

## OPINION DISSIDENTE DE M. MOROZOV

[Traduction]

J'ai voté contre la décision de donner suite à la demande d'avis consultatif et j'ai aussi répondu par la négative à la question I et à la question II visées dans le dispositif de l'avis de la Cour, dont je ne saurais en outre appuyer les motifs.

Cette attitude tient essentiellement aux raisons suivantes.

1. J'estime que *la Cour est incompétente* pour donner l'avis consultatif que le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif sollicite par requête présentée en application de l'article 11 du statut du Tribunal, ladite requête étant la première de ce genre, et étant formulée près de *dix-huit ans* après que l'Assemblée générale a amendé le statut du Tribunal par sa résolution 957 (X) du 8 novembre 1955.

A ce sujet, je peux seulement dire que, si la procédure instituée pour la prétendue réformation des jugements du Tribunal était *réellement judiciaire*, comme l'envisageait l'avis consultatif de la Cour du 13 juillet 1954, c'est l'organe de réformation et non la Cour internationale de Justice qui serait en mesure de statuer valablement sur l'affaire qui concerne le jugement n° 158 du Tribunal.

2. L'article 65, paragraphe 1, du Statut de la Cour, dispose: «La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions, à demander cet avis».

Il est incontestable que le *Statut n'oblige pas la Cour à donner automatiquement suite à toute espèce de demande d'avis consultatif*. La Cour ne doit donner d'effet à une demande et rendre un avis qu'en stricte conformité avec les dispositions de la Charte et du Statut de la Cour et, notamment, des articles 34 et 65 du Statut et de l'article 96 de la Charte.

La présente demande d'avis consultatif enfreint les principes de la Charte et le Statut de la Cour.

Il appartient à l'Assemblée générale d'adopter telle résolution qu'elle juge bon et je ne me propose pas d'engager la Cour dans une révision de la résolution 957 (X), car *il ne s'agit nullement là d'une fonction de la Cour*.

Il n'en est pas moins vrai que *la compétence et les fonctions de la Cour doivent être régies, non par telle ou telle résolution adoptée par l'Assemblée générale, mais par la Charte des Nations Unies et par le Statut de la Cour, qui fait partie intégrante de la Charte*.

3. Contrairement à la conclusion de la majorité de la Cour, la procédure qu'on lui impose ici n'est pas judiciaire.

Selon moi, l'avis consultatif utilise un certain nombre d'arguments peu convaincants pour justifier la procédure que l'on présente comme une procédure judiciaire normale de réformation des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies; et des éléments très importants n'ont pas été pris en considération.

Par exemple, l'avis retient comme argument principal que les jugements du Tribunal administratif des Nations Unies dans les affaires contentieuses opposant des fonctionnaires des Nations Unies au Secrétaire général peuvent être réformés par la Cour internationale de Justice, non pas sous une forme qui continuerait, au moins dans une certaine mesure, la procédure *contentieuse*, mais sous la forme d'une *procédure consultative*. Ce système *insolite* a été imaginé il y a dix-huit ans et il est tout à fait clair qu'on pourrait y déceler une intention de cacher que des particuliers (des fonctionnaires des Nations Unies) se sont vu attribuer le droit de former recours contre un jugement et de devenir *parties* devant la Cour internationale de Justice, contrairement aux dispositions de l'article 34 du Statut, aux termes duquel «seuls les Etats ont qualité pour se présenter devant la Cour».

Cependant, rien ne peut dissimuler que, par le biais il est vrai d'une procédure présentée comme consultative, des particuliers peuvent devenir parties à l'instance qui se déroule devant la Cour. Ces personnes peuvent *engager* la procédure d'appel contre le jugement du Tribunal administratif, elles ont le droit de présenter à la Cour des exposés et des preuves de toute nature ainsi que de prendre la parole devant la Cour si celle-ci décide de tenir audience.

Les limitations de ce droit qui tiennent à l'intervention du Comité des demandes de réformation et au caractère restrictif des motifs de contestation prévus (non-exercice de la juridiction ou erreur fondamentale dans la procédure) n'y changent rien en principe. Elles ne font que porter atteinte aux intérêts des fonctionnaires des Nations Unies; c'est un point sur lequel je me propose de revenir.

Il est nécessaire ici de rappeler que la question de la compétence de la Cour internationale de Justice a été réglée par la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale en des termes très clairs, que traduit l'article 34 du Statut de la Cour. Il est bien connu qu'à l'époque la délégation du Venezuela avait proposé de modifier le libellé de l'article 34 afin que non seulement les Etats, mais aussi les particuliers, puissent être autorisés à se présenter devant la Cour quand, siégeant en instance d'appel, elle connaîtrait de litiges jugés par les tribunaux administratifs dépendant des Nations Unies, pour autant que les statuts de ces tribunaux admettent cette procédure d'appel.

Cette proposition a été rejetée par la Conférence (*Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale, documents*, vol. 13, p. 483).

4. Cependant, comment la situation s'est-elle présentée à la session de 1955 de l'Assemblée générale, quand la procédure de réformation des

jugements du Tribunal administratif des Nations Unies a été adoptée, contrairement à la décision de la Conférence des Nations Unies sur l'organisation internationale?

Pour répondre à cette question, il y a lieu de prendre en considération l'avis consultatif rendu par la Cour le 13 juillet 1954 et les travaux préparatoires qui ont précédé la revision de l'article 11 du statut du Tribunal administratif des Nations Unies.

En 1954, la Cour a déclaré, en réponse à la question posée par l'Assemblée générale :

«Si l'Assemblée générale envisageait d'instituer, pour les différends à venir, des dispositions prévoyant la revision des jugements du Tribunal, la Cour estime que l'Assemblée générale elle-même, étant donné sa composition et ses fonctions, ne pourrait guère agir comme un organe judiciaire examinant les arguments des parties, appréciant les preuves produites par elles, établissant les faits, et disant le droit qui s'y applique — alors surtout que l'une des parties aux différends est l'Organisation des Nations Unies elle-même.» (*Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, avis consultatif du 13 juillet 1954, C.I.J. Recueil 1954, p. 56.*)

Or que s'est-il passé en 1955? L'Assemblée générale a créé, sur la base prétendument de l'article 22 de la Charte, un organe subsidiaire, le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif, et l'a autorisé à demander des avis consultatifs à la Cour dans les affaires où le Comité constate que la demande dont il est saisi repose sur des bases sérieuses, qu'elle émane de particuliers, du Secrétaire général des Nations Unies ou d'Etats Membres. Il est bien certain que, pour prendre une telle décision, le Comité doit examiner au fond le jugement du Tribunal administratif mis en cause.

Vu l'avis précité de la Cour, il apparaît que l'Assemblée générale a créé un organe «subsidiaire» autorisé à exercer une fonction que l'Assemblée, selon l'avis de la Cour, ne doit pas exercer elle-même.

Or l'article 22 de la Charte permet à l'Assemblée générale de «créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de *ses fonctions*» (les italiques sont de nous).

Ainsi, d'après l'opinion susvisée, exprimée par la Cour en 1954, et que je partage pleinement, le Comité créé en 1955 ne saurait être considéré comme un organe des Nations Unies au sens des articles 7 et 22 de la Charte et il n'a donc aucun droit de demander des avis consultatifs à la Cour en application de l'article 96, paragraphe 2, du même instrument.

Une preuve supplémentaire de ce que ce Comité ne pouvait pas consulter la Cour est qu'à part l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité les organes des Nations Unies ne peuvent être autorisés à demander un

avis que «sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité» (article 96, paragraphe 2, de la Charte). Or, le Comité, qui n'est pas un organe permanent des Nations Unies, a sollicité un avis consultatif sur une question qui s'inscrit non pas *dans le cadre de sa propre activité*, mais *dans le cadre de l'activité d'un autre organe*, le Tribunal administratif des Nations Unies.

5. L'avis consultatif donne à penser que l'activité en question pourrait s'expliquer sur la base de l'article 101 de la Charte.

Je voudrais rappeler que selon cet article: «Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale». Mais, comme la Cour l'a déclaré en 1954, la Charte «n'a pas conféré de fonctions judiciaires à l'Assemblée générale» et, en créant le Tribunal administratif, celle-ci «ne déléguait pas l'exercice de ses propres fonctions» (*C.I.J. Recueil 1954*, p. 61).

Ces observations de la Cour soulignent le caractère judiciaire de l'activité du Tribunal administratif des Nations Unies et il y a lieu de les interpréter en ce sens que toute procédure de réformation des décisions *judiciaires* de ce Tribunal doit être elle-même *judiciaire*.

6. Dès le début, l'adoption de la procédure qui vient de recevoir la caution d'une majorité des membres de la Cour a procédé de considérations tout à fait étrangères aux intérêts des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies.

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le représentant du Comité du personnel des Nations Unies ont soulevé des objections contre la procédure de réformation proposée.

Les débats qui se sont déroulés à la Cinquième Commission et aux séances plénières de l'Assemblée générale en 1955 ont fait apparaître d'importantes divergences de vues concernant la Charte ainsi que le Statut de la Cour.

A la Cinquième Commission, 30 des 57 délégations n'ont pas voté en faveur des amendements proposés à l'article 11 du statut du Tribunal. En séance plénière, 26 délégations sur 59 n'ont pas approuvé ces amendements.

Il n'est peut-être pas inutile, à ce stade, de mentionner aussi certaines des conséquences importantes de la procédure que la Cour a approuvée.

Comme je l'ai déjà fait observer, cette procédure n'est pas judiciaire. En plus de la démonstration faite plus haut à ce sujet, j'aimerais souligner ce qui suit.

L'article 11, paragraphe 3, du statut du Tribunal administratif, autorise le Secrétaire général à donner effet à l'avis de la Cour, ce qui signifie que lorsque l'avis de la Cour est contraire au jugement du Tribunal, si le Secrétaire général en reconnaît le bien-fondé, il peut en droit et en fait tenir pour nul le jugement du Tribunal, bien que *n'étant lui-même qu'une des parties en cause*.

7. L'avis consultatif cite l'avis rendu par la Cour dans l'affaire con-

cernant l'Unesco; le Conseil d'administration de l'OIT ayant été autorisé par la Conférence internationale du Travail à demander l'avis consultatif de la Cour à propos de jugements rendus par le Tribunal administratif de l'OIT, on a voulu justifier par analogie la procédure acceptée par la Cour en la présente affaire. Or il convient de souligner que le Conseil d'administration de l'OIT (tout comme les conseils d'administration de certaines autres institutions spécialisées) est l'organe directeur de l'OIT, tandis que le Comité des demandes de réformation n'est pas un organe directeur de l'Organisation des Nations Unies; de plus sa composition n'est nullement comparable à celle du Conseil d'administration de l'OIT.

Un autre point important est que le droit de demander la réformation de jugements du Tribunal de l'OIT n'appartient pas à des particuliers ou à un Etat quelconque, mais au Conseil d'administration lui-même.

Je n'ai pas l'intention d'analyser dans tous leurs détails les autres différences qui existent entre les dispositions du statut du Tribunal administratif de l'OIT relatives à la réformation de jugements de ce tribunal et celles qui concernent le Tribunal administratif des Nations Unies. Il y a à ce sujet une divergence de vues bien connue; et si j'ai mentionné les principales différences importantes entre les deux statuts, c'était seulement pour montrer qu'il n'y a pas lieu de faire état d'une analogie quelconque, comme dans le raisonnement que j'ai évoqué plus haut.

(Signé) Platon MOROZOV.

---