

OPINION DISSIDENTE DE M. LEVI CARNEIRO

Ayant à mon regret répondu autrement que la Cour aux questions posées, j'ai le devoir d'exposer, très sommairement, les fondements de mon opinion.

Pour résoudre ces questions, le système de l'Organisation des Nations Unies dans son ensemble l'emporte, à mon avis, sur la signification littérale de quelques mots tirés des statuts et des règlements. Même pour l'interprétation littérale, cette Cour a déjà confirmé le principe énoncé par le Cour permanente :

« les mots doivent être interprétés selon le sens qu'ils auraient normalement dans leur contexte, à moins que l'interprétation ainsi donnée ne conduise à des résultats déraisonnables ou absurdes » (Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un État, C. I. J. Recueil 1950, p. 8).

I. L'Organisation des Nations Unies est fondée « sur le principe de l'égalité souveraine de tous ses Membres » (Charte, article 2 (1)) et l'Assemblée générale est son seul organe institué par la Charte, dans lequel sont représentés tous les États Membres.

a) L'Assemblée générale est le premier des six « organes principaux » mentionnés dans l'article 7 de la Charte.

b) L'Assemblée générale domine toute l'Organisation, intervient de façon décisive dans la formation des autres organes principaux, contrôle plus ou moins largement leurs activités, exerce une influence chaque fois plus étendue, en rapport avec tous les objectifs des Nations Unies.

c) L'Assemblée ne peut pas renoncer à ses attributions, ni les déléguer définitivement. Ce principe a été reconnu à l'occasion de l'institution de la « petite assemblée », ou « commission intérimaire ». L'Assemblée a aussi des pouvoirs implicites (Charte, article 11 (4)).

d) Pour alléger sa tâche, l'Assemblée peut seulement « créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions » (Charte, article 22). Le sens du terme « subsidiaire » est : « qui vient en aide à quelque chose de principal » (Littré, *Dictionnaire*). Les fonctions attribuées à l'organe subsidiaire continuent toujours d'être des fonctions de l'Assemblée.

e) L'Assemblée, eu égard au personnel du Secrétariat, « fixe » les règles suivant lesquelles ce personnel est nommé par le Secrétaire général (Charte, article 101). Par conséquent, elle règle aussi le

départ de ces fonctionnaires. Elle surveille l'application de ces règles.

II. Le « tribunal administratif » a été ainsi dénommé au temps de la Société des Nations, peut-être sous l'influence d'Albert Thomas, lui-même inspiré de la terminologie du droit public français.

a) Les « tribunaux administratifs » — quelle que soit la force obligatoire de leurs décisions — ne sont pas considérés, n'ont jamais été considérés, en France, comme des organes judiciaires : ils sont des organes administratifs (Laferrière, *Contentieux administratif*, vol. 1, p. 619 ; Louis Renault, *Précis de droit administratif*, pp. 38-40).

b) Le tribunal administratif des Nations Unies a été créé par l'Assemblée générale selon les principes posés ci-dessus (I, c, d, e) et fait partie du système de l'Organisation.

c) Les expressions de son statut n'autorisent pas à considérer le tribunal administratif des Nations Unies comme un vrai organe judiciaire, tout à fait indépendant. La dénomination « tribunal » a été donnée à d'autres organes des Nations Unies, qui ne sont pas judiciaires — « Tribunal de Lybie », « Tribunal d'Érythrée ». Quand l'on dit que les « jugements » du tribunal sont « définitifs et sans appel » (statut, article 10,2), il s'agit uniquement de procédure : cela n'a pas empêché le tribunal de reviser, en des circonstances particulières, sa décision antérieure, et ne suffit pas pour empêcher l'Assemblée générale de refuser d'exécuter une allocation d'indemnisation faite par le tribunal administratif, organe qui lui est subsidiaire. Le statut dit que le tribunal administratif « ordonne l'annulation de la décision, ou l'exécution de l'obligation », mais, en même temps, il permet au Secrétaire général de refuser d'exécuter la décision, une indemnité étant dans ce cas allouée au fonctionnaire. Les décisions des conseils de préfecture, qui sont aussi des tribunaux administratifs, sont dénommées « jugements » dans des lois françaises très récentes. Les dispositions (statut, articles 9 (3) et 12) suivant lesquelles l'indemnité fixée par le tribunal administratif sera payée par les Nations Unies ou par une institution spécialisée, indiquent seulement qui doit payer l'indemnité, sans signifier une obligation inconditionnelle de paiement immédiat et intégral. Une autre interprétation de ces mots conduirait « à des résultats déraisonnables ou absurdes ».

d) D'autre part, il n'est pas exigé des membres du tribunal administratif qu'ils aient une culture spécialisée, notamment une culture juridique ; ils ne sont pas dénommés « juges », n'ont pas l'irréductibilité du traitement, que l'Assemblée générale peut au contraire fixer et altérer à son gré ; ils sont élus par l'Assemblée

générale elle-même pour la courte période de trois ans. Un membre du tribunal peut être relevé de ses fonctions par l'Assemblée « si les autres membres estiment à l'unanimité qu'il n'est plus qualifié pour les exercer » (statut, article 3 (5)). Les décisions sont prises par trois membres du tribunal — moins de la moitié de la totalité — et la majorité peut se former par deux voix seulement.

e) En créant le tribunal administratif, en 1949, l'Assemblée générale des Nations Unies ne pouvait oublier ce qui s'était passé en 1946, touchant quelques décisions du tribunal administratif de la Société des Nations. Rien n'a été fait, cependant, pour éviter un nouveau refus d'exécution par l'Assemblée générale d'une décision du tribunal : on a conservé les mêmes dispositions que dans le statut antérieur ; on a même adopté le mot « membre » pour désigner ceux que le statut précédent dénommait « juges ».

f) L'Assemblée générale ne pourrait créer qu'un organe subsidiaire qui ne serait pas un vrai tribunal judiciaire, parce que l'Assemblée générale elle-même n'a pas de fonctions judiciaires et pour les raisons exposées ci-dessous (II *h*).

g) Même pour régler des rapports externes de l'Organisation — c'est-à-dire des questions avec un État ou avec des tiers —, dans les conventions du 13 février 1946, du 11 juin 1946, du 1^{er} juillet 1946 et du 26 juin 1947, les Nations Unies n'ont prévu que des organes d'arbitrage, qui ne sont pas des organes des Nations Unies, et dont les décisions restent soumises à l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice, ou dont le tiers arbitre est nommé par le Président de la Cour internationale de Justice.

h) Pour régler des rapports internes de l'Organisation — tels les différends entre fonctionnaires du Secrétariat et le Secrétaire général —, si l'Assemblée avait créé un organe judiciaire, il serait nécessairement et immédiatement subordonné à la Cour internationale de Justice, qui est « l'organe judiciaire principal des Nations Unies » (Charte, article 92). Les décisions du tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sont, par disposition expresse de son statut, soumises, dans certains cas, à l'avis consultatif, avec force obligatoire, de la Cour internationale de Justice.

i) L'Assemblée générale n'est pas partie au différend décidé par le tribunal administratif ; c'est seulement le Secrétaire général qui est défendeur. On ne lui a pas attribué expressément — au moins dans les cas que je connais — la qualité de représentant des Nations Unies (v. III, *e*).

j) Les décisions d'un « tribunal administratif » constitué de la sorte et fonctionnant de la sorte (II, *d*) ne peuvent avoir l'autorité

de la chose jugée (v. Georges Scelle, *Manuel de droit international public*, 1948, p. 665).

k) Le « tribunal administratif des Nations Unies » n'est pas indépendant ; ce n'est pas un organe judiciaire ; il exerce seulement des fonctions « quasi-judiciaires ». L'Assemblée générale exerce aussi des fonctions de cette espèce (Kelsen, *The Law of the United Nations*, p. 194).

III. Les rapports du tribunal administratif avec l'Assemblée générale, dont il est un « organe subsidiaire », sont bien caractérisés par les conditions et les pouvoirs de l'Assemblée générale, indiqués ci-dessus. L'Assemblée générale peut modifier, comme elle l'a déjà fait, la juridiction de ce tribunal et le supprimer. Plusieurs règles déjà adoptées ont restreint l'action du tribunal et limité la portée de ses décisions.

a) Les modifications des règles d'organisation judiciaire et de procédure judiciaire — même judiciaire — sont appliquées aux cas antérieurs.

b) Les fonctionnaires des Nations Unies sont liés par un « contrat de droit public ». Dans ce cas, « la convention, quelque formelle qu'elle puisse être, ne peut avoir pour effet juridique de limiter la compétence de l'administration » (Jèze, *Principes généraux de droit administratif*, éd. 1926, vol. III, p. 430).

c) L'Assemblée est capable, au point de vue technique, de contrôler — et elle doit le faire — l'action du tribunal administratif, organe qu'elle a créé pour l'aider dans l'exercice de ses fonctions. Sans avoir de compétence judiciaire stricte, elle peut bénéficier, pour les questions juridiques soulevées par les décisions du tribunal administratif, de la collaboration de sa 6^{me} Commission (Commission juridique), de la Commission de droit international et — comme elle vient de le faire dans le cas actuel — de la Cour internationale de Justice.

d) Les décisions du tribunal administratif sont rendues en première instance : en règle, le différend doit être soumis préalablement à l'organisme paritaire de recours ; toutefois, cet organe est simplement consultatif, et on peut se dispenser de demander son avis, la requête pouvant être soumise directement au tribunal administratif (statut du tribunal, art. 7).

e) Les décisions du tribunal administratif, si elles n'étaient pas soumises au contrôle de l'Assemblée générale, auraient plus de force obligatoire que les arrêts mêmes de la Cour internationale de Justice : l'Assemblée générale n'aurait qu'à les exécuter passivement. Le tribunal fixerait à son gré la limite du pouvoir disciplinaire du Secrétaire général, interpréterait, appliquerait ou refuse-

rait d'appliquer les règles adoptées par l'Assemblée générale. Les décisions de cet « organe subsidiaire » seraient obligatoires pour deux « organes principaux » — l'Assemblée générale et le Secrétaire général — même dans des matières de leur compétence.

IV. Dans le cas actuel, aux termes de la demande, il s'agit spécialement du refus, par l'Assemblée générale, d'exécuter une allocation d'indemnité faite par le tribunal administratif à un fonctionnaire démissionné. Il s'agit ici de l'exercice du pouvoir budgétaire de l'Assemblée.

a) C'est seulement l'Assemblée générale qui approuve le budget de l'Organisation (Charte, art. 17 (1)). Les « questions budgétaires » sont « importantes » et décidées « à la majorité des deux tiers des membres présents et votant » (Charte, art. 18 (2)).

b) Chaque majoration de dépenses de l'Organisation doit entraîner la majoration des contributions des États Membres et a par suite une répercussion dans le budget national de chacun de ces États.

c) Je ne peux concevoir que l'Assemblée générale soit obligée d'exécuter automatiquement et d'imposer aux États Membres la charge des décisions qui pourront avoir été prises seulement par deux membres d'un de ses organes subsidiaires, le tribunal administratif.

d) L'Assemblée générale « doit » respecter une obligation juridique des Nations Unies, légitimement constituée ou reconnue ; mais la décision du tribunal administratif ne constitue, ni ne reconnaît définitivement une obligation des Nations Unies.

e) Le paiement d'une indemnité allouée par le tribunal administratif peut être fait — comme il est arrivé dans la presque totalité des cas — par le Secrétaire général, quand il y a au budget des fonds dont il peut disposer à cet effet ; et cela, sans examen de l'Assemblée, si l'Assemblée même l'autorise explicitement ou implicitement. Dans les autres cas, l'Assemblée générale peut refuser, en tout ou en partie, le paiement, si elle reconnaît mal fondée la décision du tribunal administratif.

V. Les droits et même les intérêts des fonctionnaires doivent être garantis et respectés. Certainement, ils ne seront pas moins garantis et respectés par les délibérations des représentants directs des soixante États Membres que par le tribunal administratif, tel qu'il est maintenant organisé. D'autant plus que : 1° l'existence même du tribunal et l'ampleur de ses décisions dépendent des

décisions de l'Assemblée générale, et 2° l'Assemblée générale doit toujours respecter la présomption de légitimité et de bien-fondé des décisions du tribunal administratif, exerçant ainsi, en bonne foi, avec discrétion et esprit de justice, sa prérogative de ne pas exécuter, totalement ou partiellement, une quelconque de ces décisions.

(Signé) LEVI CARNEIRO.