intéressé a abouti à une décision erronée sur le fond ou a commis une erreur d'interprétation du droit matériel applicable.

Quant à l'erreur procédurale essentielle qui aurait provoqué un mal-jugé, je n'ai rien à ajouter à ce qui est dit à ce sujet dans l'avis et j'y souscris entièrement.

*
* *
*

Je me sens toutefois tenu de joindre à l'avis l'exposé de mon opinion

¹ C.I.J. Recueil 1956, p. 98-99.

individuelle car j'éprouve des doutes sérieux à propos de la recevabilité des questions posées à la Cour par l'organe qui prétend les soumettre, à savoir, le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif (ci-après dénommé le Comité).

Par sa résolution 957 (X) concernant la procédure de réformation des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, l'Assemblée générale a créé le Comité et l'a autorisé, en vertu de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies, à consulter la Cour s'il estime que la demande de réformation d'un jugement du Tribunal repose sur des bases sérieuses.

Le passage pertinent du statut du Tribunal administratif des Nations Unies tel qu'il a été adopté par la résolution 957 (X) de l'Assemblée générale le 8 novembre 1955 est l'article 11 qui est ainsi libellé :

« 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.

5. Lorsque le Tribunal a accordé une indemnité à la personne intéressée et que le Comité a prié la Cour de donner un avis consultatif en application du paragraphe 2 du présent article, le Secrétaire général, s'il considère qu'il serait difficile à l'intéressé de défendre ses intérêts, lui avance, dans les quinze jours suivant la décision du Comité demandant un avis consultatif, un tiers de l'indemnité totale accordée par le Tribunal, déduction faite des prestations de licenciement qui auraient déjà été versées. Cette avance est faite étant entendu que, dans les trente jours suivant la décision que le Tribunal rend en application du paragraphe 3 du présent article, l'intéressé rembourse à l'Organisation des Nations Unies la différence éventuelle entre cette avance et la somme à laquelle il a droit en vertu de l'avis de la Cour.»

Il ressort clairement de cet article que le Comité a été créé à seule fin de décider s'il y a lieu ou non de demander un avis consultatif à la Cour. L'Assemblée générale ne lui a attribué aucune autre fonction, ni dans cet article, ni dans d'autres textes.

L'article fait référence au paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte qui dispose :

«Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet, ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.»

C'est cette disposition de la Charte qui confère à l'Assemblée générale le pouvoir d'autoriser d'autres organes des Nations Unies à demander à la Cour des avis consultatifs.

Lorsqu'elle le fait, l'Assemblée générale doit, selon moi, s'en tenir strictement aux dispositions de cet article de la Charte qui, à cet égard, me paraît imposer les conditions ci-après :

1. L'autorisation doit concerner un organe des Nations Unies.
2. L'organe doit exercer certaines fonctions, ou se livrer à des activités qui lui sont confiées par l'Assemblée générale.
3. L'autorisation doit être limitée à la possibilité de demander des avis consultatifs sur *des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de l'activité des organes subsidiaires autorisés.* (Les italiques sont de nous.)

Il me semble que si l'une quelconque ou l'ensemble de ces conditions ne

sont pas satisfaites, l'autorisation n'a pas l'effet recherché et l'organe « autorisé » est juridiquement incompétent pour demander à la Cour un avis consultatif.

L'Assemblée générale tire son pouvoir de créer des organes subsidiaires de l'article 22 de la Charte des Nations Unies qui dispose que l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

L'expression « organe subsidiaire » n'a pas été définie dans la Charte et, dans la pratique, des termes ou expressions tels que *commissions*, *comités*, *organes subsidiaires* et *organismes subsidiaires*¹ ont été utilisés indifféremment. Mais quel que soit le nom qu'on lui donne, une des caractéristiques d'un organe subsidiaire est d'avoir été constitué pour exercer certaines fonctions en vue d'aider l'organe principal qui l'a créé — fonctions entrant dans le cadre des fonctions générales de l'organe principal et correspondant étroitement à son activité légitime.

J'estime que l'Assemblée générale ne peut valablement créer un organe subsidiaire chargé d'exercer des fonctions qui n'ont pas été expressément conférées à l'Assemblée elle-même, ou qui n'entrent pas dans le cadre de ses fonctions.

Ainsi, le Comité pour une juridiction criminelle internationale créé par l'Assemblée générale, en vertu de sa résolution 489 (V), afin de préparer des avant-projets de convention et de formuler des propositions concernant la création et le statut d'une cour criminelle internationale, a déclaré dans son rapport :

« Aux termes de la Charte, la Cour ne pourrait être qu'un organe subsidiaire. L'organe principal serait vraisemblablement l'Assemblée générale, mais un organe subsidiaire ne peut avoir une compétence plus étendue que l'organe dont il relève, et il est douteux que l'Assemblée générale soit compétente pour rendre la justice.² » (Les italiques sont de nous.)

Dans son avis consultatif relatif à l'*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*³ la Cour a déclaré, au sujet d'une opinion qui avait été exprimée, d'après laquelle le jugement d'un organe subsidiaire lie l'organe principal qui a créé cet organe :

« Il a été soutenu en troisième lieu que le Tribunal administratif est un organe subsidiaire, subordonné ou secondaire, et que, par conséquent, ses jugements ne sauraient lier l'Assemblée générale qui l'a créé.

¹ *Répertoire de la pratique des Nations Unies I*, p. 244.

² *Assemblée générale (VII)*, suppl. n° 11 (A/2136), par. 21.

³ *C.I.J. Recueil 1954*, p. 60-61.

Cette conception part de l'idée qu'en adoptant le statut du Tribunal administratif, l'Assemblée générale créait un organe qu'elle jugeait nécessaire à l'exercice de ses propres fonctions. Mais la Cour ne peut accepter ce point de départ. La Charte n'a pas conféré de fonctions judiciaires à l'Assemblée générale, et les rapports entre le personnel et l'Organisation rentrent dans le cadre du chapitre XV de la Charte. En l'absence d'un tribunal administratif, la charge de trancher les différends entre le personnel et l'Organisation pourrait incomber au Secrétaire général, en vertu des dispositions des articles 97 et 101. C'est ainsi que, pendant les trois ans et plus qui ont précédé la création du Tribunal administratif, le Secrétaire général a fait face à ce problème au moyen d'un organisme administratif paritaire conduisant à une décision définitive du Secrétaire général. En créant le Tribunal administratif, l'Assemblée générale ne déléguait pas l'exercice de ses propres fonctions; elle exerçait un pouvoir, qu'elle tenait de la Charte: celui de régler les rapports avec le personnel. A l'égard du Secrétariat, l'Assemblée générale a reçu de la Charte le pouvoir de fixer des règles, mais non de se prononcer judiciairement sur des cas d'espèce, ou d'en traiter autrement.»

Selon moi, cela revient à dire que l'Assemblée générale, en créant le Tribunal administratif des Nations Unies, ne peut avoir agi en vertu des dispositions de l'article 22 de la Charte, celle-ci ne conférant pas de fonctions judiciaires à l'Assemblée générale, mais qu'elle exerçait le pouvoir qui est le sien de régler les rapports avec le personnel conformément au chapitre XV de la Charte.

La Cour paraît assimiler la création d'un organe subsidiaire par l'Assemblée générale à une délégation par celle-ci de l'exercice de ses propres fonctions (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 61).

Vu ce qui précède, il ne semble pas que le Comité, à qui est confiée une fonction judiciaire très limitée, soit un organe subsidiaire relevant de la catégorie des organes visés à l'article 22 de la Charte.

Dans le présent avis, la Cour admet toutefois que le Comité a été valablement créé pour la raison que «le pouvoir de l'Assemblée générale de régler les relations avec le personnel englobe aussi celui de créer un organe constituant un rouage pour la réformation des jugements du Tribunal [administratif des Nations Unies]».

Selon moi, en créant le Comité, l'Assemblée générale a constitué un organe judiciaire ou pour le moins quasi judiciaire chargé de «filtrer» les demandes d'avis consultatifs adressées à la Cour conformément à l'article 11 du statut du Tribunal administratif, et de décider dans chaque espèce si la demande repose sur des bases sérieuses. Il y a donc entre le Comité et le Tribunal administratif un lien suffisant pour justifier l'opinion exprimée par la Cour suivant laquelle la création du Comité relevait de

l'exercice du pouvoir de l'Assemblée de régler les relations avec le personnel.

*
* *
*

Les fonctions du Comité sont définies à l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies; elles consistent à :

- 1) recevoir d'un Etat Membre, du Secrétaire général ou de la personne qui a été l'objet d'un jugement rendu par le Tribunal toute demande écrite tendant à ce que le Comité prie la Cour de donner un avis consultatif;
- 2) décider dans les trente jours si cette demande repose sur des bases sérieuses; et, dans l'affirmative,
- 3) prier la Cour de donner un avis consultatif.

Le Comité n'est pas chargé de réformer le jugement du Tribunal. Il ne s'occupe que de la demande dont il a été saisi et étudie le jugement du Tribunal à seule fin de décider si les objections soulevées dans la demande ont quelque consistance.

Ces fonctions délimitent et déterminent le cadre de l'activité du Comité et c'est dans ce cadre que doivent se poser les questions juridiques sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour peut à bon droit être sollicité, aux termes de l'article 96, paragraphe 2, de la Charte.

*
* *
*

Une requête pour avis consultatif semble avoir pour objet d'éclairer l'organe qui la formule et de lui permettre de régler avec plus d'assurance les questions juridiques qui peuvent lui poser des difficultés dans l'exercice de ses fonctions. C'est ainsi que, dans sa résolution 171 A (II) intitulée «Nécessité pour l'Organisation des Nations Unies et pour ses organes d'utiliser davantage les services de la Cour internationale de Justice», l'Assemblée générale a recommandé que les organes de l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, à condition d'y être dûment autorisés aux termes de l'article 96, soumettent à la Cour pour avis consultatif les points de droit de la compétence de la Cour qui sont «soulevés au cours de leurs travaux et ... [qui] concernent des questions de principe qu'il est désirable de voir régler...» (les italiques sont de nous).

Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu le 23 octobre 1956¹ la Cour a déclaré:

«La question posée à la Cour est une question juridique. Elle s'est posée dans le cadre de l'activité de l'Unesco, au moment où le Conseil exécutif avait à examiner les mesures à prendre à la suite des

¹ C.I.J. Recueil 1956, p. 84.

quatre jugements. La réponse qui lui sera donnée affectera le résultat de la contestation élevée par le Conseil exécutif au sujet de ces jugements. *Le Conseil exécutif, en présentant la demande d'avis, a cherché à s'éclairer sur l'aspect juridique d'une affaire dont il s'occupait.*» (Les italiques sont de nous.)

Le champ d'action du Comité est extrêmement restreint et les quatre cas dans lesquels il est « autorisé » à demander un avis consultatif à la Cour ne sauraient se présenter dans le cadre de sa propre activité. L'unique raison d'être du Comité semble être de solliciter des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se posent dans le cadre de l'activité du Tribunal administratif des Nations Unies. Le Comité ne fait aucunement partie de ce Tribunal et ne participe en aucune manière à son activité sauf, comme on l'a souligné, lorsqu'il demande des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se rattachent à cette activité.

L'avis consultatif demandé, et les raisons qui peuvent être invoquées à l'appui de cette demande, n'affectent en rien la manière dont le Comité s'acquittera de sa tâche qui consiste essentiellement à décider si, dans un cas d'espèce, une demande de réformation d'un jugement du Tribunal administratif des Nations Unies par la voie d'un avis consultatif de la Cour repose sur des bases sérieuses, et à solliciter cet avis. En d'autres termes, les questions juridiques sur lesquelles il est autorisé à demander un avis consultatif n'ont aucun rapport avec son activité propre.

A mon sens, une autorisation se fondant sur l'article 96, paragraphe 2, de la Charte, et de nature à permettre à un organe des Nations Unies de demander un avis consultatif sur des questions juridiques qui ne se posent pas dans le cadre de son activité, est incompatible avec le texte sur lequel elle prétend s'appuyer. Il en va ainsi dans le cas du Comité et j'estime donc que, bien que la Cour ait la compétence voulue pour répondre à une demande d'avis consultatif, la présente requête n'émane pas d'un organe juridiquement autorisé à la présenter et n'est pas recevable devant la Cour.

(Signé) Charles D. ONYEAMA.