

CIJ (COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE)

EFFET DE JUGEMENTS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES
ACCORDANT INDEMNITÉ

AVIS CONSULTATIF

13 July 1954

Tribunal:

[Arnold Duncan McNair](#) (Président); [José Gustavo Guerrero](#) (Vice président); [Alejandro Alvarez](#) (Juge); [Green Hackworth](#) (Juge); [Bohdan Winiarski](#) (Juge); [Helge Klaestad](#) (Juge); [Abdel Hamid Badawi](#) (Juge); [John Erskine Read](#) (Juge); [Hsu Mo](#) (Juge); [Levi Fernandes Carneiro](#) (Juge); [Enrique c. Armand-Ugon](#) (Juge); [Feodor Ivanovitch Kojevnikov](#) (Juge)

Reproduit avec l'autorisation de la Cour internationale de Justice

Table of Contents

| | |
|------------------------|---|
| Avis consultatif | 1 |
|------------------------|---|

Avis consultatif

page 48 (original document)

Par une lettre du 16 décembre 1953, enregistrée au Greffe le 21 décembre, le Secrétaire général des Nations Unies a transmis à la Cour copie certifiée conforme d'une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies du 9 décembre 1953, ainsi conçue :

« *L'Assemblée générale,*

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

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

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

Décide

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

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

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

Conformément à l'article 66, paragraphe 1, du Statut, la lettre du Secrétaire général des Nations Unies, avec la résolution y annexée, a été notifiée le 24 décembre 1953 à tous les États admis à ester en justice devant la Cour. Le Président de la Cour, celle-ci ne siégeant pas, ayant jugé que les États Membres des Nations

Unies et l'Organisation internationale du Travail étaient susceptibles de fournir des renseignements sur les questions soumises à la Cour, le Greffier, conformément à l'article 66, paragraphe 2, du Statut, a fait connaître le 14 janvier 1954 à ces Etats et à cette organisation que la Cour était disposée à recevoir d'eux des exposés écrits dans un délai dont, par ordonnance du même jour, la date d'expiration a été fixée au 15 mars 1954.

Ont fait usage de cette faculté : l'Organisation internationale du Travail ainsi que les Gouvernements de la France, de la Suède, des Pays-Bas, de la Grèce, du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, des États-Unis d'Amérique, des Philippines, du Mexique, du Chili, de l'Irak, de la République de la Chine, du Guatemala, de la Turquie et de l'Équateur. Les Gouvernements du Canada, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, de la Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie et de l'Égypte, tout en ne présentant pas d'exposés écrits, ont attiré l'attention sur les vues exprimées à l'Assemblée générale par leurs représentants, lorsque la question qui a donné lieu à la demande d'avis y a été débattue..

Conformément à l'article 65, paragraphe 2, du Statut, le Secrétaire général des Nations Unies a transmis à la Cour les documents pouvant servir à élucider la question. Il a également présenté un exposé écrit.

Des audiences publiques ont été tenues les 10, 11, 12 et 14 juin 1954 pour entendre les exposés oraux. Ont pris la parole, dans l'ordre que le Président de la Cour a fixé après les avoir consultés :

M. C. A. Stavropoulos, directeur principal chargé du département juridique du Secrétariat, représentant le Secrétaire général des Nations Unies ;

L'honorable Herman Phleger, conseiller juridique du département d'État, représentant le Gouvernement des États-Unis d'Amérique ;

M. Paul Reuter, professeur à la faculté de droit de Paris, jurisconsulte adjoint du ministère des Affaires étrangères, représentant le Gouvernement de la République française ;

M. Jean Spiropoulos, professeur, conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères, représentant le Gouvernement hellénique ;

Le très honorable sir Reginald Manningham-Buller, Q. C., M. P., *Solicitor-General*, représentant le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ;

M. A. J. P. Tammes, professeur de droit international à l'Université d'Amsterdam, représentant le Gouvernement des Pays-Bas.

La première question posée à la Cour est la suivante :

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

La portée de cette question est étroitement limitée. Elle se réfère uniquement à un jugement rendu par le tribunal administratif des Nations Unies en faveur d'un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé. D'après l'article 2, paragraphe 1, de son statut, « le tribunal est compétent 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 ». La comparaison entre cette disposition et les termes de la première question soumise à la Cour montre qu'un jugement, tel qu'il est défini par cette question, doit être considéré comme rentrant dans la compétence du tribunal, telle qu'elle est définie par l'article 2. Une réclamation élevée au sujet de la résiliation d'un contrat d'engagement sans l'assentiment du fonctionnaire doit, en fait, ou bien rentrer dans les termes « inobservation du contrat d'engagement », ou bien se rapporter aux « conditions d'emploi » du fonctionnaire. En d'autres mots, la question se réfère seulement à des jugements rendus par le tribunal dans les limites de la compétence du tribunal telles qu'elles ont été fixées par l'article 2. La Cour ne paraît donc pas invitée à exprimer ses vues au sujet de jugements qui pourraient dépasser les limites de cette compétence statutaire.

Dans la résolution énonçant la demande d'avis consultatif, l'Assemblée générale se réfère à la demande d'ouverture d'un crédit supplémentaire présentée dans un rapport du Secrétaire général pour le versement des indemnités accordées par le tribunal administratif dans onze affaires. Elle se réfère également à l'assentiment que, dans son rapport à l'Assemblée générale, le comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a donné à l'ouverture de ce crédit, et la première question vise le statut du tribunal administratif et « tous autres instruments et textes pertinents ». Dans aucun de ces rapports ou textes pertinents on ne trouve de suggestion qui donnerait à penser que le tribunal, lorsqu'il a rendu ses jugements dans les onze affaires, n'était pas légalement constitué conformément aux dispositions de l'article 3 de son statut. Dans ces conditions, la Cour entend la première question à elle soumise comme ayant en vue des jugements rendus par un tribunal régulièrement constitué.

Il est vrai que cette question invite la Cour à dire si l'Assemblée générale a le droit de refuser d'exécuter un jugement « pour une raison quelconque ». Mais il serait difficile de considérer que l'Assemblée générale, en insérant ces mots, ait voulu modifier le sens qui découle naturellement des autres termes de la question ainsi que des considérations contenues dans sa résolution et qui sont rappelées plus haut. La Cour reviendra cependant plus loin sur ce point, à un autre propos.

La première question est en outre limitée aux jugements accordant une indemnité à un fonctionnaire, et elle vise uniquement les jugements en faveur d'un fonctionnaire à l'engagement duquel il a été mis fin sans son assentiment. Elle ne s'étend pas aux jugements rendus sur d'autres différends nés d'un contrat d'engagement. La Cour est invitée à dire si l'Assemblée générale a le droit de refuser de donner effet à un jugement tel que le définit la question. Le terme « droit » doit signifier « droit légal ». La Cour est appelée à dire si l'Assemblée générale est juridiquement fondée à refuser de donner effet à ces jugements. La Cour n'est pas appelée à exprimer une opinion quelconque au sujet des jugements qui ont été l'occasion du présent avis consultatif.

Cet examen de la première question montre que la Cour est invitée à examiner la question générale et abstraite de savoir si l'Assemblée générale est fondée en droit à refuser d'exécuter un jugement accordant indemnité, rendu par le tribunal administratif régulièrement constitué et agissant dans les limites de sa compétence statutaire. La réponse à cette question dépend des dispositions du statut du tribunal telles que l'Assemblée générale les a adoptées le 24 novembre 1949 et de celles du statut et du règlement du personnel en vigueur le 9 décembre 1953. Mais la Cour prendra aussi en considération les amendements apportés au statut du tribunal à cette dernière date. Elle examinera d'abord si le tribunal est institué soit comme un corps judiciaire, soit comme un organe consultatif ou comme un simple comité subordonné à l'Assemblée générale.

L'article premier du statut dispose : « Le présent statut crée un tribunal qui portera le nom de tribunal administratif des Nations Unies. » Le tribunal, selon 1 article 2, paragraphe 1, « est compétent pour connaître des requêtes*et* pour statuer sur lesdites requêtes », après quoi ce paragraphe détermine les limites de la compétence du tribunal, comme il a été précédemment énoncé.

L'article 2, paragraphe 3, dispose :

« En cas de contestation touchant sa compétence, le tribunal décide. »

L'article 10 contient les dispositions suivantes :

« 2. Les jugements sont définitifs et sans appel. »

«3. Les jugements sont motivés.»

Ces dispositions et la terminologie employée démontrent la nature judiciaire du tribunal. Des termes tels que «tribunal», « jugement », compétence pour « statuer sur lesdites requêtes » sont généralement employés pour des corps judiciaires. Les dispositions ci-dessus citées des articles 2 et 10 sont de caractère essentiellement judiciaire et sont conformes aux règles généralement posées dans les statuts ou les lois concernant les cours de justice, comme, par exemple, le Statut de la Cour internationale de Justice, article 36, paragraphe 6, article 56, paragraphe 1, et article 60, première phrase. Elles sont en contraste frappant avec la disposition 111.1 du règlement du personnel des Nations Unies, lequel dispose :

« Il est créé une commission paritaire de recours, qui est chargée d'examiner les recours que les fonctionnaires employés au siège formeraient conformément à l'article 11.1 du statut du personnel et de donner au Secrétaire général des avis à leur sujet. »

Le statut du tribunal administratif ne contient pas de disposition semblable conférant un caractère consultatif à ses fonctions ; il ne limite en aucune manière l'indépendance de l'activité du tribunal. L'indépendance de ses membres est assurée par l'article 3, paragraphe 5, qui dispose :

« Un membre du tribunal ne peut être relevé de ses fonctions par l'Assemblée générale que si les autres membres estiment à l'unanimité qu'il n'est plus qualifié pour les exercer. »

Le texte primitif du statut, adopté le 24 novembre 1949, contenait dans son article 9 les dispositions suivantes :

« 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 ; mais, si, dans des circonstances exceptionnelles, le Secrétaire général estime que cette annulation ou exécution n'est pas possible ou n'est pas opportune, le tribunal alloue à l'intéressé, dans les soixante jours, une indemnité pour le préjudice subi. Le requérant peut réclamer une indemnité en lieu et place de l'annulation de la décision contestée ou de l'exécution de l'obligation invoquée.... »

Ces dispositions ont été amendées le 9 décembre 1953. L'article 9 dispose maintenant, dans son paragraphe 1 :

« 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. 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 ; toutefois, 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. »

Ces dispositions prescrivent, tant dans le texte primitif que dans le texte amendé, que le tribunal, s'il reconnaît le bien-fondé de la requête, ordonnera l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation invoquée. Étant donné que le pouvoir de donner pareils ordres au plus haut fonctionnaire de l'Organisation pourrait difficilement avoir été conféré à un organe consultatif ou à un comité subordonné, ces dispositions confirment le caractère judiciaire du tribunal. Le texte amendé modifie dans une certaine mesure les pouvoirs et la procédure du tribunal, mais ces modifications ne touchent pas à la nature judiciaire de ses fonctions.

Cet examen des dispositions pertinentes du statut montre que le tribunal est institué, non comme un organe consultatif ou comme un simple comité subordonné de l'Assemblée générale, mais comme un corps indépendant et véritablement judiciaire, prononçant des jugements définitifs et sans appel dans le cadre limité de ses fonctions.

Suivant un principe de droit bien établi et généralement reconnu, un jugement rendu par un pareil corps judiciaire est chose jugée, et a force obligatoire entre les parties au différend. Il faut donc examiner qui l'on doit considérer comme parties liées par un jugement accordant indemnité en faveur d'un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé.

Cet engagement est fait par contrat conclu entre le fonctionnaire intéressé et le Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies et agissant pour le compte de celle-ci comme son représentant. Lorsque le Secrétaire général conclut un tel contrat d'engagement avec un fonctionnaire, il engage la responsabilité juridique de l'Organisation, qui est la personne juridique pour le compte de laquelle il agit. S'il met fin au contrat d'engagement sans l'assentiment du fonctionnaire, et si cette mesure conduit à un différend soumis au tribunal administratif, les parties au différend devant le tribunal sont le fonctionnaire intéressé et l'Organisation des Nations Unies, représentée par le Secrétaire général ; et ces parties seront liées par le jugement du tribunal. Ce jugement, conformément à l'article 10 du statut du tribunal, est définitif et sans appel. Le statut ne prévoit aucune forme de révision. Ce jugement définitif ayant force obligatoire pour l'Organisation des Nations Unies, comme étant la personne juridique responsable de l'exécution régulière du contrat d'engagement, l'Organisation est tenue en droit d'exécuter le jugement et de verser l'indemnité accordée au fonctionnaire. Il s'ensuit que l'Assemblée générale, l'un des organes des Nations Unies, doit de même être liée par le jugement.

Cette opinion est confirmée par des dispositions expresses du statut du tribunal administratif. L'article 9 du texte primitif de 1949 disposait :

« Lorsqu'il y a lieu à indemnité, celle-ci est fixée par le tribunal et versée par l'Organisation des Nations Unies, ou, le cas échéant, par l'institution spécialisée à laquelle la compétence du tribunal s'étend aux termes de l'article 12. »

Une disposition semblable figure dans l'article 9, paragraphe 3; du statut amendé. Les deux dispositions montrent que le versement du montant de l'indemnité accordée par le tribunal est une obligation des Nations Unies dans leur ensemble, ou, le cas échéant, de l'institution spécialisée intéressée.

L'article 12 se fonde sur les mêmes considérations juridiques ; il dispose que la compétence du tribunal peut être étendue à toute institution spécialisée reliée à l'Organisation des Nations Unies dans des conditions à fixer par un accord que le Secrétaire général des Nations Unies conclura avec elle à cet effet, et il ajoute :

« Pareil accord prévoira expressément que cette institution sera liée par les décisions du tribunal et qu'elle sera chargée du paiement de toute indemnité allouée à un de ses fonctionnaires par le tribunal... »

Comme il a déjà été dit, le statut du tribunal administratif n'a prévu aucune sorte de revision des jugements, qui, aux termes de l'article 10, paragraphe 2, sont définitifs et sans appel. Cette règle est semblable à la règle correspondante du statut du tribunal administratif de la Société des Nations, article VI, paragraphe 1, qui énonçait également que « ses jugements sont définitifs et sans appel ». Le rapport de la commission de contrôle, proposant le statut de ce tribunal de la Société des Nations, montre que l'omission de toute disposition relative à la revision des jugements était volontaire. Le rapport disait :

« Aucune disposition n'est insérée dans le statut au sujet de la revision des jugements du tribunal. On estime que, pour assurer le caractère définitif des décisions et pour éviter des procédures vexatoires, les jugements du tribunal devraient être « définitifs et sans appel » ainsi qu'il est prévu à l'article VI, alinéa 1. »

De même, c'est de propos délibéré qu'aucune disposition pour la revision des jugements du tribunal administratif des Nations Unies n'a été insérée dans le statut de ce tribunal. D'après les procès-verbaux de l'Assemblée générale, Vme Commission, séance du 15 novembre 1946, le représentant de la Belgique demanda au rapporteur de cette commission

« si les jugements du tribunal administratif seraient sans appel ou si, au contraire, ils seraient susceptibles de révocation par l'Assemblée générale ».

Le rapporteur répondit

« que, suivant le projet de statut préparé par le Comité consultatif, les décisions du tribunal administratif seraient sans appel. Appeler à une compétence supérieure des jugements du tribunal administratif, ce serait retarder le règlement définitif des affaires d'ores et déjà examinées par des organismes créés à cette fin au sein du Secrétariat : ce retard, dans l'esprit du Comité, affecterait défavorablement le moral du personnel. »

L'Assemblée générale, quand elle a adopté le statut, aurait pu prévoir des voies de recours, mais elle ne l'a pas fait. Comme l'Assemblée de la Société des Nations, elle s'est abstenue de prévoir une exception quelconque à la règle conférant au tribunal le pouvoir de prononcer des jugements définitifs et sans appel.

Cette règle, qui figure à l'article 10, paragraphe 2, ne peut toutefois être considérée comme interdisant au tribunal de reviser lui-même un jugement, dans des circonstances particulières, lorsque des faits nouveaux d'importance décisive ont été découverts ; et le tribunal a déjà exercé ce pouvoir. Pareille révision strictement limitée, faite par le tribunal lui-même, ne peut être considérée comme un « appel » au sens de cet article, et serait conforme aux règles généralement posées dans les statuts ou les lois concernant les cours de justice, comme, par exemple, l'article 61 du Statut de la Cour internationale de Justice.

On peut se demander si, dans certaines circonstances exceptionnelles, l'Assemblée générale serait fondée en droit à refuser d'exécuter les jugements du tribunal administratif accordant indemnité. La première question posée à la Cour demande, en fait, si l'Assemblée a le droit, « pour une raison quelconque », de refuser de le faire. Lorsque la Cour a défini plus haut la portée de cette question, elle est arrivée à la conclusion que la question a trait uniquement à des jugements accordant indemnité rendus par le tribunal administratif régulièrement constitué et agissant dans les limites de sa compétence statutaire, et les considérations énoncées ci-dessus par la Cour reposent sur cette base. Si, cependant, en insérant les mots « pour une raison quelconque », l'Assemblée générale avait entendu se référer aussi à des jugements dépassant la compétence du tribunal ou à quelque autre vice pouvant affecter un jugement, un problème se poserait qui appelle quelques observations générales.

Ce problème ne poserait pas, comme on l'a prétendu, la question de la nullité d'une sentence arbitrale rendue au cours d'un arbitrage ordinaire entre États. Le présent avis consultatif traite d'une situation juridique différente. Il se rapporte aux jugements prononcés par un tribunal permanent établi par l'Assemblée

générale, fonctionnant en vertu d'un statut spécial et dans le cadre du système juridique organisé des Nations Unies, et traitant exclusivement de différends internes entre les fonctionnaires et les Nations Unies représentées par le Secrétaire général. Pour que les jugements prononcés par un tel tribunal pussent être révisés par un corps autre que ce tribunal lui-même, il faudrait, de l'avis de la Cour, que le statut de ce tribunal ou les autres instruments juridiques qui le régissent, contiennent des dispositions expresses à cet effet. L'Assemblée générale a le pouvoir d'amender le statut du tribunal administratif, en vertu de l'article 11 de ce statut, et de prévoir des voies de recours devant un autre organe. Mais comme le statut actuel ne contient aucune disposition de ce genre, il n'y a pas de motifs de droit sur lesquels l'Assemblée générale puisse se fonder pour réviser les jugements déjà prononcés par ce tribunal. Si l'Assemblée générale envisageait d'instituer, pour les différends à venir, des dispositions prévoyant la révision 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.

La Cour doit examiner maintenant les principaux arguments invoqués dans les exposés écrits et oraux par les Gouvernements qui soutiennent qu'il existe des raisons pour lesquelles l'Assemblée générale serait fondée à refuser d'exécuter des jugements du tribunal administratif.

On a contesté que l'Assemblée générale eût le pouvoir, en droit, de créer un tribunal compétent pour rendre des jugements qui lieraient les Nations Unies. Il faut donc examiner si l'Assemblée générale a reçu ce pouvoir de la Charte.

Il n'y a aucune disposition expresse en vue de la création de corps ou d'organes judiciaires, ni d'indication contraire. Toutefois, dans son avis sur la *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies* (avis consultatif, C. I. J. Recueil 1949, p. 182) la Cour a dit :

« Selon le droit international, l'Organisation 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. »

La Cour doit donc rechercher tout d'abord si les dispositions de la Charte concernant les rapports entre les fonctionnaires et l'Organisation impliquent pour celle-ci le pouvoir d'établir un organe judiciaire pour statuer sur les différends nés des contrats d'engagement.

Aux termes des dispositions du chapitre XV de la Charte, le Secrétariat, qui est l'un des organes principaux des Nations Unies, comprend le Secrétaire général et le personnel. Le Secrétaire général est nommé par l'Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité et il est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». Les membres du personnel sont « nommés par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale ». Aux termes du paragraphe 3 de l'article 101 de la Charte, « La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ».

Les contrats d'engagement entre l'Organisation et les fonctionnaires sont incorporés dans des lettres de nomination. Chaque nomination est faite sous réserve des dispositions pertinentes du statut et du règlement du personnel, ainsi que de toutes modifications ultérieures de ces textes.

Lorsque le Secrétariat a été organisé, une situation s'est présentée dans laquelle les rapports entre les fonctionnaires et l'Organisation ont été régis par un ensemble complexe de règles. Cet ensemble comprenait le statut du personnel, établi par l'Assemblée générale pour définir les droits et obligations fondamentaux du personnel, et le règlement du personnel, établi par le Secrétaire général pour donner effet au statut du personnel. Il était inévitable que des différends surgissent entre l'Organisation et les fonctionnaires au sujet de leurs droits et de leurs devoirs. La Charte ne contient aucune disposition permettant à l'un des organes principaux des Nations Unies de statuer sur ces différends, et l'article 105 assure à l'Organisation des Nations Unies des immunités de juridiction à l'égard des tribunaux nationaux. De l'avis de la Cour, si l'Organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins.

Dans ces conditions, la Cour estime que le pouvoir de créer un tribunal chargé de faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires était essentiel pour assurer le bon fonctionnement du Secrétariat et pour donner effet à cette considération dominante qu'est la nécessité d'assurer les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. La capacité de ce faire est nécessairement impliquée par la Charte.

L'existence de cette capacité conduit à rechercher maintenant l'organe par lequel elle peut être exercée. Ici, il ne peut y avoir place au doute. ‘

La Charte, après avoir énuméré les six organes principaux, dit, au paragraphe 2 de son article 7 :
« Les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte. »

L'article 22 énonce :

« L'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions. »

Enfin, l'article 101, paragraphe 1, donne à l'Assemblée générale le pouvoir de fixer des règles pour ce qui est des rapports du personnel] :

« Le personnel est nommé par le Secrétaire général, conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. »

En conséquence, la Cour estime que l'Assemblée générale peut exercer le pouvoir d'instituer un tribunal pour faire justice entre l'Organisation et les fonctionnaires.

Cela n'épuise cependant pas le problème soumis à la Cour. Certains des Gouvernements pour lesquels il est des raisons qui pourraient justifier un refus de l'Assemblée générale d'exécuter des jugements admettent que les pouvoirs de l'Assemblée générale, et en particulier son pouvoir de fixer des règles par application de l'article 101, impliquent le pouvoir d'instituer un tribunal administratif. Ils admettent que l'Assemblée générale a le pouvoir d'instituer un tribunal compétent pour connaître des réclamations du personnel et statuer sur elles, d'en fixer la compétence et de l'autoriser à rendre une décision finale en ce sens que celle-ci ne serait pas, en droit, susceptible d'appel. Ils soutiennent néanmoins que ce pouvoir implicite ne permet pas à l'Assemblée générale d'instituer un tribunal qualifié pour rendre des décisions obligatoires pour l'Assemblée générale elle-même.

En premier lieu, on a soutenu qu'il n'était pas nécessaire d'aller si loin et qu'un pouvoir implicite peut être exercé seulement dans la limite où la mesure particulière envisagée peut être regardée comme absolument essentielle. Il n'est pas douteux que, agissant dans l'exercice de son pouvoir, l'Assemblée générale eût pu instituer un tribunal sans donner aux jugements de celui-ci le caractère définitif. En fait, toutefois, après une longue délibération, elle a décidé d'investir le tribunal du pouvoir de rendre des jugements « définitifs et sans appel », obligatoires pour les Nations Unies. Il appartenait à l'Assemblée générale seule de déterminer la nature et la portée précises des mesures par lesquelles son pouvoir de créer un tribunal serait exercé.

En second lieu, on a soutenu que, si le pouvoir implicite de l'Assemblée générale d'établir un tribunal administratif pouvait être à la fois nécessaire et essentiel, néanmoins, le pouvoir implicite d'imposer des restrictions juridiques aux pouvoirs que l'Assemblée générale tire expressément de la Charte, ne serait pas admissible en droit.

On a soutenu que l'Assemblée générale ne peut, en créant un tribunal administratif, se dépouiller du pouvoir à elle conféré par le paragraphe 1 de l'article 17 de la Charte, qui énonce :

« L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation. »

Cette disposition confère à l'Assemblée générale un pouvoir pour l'exercice duquel l'article 18 exige un vote à la majorité des deux tiers. Par conséquent, on prétend qu'il serait contraire aux dispositions relatives au pouvoir budgétaire d'instituer un tribunal compétent pour rendre un jugement accordant une indemnité que l'Assemblée générale serait tenue d'exécuter. La Cour ne peut accepter cette thèse.

La Cour constate que l'article 17 de la Charte figure dans une section du chapitre IV concernant l'Assemblée générale, intitulée « Fonctions et Pouvoirs ». Cet article traite d'une fonction de l'Assemblée générale et prévoit l'examen et l'approbation par elle du budget de l'Organisation. L'examen du budget est donc un acte qui doit s'accomplir, et il en est de même de son approbation, car sans cette approbation, il ne peut pas y avoir de budget.

Mais la fonction d'approuver le budget ne signifie pas que l'Assemblée générale ait un pouvoir absolu d'approuver ou de ne pas approuver les dépenses qui lui sont proposées ; car certains éléments de ces dépenses résultent d'obligations déjà encourues par l'Organisation et, dans cette mesure, l'Assemblée générale n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements. Par conséquent, la question que la Cour doit trancher est de savoir si ces obligations comprennent les jugements du tribunal administratif accordant des indemnités aux fonctionnaires. La réponse ne peut qu'être affirmative. Le caractère obligatoire de ces jugements est démontré par les considérations qui précèdent relatives à l'autorité de la chose jugée et à la force obligatoire de ces jugements pour l'Organisation des Nations Unies.

En conséquence, la Cour estime que l'attribution de la fonction budgétaire à l'Assemblée générale ne saurait être considérée comme lui conférant le droit de refuser d'exécuter l'obligation résultant d'un jugement du tribunal administratif.

On a également soutenu que le pouvoir implicite de l'Assemblée générale de créer un tribunal ne saurait aller jusqu'à permettre au tribunal d'intervenir dans des matières qui sont du domaine du Secrétaire général. La Cour ne peut accepter cette thèse.

Aux termes des dispositions de l'article 101, l'Assemblée générale pouvait à tout moment limiter ou contrôler les pouvoirs du Secrétaire général en matière de personnel. Agissant en vertu des pouvoirs que lui confère la Charte, l'Assemblée générale a autorisé l'intervention du tribunal, dans la mesure pouvant résulter de l'exercice de la compétence conférée au tribunal par son statut. En conséquence, lorsque le tribunal décide qu'une mesure particulière prise par le Secrétaire général comporte violation du contrat d'engagement, il n'intervient nullement dans l'exercice d'un pouvoir que le Secrétaire général tient de la Charte, parce que les pouvoirs juridiques du Secrétaire général en matière de personnel ont déjà été limités à cet égard par l'Assemblée générale.

Un problème semblable est soulevé dans la thèse d'après laquelle l'Assemblée générale ne peut autoriser et le Secrétaire général ne peut conclure des contrats d'engagement qui ne sont pas conformes à la Charte. Le statut du personnel est incorporé au contrat d'engagement et son article 11.2 dispose :

« Le tribunal administratif des Nations Unies, suivant les conditions fixées dans son statut, connaît des requêtes des membres du personnel qui invoquent la non-observation des conditions d'emploi, y compris toutes dispositions applicables du statut et du règlement du personnel, et statue sur ces requêtes. »

Il a été soutenu que cette incorporation dans les contrats d'engagement du droit d'invoquer le statut du tribunal administratif serait contraire aux pouvoirs conférés par la Charte à l'Assemblée générale et au Secrétaire général. Il résulte des considérations qui précèdent que la Cour ne peut accepter cette thèse. Il n'y a pas de doute qu'en vertu des termes ainsi incorporés dans les contrats d'engagement, et aussi longtemps que le statut du tribunal administratif est en vigueur en sa forme actuelle, les fonctionnaires ont le droit de recourir au tribunal et d'invoquer ses jugements.

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.

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 délèguait 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.

On a soutenu qu'une autorité ayant pouvoir réglementaire serait par sa nature même incapable de créer un corps subordonné compétent pour rendre des décisions qui lieraient celui qui l'a créé. Certes le tribunal administratif est subordonné en ce sens que l'Assemblée générale peut l'abolir en supprimant son statut, qu'elle peut amender ce statut et prévoir la révision des décisions futures du tribunal, enfin qu'elle peut amender le statut du personnel et en rédiger un autre. Les pouvoirs ne manquent pas pour traiter avec efficacité tout problème qui pourrait surgir. Mais on ne peut accepter l'allégation que l'Assemblée générale est, par sa nature même, incapable de créer un tribunal compétent pour rendre des décisions qui la lient. On ne saurait justifier cette allégation par une analogie avec des lois nationales, car il est de pratique courante pour les législatures nationales de créer des tribunaux qui ont la capacité de rendre des décisions liant le législateur qui les a créés.

La question ne peut être résolue en prenant pour base l'étude des rapports entre l'Assemblée générale et le tribunal, c'est-à-dire en déterminant si le tribunal doit être considéré comme un organe subsidiaire, subordonné ou secondaire, ou bien en relevant qu'il a été créé par l'Assemblée générale. La solution dépend de l'intention de l'Assemblée générale quand elle a créé le tribunal et de la nature des fonctions que lui confère son statut. L'examen des termes du statut du tribunal administratif a démontré que l'Assemblée générale a voulu créer un corps judiciaire ; au surplus, elle tenait de la Charte la capacité juridique de le faire.

Il a été soutenu que la Cour devrait suivre ce que l'on a appelé le précédent établi par la Société des Nations en 1946. L'Assemblée de la Société des Nations avait alors rejeté certains jugements de son tribunal administratif. Il est inutile d'examiner si l'Assemblée, qui liquidait la Société des Nations dans des circonstances très particulières, était fondée à rejeter ces jugements. Les affaires jugées par le tribunal de la Société des Nations et les circonstances dans lesquelles elles se présentaient sont différentes de celles qui ont provoqué la présente demande d'avis consultatif. Au surplus, ces affaires étaient nées sous le régime du statut du tribunal administratif de la Société des Nations et non sous celui du statut du tribunal administratif des Nations Unies. L'Assemblée agissait dans le cadre du Pacte et non dans celui de la Charte.

En raison de l'absence complète d'identité entre les deux situations, ainsi que des conclusions que la Cour a déjà tirées de la Charte et du statut du tribunal administratif des Nations Unies et des autres instruments et textes pertinents, la Cour ne peut considérer l'action de l'Assemblée de la Société des Nations en 1946 comme un précédent applicable ou comme un indice de l'intention de l'Assemblée générale lorsqu'en 1949, elle a adopté le statut du tribunal administratif.

En conséquence, la Cour arrive à la conclusion qu'il faut répondre par la négative à la première question qui lui est posée. La seconde question n'a donc pas à être examinée.

Par ces motifs,

vu le statut du tribunal administratif des Nations Unies et tous autres instruments et textes pertinents,

La Cour est d'avis, par neuf voix contre trois,

que l'Assemblée générale n'a pas le droit, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement du tribunal administratif des Nations Unies accordant une indemnité à un fonctionnaire des Nations Unies à l'engagement duquel il a été mis fin sans l'assentiment de l'intéressé.

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