

## OPINION DISSIDENTE DE M. ALVAREZ

## I

La question soumise par l'Assemblée des Nations Unies à la Cour internationale de Justice pour avis consultatif, relative aux effets des jugements du tribunal administratif accordant des indemnités à certains fonctionnaires, est posée dans des termes très précis qui limitent considérablement sa portée.

L'Assemblée générale demande, dans le numéro 1 de sa requête, si, d'après le statut du tribunal administratif et tout autre instrument juridique ou texte pertinents, elle a le *droit*, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement de ce tribunal accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies ; et dans le numéro 2, elle demande, si la Cour répond affirmativement à la question précédente, quels sont les principaux motifs sur lesquels elle peut se fonder pour exercer légitimement son droit.

La question présente cependant un caractère plus général en raison du troisième considérant de la demande d'avis où il est dit : « Considérant, cependant, qu'au cours des débats que la Cinquième Commission a consacrés à cette ouverture de crédits (pour payer les indemnités accordées par le tribunal administratif), d'importantes questions juridiques ont été soulevées... »

L'Assemblée générale demande, en réalité, si en dehors des textes précis indiqués au numéro 1, il y a d'autres considérations ou motifs sur lesquels elle peut fonder son refus d'exécuter une sentence du tribunal administratif.

Il importe donc d'indiquer s'il existe de tels considérations ou motifs ; ils peuvent être non seulement juridiques mais aussi politiques, car la question présente ce double caractère.

Parmi les gouvernements auxquels le Greffier de la Cour avait donné connaissance de la présente demande d'avis, conformément à l'article 66 du Statut de la Cour, ceux qui ont exprimé leur opinion par écrit, et quelques-uns oralement devant ce tribunal, se sont basés non seulement sur les documents auxquels se réfère le numéro 1, mais aussi sur des considérations juridiques ou d'un caractère plus général.

Ces opinions font apparaître que deux thèses sont en présence :

A. — Le tribunal administratif créé par l'Assemblée des Nations Unies est un organe subsidiaire de celle-ci, laquelle, par suite, n'est pas liée par ses décisions.

B. — Le tribunal administratif est un véritable tribunal dont les sentences sont exécutoires, de sorte que l'Assemblée doit toujours les respecter.

Je ne peux pas donner mon assentiment à la solution adoptée par la majorité des membres de la Cour parce qu'ils ont pris en considération presque uniquement les documents indiqués dans le numéro 1 de la demande d'avis. J'estime, en effet, qu'en dehors de ces éléments il y en a d'autres d'ordre général très importants dont il faut tenir compte.

C'est pour ce motif que j'exprime une opinion dissidente.

## II

Mon point de départ est que la question soumise à la Cour est relative à l'organisation internationale établie par la Charte des Nations Unies ; en conséquence elle est un problème de politique et de droit international nouveau qu'il faut résoudre conformément à ces éléments et d'après un critère nouveau.

Avant de montrer en quoi le problème appartient au droit international nouveau et la solution qu'il convient de lui donner conformément à ce droit, voyons comment il serait résolu d'après le droit international classique.

Jusqu'en 1914, il n'y avait pas de tribunaux d'arbitrage qui fonctionnaient de façon permanente mais seulement des arbitres occasionnels pour trancher des différends sur des matières déterminées ; il fallait distinguer entre les recours contre les sentences rendues par ces arbitres et l'exécution de celles-ci.

Pour ce qui concerne les recours, ils étaient prévus dans le compromis d'arbitrage qui stipulait ordinairement la révision de la sentence par l'arbitre dans certains cas.

Et pour ce qui a trait à l'exécution de la sentence, la pratique suivie était son exécution de bonne foi ; mais si elle présentait des défauts graves, notamment si elle était entachée d'un excès de pouvoir, la partie intéressée pouvait refuser de l'exécuter. Ce refus, du reste, pouvait donner lieu à une nouvelle controverse entre les parties.

Ces précédents des tribunaux d'arbitrage ont fini par donner naissance à un principe du droit international classique d'après lequel l'exécution d'une sentence arbitrale peut être refusée si celle-ci est entachée de graves défauts.

Si on applique le droit international classique au cas actuellement soumis à la Cour, la solution n'est pas douteuse : l'Assemblée des Nations Unies ne doit pas donner suite aux sentences du tribunal administratif si elle estime que celles-ci sont entachées d'un vice important.

Mais maintenant qu'il existe, outre des tribunaux d'arbitrage, la Cour internationale de Justice qui a un caractère de permanence, la question de la revision et de l'exécution des sentences arbitrales doit être résolue en tenant compte des nouvelles conditions de l'arbitrage ainsi que des nouvelles conditions de la vie internationale en général.

A cet effet, il faut partir de la base qu'à la suite surtout des deux derniers cataclysmes sociaux, il s'est produit dans la vie des peuples et dans le droit des gens traditionnel ou classique, des transformations rapides et profondes dont on ne s'est pas rendu suffisamment compte. En raison de l'ampleur de ces modifications, s'est ouverte une nouvelle *époque*, une nouvelle *ère* dans cette vie et dans ce droit.

Un rapide exposé de ces transformations va montrer toute leur importance.

Jusqu'aux deux dernières guerres mondiales, tous les États formaient une simple *communauté*, et il n'existait pas entre eux d'autres liens que ceux qu'ils avaient librement acceptés. Depuis lors, par suite de diverses circonstances, notamment du nombre de plus en plus grand des rapports entre États, de la complexité et variabilité de ces rapports, de la multiplicité des services internationaux que les États ont créés, ainsi que du dynamisme croissant de la vie des peuples, cette communauté s'est transformée en une véritable *société internationale* qui englobe tous les États du monde. Cette transformation s'est effectuée sans qu'aucune convention ou acte solennel ait été nécessaire pour la consacrer.

Il existe de grandes différences entre l'ancienne communauté et la nouvelle société internationale.

Sans m'attarder sur ce sujet, j'indique seulement que dans celle-ci, la psychologie des peuples s'est profondément modifiée à un double point de vue. Certains d'entre eux qui, pendant des siècles, avaient suivi une orientation traditionnelle, se sont renouvelés et ont adopté de façon presque soudaine un régime politique, social et économique entièrement différent de celui qu'ils avaient eu jusqu'alors. Il en a été ainsi, notamment, de la Russie, où est né le régime dit soviétique. Depuis lors, bien des peuples de l'Asie, de l'Océanie et de l'Afrique du Nord se sont aussi réveillés et veulent se libérer de ce qu'ils appellent le joug européen. De la sorte, aujourd'hui, plus de la moitié du monde a, notamment au point de vue international, une psychologie bien différente de ce qu'elle était autrefois.

D'autre part, tous les peuples comprennent actuellement qu'ils ne sont plus isolés ni liés seulement par les actes qu'ils ont librement acceptés mais qu'ils font partie d'une véritable société plus ample que la société civile à laquelle ils appartiennent, et qui limite leur souveraineté absolue.

De ce fait, le droit international classique qui régissait l'ancienne communauté s'est modifié à plusieurs points de vue. D'abord, il

établit, à bien des égards, un nouvel ordre juridique en créant des droits et obligations que les États n'avaient pas autrefois ; ensuite, le droit des gens a désormais la primauté sur le droit national, ce qui était contesté auparavant ; enfin, il a subi des changements considérables dans sa conception et ses données essentielles ; il n'est plus exclusivement *juridique* et *individualiste*, comme le droit international classique ; il revêt aussi un caractère *politique* et un caractère *social*.

Les grandes modifications de la vie internationale et du droit des gens que je viens d'esquisser ne sont pas l'expression de doctrines ou de spéculations juridiques, comme on pourrait le croire à première vue ; ce sont des faits, des déclarations, des bases, reconnus par la Charte des Nations Unies, notamment dans son préambule et dans son chapitre premier.

Le caractère *politique* du droit international a été reconnu, au moins implicitement, par la Troisième Assemblée des Nations Unies lorsqu'elle a discuté l'avis consultatif de la Cour concernant l'admission de nouveaux membres dans l'Organisation des Nations Unies.

Le caractère *social* que présente actuellement le droit des gens dérive du nouveau *régime d'interdépendance* qui s'est fait jour et tend à remplacer le régime traditionnel *individualiste*. Par suite de ce caractère *social*, ce qu'on peut appeler le nouveau droit international se propose, notamment, le maintien de la paix et le développement de la confiance et de la coopération parmi les États ; il fait une grande place à l'intérêt général et il condamne l'abus du droit ; il a aussi un nouvel objectif : le bien-être de l'individu et de la société.

Ce droit social, la Charte en fait l'application dans diverses dispositions, notamment dans les chapitres IX à XIV. Il a été appliqué aussi dans quelques décisions de la Cour internationale de Justice, ainsi que dans des travaux de la Commission de codification pour la réglementation de certaines matières.

Enfin, une autre caractéristique de la société internationale consiste en ce qu'elle a été organisée par la Charte des Nations Unies. Celle-ci a créé six organes principaux, dont notamment, pour le sujet qui nous occupe, l'Assemblée et le Secrétariat (art. 7). Et l'article 22 déclare que « l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de sa fonction ».

Les organes principaux jouent le rôle le plus important dans la nouvelle société internationale ; c'est en eux qu'est concentrée presque toute l'activité de celle-ci. Les organes subsidiaires sont seulement chargés d'aider les organes principaux à remplir leur mission.

Un fait sur lequel il faut insister spécialement est que les organes et institutions créés par la Charte — comme, du reste, toutes les institutions sociales — évoluent plus ou moins rapidement con-

formément aux nouvelles conditions de la vie des peuples ; cette évolution est aujourd'hui une véritable loi sociologique ou sociale.

Je ne considérerai ici, pour le sujet qui nous occupe, que l'évolution de l'Assemblée des Nations Unies. Cette évolution est marquée par plusieurs manifestations, qui transforment ladite Assemblée en un organe législatif tout puissant.

D'abord, elle tend à avoir des sessions presque continues.

Ensuite, elle commence à devenir un véritable pouvoir législatif international car elle adopte, outre des *recommandations* aux États, des *résolutions* dont les dispositions sont obligatoires pour tous ceux-ci. Ce fait est d'une grande importance pour l'avenir du droit des gens.

Bien des publicistes et hommes d'État souhaitent la création d'un pouvoir législatif international : ce pouvoir existe déjà, en réalité.

Une troisième tendance de l'Assemblée des Nations Unies est d'intervenir de plus en plus dans la solution des grands problèmes internationaux qui se présentent. Actuellement, chaque fois qu'une situation difficile apparaît dans la vie internationale, on songe à soumettre son examen à l'Assemblée des Nations Unies.

Une quatrième tendance concerne la formation, au sein de cette Assemblée, d'une psychologie spéciale en matière internationale. En effet, lorsque les États se réunissent dans cette Assemblée, sauf dans le cas où leurs intérêts vitaux sont en jeu, il se développe dans celle-ci la conscience juridique des peuples et, avec elle, la nouvelle notion du droit et de la justice.

Cette conscience donne naissance soit à des principes juridiques, c'est-à-dire dont on peut exiger l'observation ; ce sont alors les principes du *droit social* ou plus exactement du *droit d'interdépendance sociale international*, soit seulement à des principes de morale : c'est la *justice sociale internationale*. Ces derniers principes peuvent devenir des principes de droit par des résolutions de l'Assemblée des Nations Unies ou par des décisions de certains organes internationaux, notamment la Cour internationale de Justice qui, dans une matière donnée, peuvent déclarer que tel principe de justice sociale internationale doit recevoir une consécration positive et être appliqué comme droit en vigueur.

Enfin, l'Assemblée des Nations Unies dans ses travaux et résolutions tend à s'inspirer de la notion de droit social et de justice sociale internationale, comme il vient d'être dit.

Ce caractère, cette omnipotence acquis par l'Assemblée des Nations Unies s'explique par le fait que dans son sein se trouvent représentés, de manière presque permanente, la plupart des pays du monde, alors qu'il n'en était pas ainsi autrefois.

Cette Assemblée est le summum du pouvoir ; elle n'est liée que par la Charte qui l'a établie ou par les résolutions qu'elle-même a adoptées. Au-dessus de l'Assemblée, il n'y a que les forces morales, notamment l'opinion publique qui peut blâmer ses actes si elle les estime critiquables.

Une conséquence logique et pratique des faits précédents est que tenter de limiter le pouvoir de l'Assemblée des Nations Unies, c'est aller contre les réalités de la vie internationale.

Une autre conséquence très importante est que, à l'avenir, dans la solution des problèmes internationaux qui se présentent, il ne faut plus s'attacher, comme on l'a fait jusqu'ici — et comme l'ont fait divers gouvernements dans leurs opinions dont j'ai parlé plus haut —, à l'examen des précédents diplomatiques des sentences internationales ou des travaux préparatoires et des opinions émises par des délégués au cours de ces travaux. Dans la vie internationale, il ne faut plus regarder en arrière, ce qui pouvait s'expliquer quand cette vie n'évoluait presque pas ; il faut regarder en avant en raison du dynamisme de cette vie.

### III

Les grandes transformations de la vie internationale et du droit des gens que je viens d'indiquer sommairement sont d'une telle importance qu'elles doivent être prises spécialement en considération pour résoudre la question posée à la Cour.

D'abord, pour ce qui concerne la formation du tribunal administratif, elle résulte du fait que le Secrétariat des Nations Unies comprend plusieurs milliers de fonctionnaires engagés par des contrats, lesquels peuvent donner lieu à des contestations de la part tant du Secrétariat que des fonctionnaires. Or, celles-ci ne sont pas tranchées par l'Assemblée des Nations Unies, ce qui alourdirait considérablement ses fonctions, ni par la Cour internationale de Justice, ce qui accroîtrait sensiblement sa tâche, ni par un autre tribunal. L'Assemblée a estimé nécessaire alors de créer, conformément à l'article 22 de la Charte, un organe subsidiaire.

Certains gouvernements, dans leurs opinions, et la Cour elle-même, se sont attachés longuement à prouver que l'Assemblée avait la faculté de créer cet organe, ce qui, à mon sens, est évident en raison de l'article 22 précité et de l'omnipotence de l'Assemblée.

Le titre de cet organe est très significatif : « Tribunal administratif des Nations Unies ».

Il s'agit bien d'un *tribunal* et non pas — comme le prétendent quelques gouvernements — d'un simple Conseil de l'Assemblée, quelque que, d'après son statut, il rend des sentences exécutoires ; cependant, il n'est pas un tribunal judiciaire mais un tribunal *administratif* parce qu'il s'occupe seulement de questions déter-

minées de cet ordre et qui sont, en premier lieu, du ressort de l'Assemblée qui l'a créé pour l'aider dans sa mission.

Les membres de ce tribunal sont nommés par l'Assemblée et son statut a été établi par elle.

Il va de soi que ce tribunal n'a pas d'autres attributions que celles qui lui ont été conférées expressément par l'Assemblée ; elles se trouvent indiquées dans l'article 2 de son statut : il est spécialement chargé de régler les différends relatifs aux contrats d'engagement passés entre le Secrétariat et les fonctionnaires des Nations Unies.

L'article 10, n° 2, du statut établit que « les jugements sont définitifs et sans appel » ; et l'article 9 dispose : « lorsqu'il y a lieu à indemnité, celle-ci est fixée par le tribunal et versée par l'Organisation des Nations Unies... ».

Il est digne de remarque que le statut du tribunal administratif n'indique aucun moyen de recours contre ses sentences ni comment elles doivent être exécutées.

Un contraste apparaît donc à cet égard entre ce tribunal et la Cour internationale de Justice.

Les arrêts de celle-ci, qui est l'organe judiciaire principal des Nations Unies (art. 92 de la Charte), « sont définitifs et sans recours » (art. 60 du Statut de la Cour), mais ils peuvent être révisés ou interprétés par ce tribunal dans certains cas (art. 60-61 de ce Statut).

Pour ce qui concerne l'exécution des sentences de la Cour, la partie intéressée peut, d'après l'article 94 de la Charte, s'adresser au Conseil de Sécurité, lequel, « *s'il le juge nécessaire*, peut faire des *recommandations* ou décider des *mesures à prendre* pour faire exécuter l'arrêt ».

De la sorte, l'exécution des sentences de la Cour dépend du Conseil de Sécurité, lequel peut décider à son égard, comme il vient d'être dit.

Étant donné que le statut du tribunal administratif ne contient aucune disposition concernant la révision de ses sentences et leur exécution, celles-ci obligent-elles automatiquement l'Assemblée, de sorte qu'elle doit toujours les exécuter, même si elles sont entachées d'un vice manifeste, tel qu'excès de pouvoir, injustice notoire ? Évidemment non.

On ne peut admettre qu'un organe principal des Nations Unies, comme l'Assemblée, dont les pouvoirs sont très étendus, doive exécuter passivement toutes les sentences du tribunal qu'elle a créé. Elle ne doit le faire que si celui-ci est resté dans les limites de ses attributions. Si l'Assemblée estime que le tribunal a commis un excès de pouvoir, par exemple qu'il a accordé une indemnité plus élevée que celle réclamée, ou que l'indemnité a été attribuée sans motifs valables, ou que ledit tribunal a commis un abus du droit,

etc., alors il n'y a pas de doute que l'Assemblée peut refuser d'exécuter la sentence en n'inscrivant pas le montant de l'indemnité au budget de l'O. N. U. ; mais elle doit, dans ce cas, indiquer expressément les motifs de son refus, autrement son attitude serait critiquable.

Comme je l'ai dit plus haut, c'est un principe du droit international classique — et aussi du droit international actuel — que les sentences des tribunaux n'obligent pas quand elles sont entachées d'un vice, notamment d'un excès de pouvoir et, par suite, que leur exécution peut être refusée. Pour qu'elles obligent dans un tel cas, il faudrait une disposition expresse de l'acte constitutif du tribunal. Or, il n'en existe pas pour ce qui concerne le tribunal administratif.

On peut parfaitement appliquer ici ce qu'a dit cette Cour dans son avis consultatif relatif à la réparation des dommages subis au service des Nations Unies et qu'elle cite dans le présent avis à l'appui d'autres affirmations : « Selon le droit international, l'Organisation (l'Assemblée dans le cas actuel) doit être considérée comme possédant ces pouvoirs qui, s'ils ne sont pas énoncés dans la Charte, sont, par une conséquence nécessaire, conférés à l'Organisation en tant qu'essentiels à l'exercice des fonctions de celle-ci » (avis consultatif, C. I. J. Recueil 1949, p. 182).

L'Assemblée des Nations Unies qui, comme il a été dit plus haut, doit s'inspirer dans tous ses actes de la notion de justice sociale internationale, ne peut pas accepter passivement de donner suite aux sentences d'un organe subsidiaire qu'elle a créé si celles-ci sont entachées d'un vice manifeste.

D'autre part, les décisions de ce tribunal, en raison de sa nature, n'ont pas la même portée à l'égard du demandeur qu'à l'égard du défendeur, ou de l'Assemblée des Nations Unies. Elles lient le demandeur, car il s'est adressé à ce tribunal spécialement créé pour examiner ses réclamations et qui, du reste, est le seul existant dans ce but ; mais ces décisions ne lient pas l'Assemblée qui peut refuser de les *exécuter* si elle estime qu'il y a des motifs justifiés pour cela. En agissant de la sorte, l'Assemblée ne s'érige pas en tribunal d'appel ; elle ne procède pas, non plus, à une révision de sentence : elle exerce seulement le droit qu'elle a de surveiller l'exécution des jugements du tribunal administratif qu'elle a créé. Nier ce droit équivaldrait à placer ce tribunal au-dessus de l'Assemblée, ce qui est inadmissible.



Un cas concret peut se présenter qui justifie amplement l'affirmation précédente : c'est le cas inverse de celui qu'on considère ordinairement. Supposons que l'Assemblée estime très justifiée une réclamation que le tribunal administratif a déclaré irrecevable. Peut-on soutenir que l'Assemblée n'a pas le droit d'admettre cette réclamation ? Poser la question est la résoudre.

On peut aussi envisager le cas où un changement considérable survient dans la vie économique ou sociale depuis le prononcé de la sentence et avant son exécution et modifie entièrement la portée de celle-ci, par exemple que le dollar, monnaie dans laquelle a été fixé le montant d'une indemnité, subisse brusquement une forte baisse ou une forte hausse, modifiant sensiblement la valeur réelle de l'indemnité. L'Assemblée doit-elle rester passive ? Ne doit-elle pas pouvoir renvoyer l'affaire devant le tribunal afin qu'il fasse les ajustements nécessaires ou effectuer elle-même ces ajustements ?

Enfin, il peut arriver qu'une indemnité ait été régulièrement accordée mais que l'Assemblée n'ait pas de fonds disponibles pour la payer ; elle doit alors décider comment ce versement devra être effectué par la suite.

L'Assemblée doit inscrire dans le budget des Nations Unies comme dépenses : d'abord, toutes celles relatives aux organismes créés par la Charte, car elle doit respecter les dispositions de celle-ci ; ensuite, toutes les autres dépenses qu'elle a estimé nécessaires, ainsi que celles résultant de l'exécution des obligations qu'a contractées l'Organisation ; enfin, les indemnités qui doivent être payées en vertu des sentences du tribunal administratif qu'elle estime justifiées.

En somme, l'Assemblée est souveraine en ce qui concerne l'établissement et le vote du budget de l'O. N. U. ; il n'y a aucun recours contre ses décisions et la seule sanction de ses actes est le blâme de l'opinion publique.

En raison des considérations précédentes, je donne les réponses suivantes aux questions posées à la Cour :

En ce qui concerne le n° 1, j'estime que l'Assemblée générale a le droit de refuser d'exécuter un jugement du tribunal administratif des Nations Unies si elle considère que des motifs graves justifient ce refus.

Et pour ce qui concerne le n° 2, j'estime que les motifs de refus que l'Assemblée peut faire valoir sont, notamment, l'excès de pouvoir du tribunal, une injustice manifeste contraire surtout à la notion de justice sociale internationale ou une violation des grands principes du droit international.

(Signé) A. ALVAREZ.