

OPINION DISSIDENTE DE M. READ

[Traduction]

J'ai le regret de ne pouvoir me rallier aux réponses données par la majorité de mes collègues aux questions qui leur sont posées dans la requête. Tout en étant d'une manière générale en accord avec la position prise par le Président Hackworth et le Vice-Président Badawi, j'estime que certains aspects du problème justifient un examen particulier.

Les difficultés qui m'empêchent de me rallier à l'avis sont de quatre sortes. Elles portent respectivement sur la nature et la portée de la notion de compétence ou de juridiction, sur les problèmes soulevés par l'interprétation de l'article XII, paragraphe 1, du Statut du Tribunal administratif, sur les clauses des jugements dans lesquels le Tribunal affirme sa compétence et sur la question I.

Tout d'abord, la compétence ou juridiction. J'entends par là le principe selon lequel un Tribunal doit demeurer dans les limites que lui fixe la loi ou l'instrument qui a déterminé ses fonctions. Ce principe s'applique à tous les stades de la procédure, qu'il s'agisse de l'introduction de l'instance, de la procédure écrite, des plaidoiries et surtout de ce stade crucial qu'est le prononcé de l'arrêt.

Le défaut de compétence peut être invoqué dans le cadre d'une exception préliminaire ou au cours de l'examen au fond. Dans une procédure d'exception préliminaire, le tribunal peut rejeter purement et simplement l'exception d'incompétence ou, à ce stade, se déclarer compétent: il s'agit dans un cas comme dans l'autre d'une décision interlocutoire. En tout état de cause, si, au cours de l'examen au fond, il est établi par l'une des parties ou par le tribunal, de son propre chef, que celui-ci n'a pas compétence pour statuer, aucun jugement ne saurait intervenir. Cela ne signifie pas que les problèmes de la compétence et du fond soient confondus. Ils sont en principe séparés, bien que certains points de fait ou de droit puissent être communs à l'un et à l'autre. Cela signifie qu'un tribunal a le devoir — lorsque les relations entre les parties, les caractères essentiels de l'espèce et d'autres points pertinents en matière de compétence ont été établis — de s'assurer qu'il est compétent pour rendre un arrêt et mener l'examen du litige jusqu'à son terme.

Cette affirmation de compétence est une décision du tribunal qu'en statuant, il agit dans le cadre de son pouvoir de rendre jugement, tel qu'il est tracé par la loi et par le texte qui régit son fonctionnement. Cela n'a rien à voir avec le point de savoir si sa décision est justifiée ou non, ce qui relève du fond. Il s'agit uniquement du devoir qu'a le tribunal de respecter et de maintenir les limites imposées à son autorité; le bien-fondé de sa décision est sans pertinence à cet égard.

J'éprouve en second lieu des difficultés au regard de l'interprétation de l'article XII du Statut qui porte :

« Au cas où le Conseil exécutif ... conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence ... la question de la validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par ledit Conseil exécutif, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice. »

Je fais abstraction des dispositions relatives à une faute de procédure, que l'Unesco a écartées des débats.

Quatre expressions soulèvent des problèmes d'interprétation : « conteste » ; « décision du Tribunal affirmant sa compétence » ; « la question de la validité de la décision » ; et « sera soumise ». Les trois premières concernent directement la présente affaire.

Il y a deux manières d'interpréter un texte. On peut lui donner sa signification naturelle et ordinaire ; ou, si cela semble dépourvu de sens, lui donner une signification qui, sans torturer les mots employés, est conforme au contexte et à la teneur générale du document et donne effet aux intentions générales de ses auteurs telles qu'elles résultent des termes qu'ils emploient et des circonstances y afférentes. Je qualifierai la première méthode d'interprétation littérale et la seconde d'interprétation libérale.

Si on l'interprète littéralement, l'expression « conteste une décision » s'applique au fait même de la contestation et non à son caractère bien ou mal fondé. L'Unesco, se prévalant des dispositions de l'article XII, a contesté l'ensemble du jugement en termes suffisamment généraux pour que cela constitue une contestation de la décision du Tribunal affirmant sa compétence. L'interprétation littérale du mot « conteste » conduirait à dire que le Conseil exécutif avait le pouvoir de soumettre à la Cour la question de la validité de la décision, qu'il puisse ou non établir le bien-fondé de sa contestation. Mais il a été universellement admis que l'Unesco ne peut requérir la Cour de statuer sur la validité que si la contestation s'avère bien fondée. On s'accorde donc sur une interprétation libérale.

C'est également une interprétation libérale qui a été donnée des deux dernières expressions dont j'ai fait état plus haut. *Stricto sensu*, « la question de la validité de la décision » s'appliquerait à tous les aspects de la validité, mais il est universellement admis que, si l'on veut se référer à l'intention générale des auteurs, il faut se limiter au seul aspect du problème de la validité ou de l'invalidité qui résulte de la compétence ou de l'incompétence du Tribunal. À l'interpréter littéralement, l'expression « sera soumise » est impérative, mais l'on reconnaît que le Conseil exécutif n'est soumis à aucune obligation mais qu'il exerce un pouvoir d'appréciation politique en décidant s'il convient de soumettre la question à la Cour.

La deuxième expression — « décision du Tribunal affirmant sa compétence » — soulève des difficultés plus graves. Il est impossible, si on l'interprète littéralement, de la limiter aux décisions des Tribunaux sur sa compétence pour connaître des requêtes et entendre témoins et conseils, c'est-à-dire pour exercer la part la moins importante de sa juridiction; en effet, les auteurs n'ont pas dit expressément: « affirmant les éléments préliminaires et relativement sans importance de sa compétence, sans toucher l'objet essentiel qui est le prononcé du jugement ». Il me semble toutefois difficile d'imposer une interprétation libérale aux trois premières expressions dont j'ai traité et en même temps d'interpréter littéralement l'expression actuellement en examen. C'est pourquoi j'examinerai tour à tour la nature et l'origine de l'article XII et sa place dans l'ensemble du Statut.

Un précédent a été établi en 1946 lorsque l'Assemblée de la Société des Nations a refusé de donner effet à certains jugements du Tribunal administratif qu'elle considérait comme entachés de nullité. Certains des fonctionnaires en cause ayant appartenu à l'Organisation internationale du Travail, il apparut nécessaire, lorsque cette Organisation reprit le Tribunal de la Société des Nations et son Statut, de résoudre le problème posé par ce précédent. La question était grave, en ce qu'elle introduisait dans les relations des fonctionnaires avec l'Organisation un élément d'arbitraire et leur ôtait toute sécurité dans leur emploi. Il fut impossible de renverser le précédent, nombre des États Membres n'étant pas disposés à accepter qu'un jugement du Tribunal qui était nul et non avenu ait force obligatoire pour l'Organisation. L'article XII représente une solution de compromis.

Avant son adoption, les fonctionnaires étaient à la discrétion de l'Organisation, faute de recours juridique au cas où un jugement serait considéré comme entaché de nullité. Aux termes de l'article XII, si toutefois on l'interprète libéralement, l'Organisation ne peut considérer un jugement comme sans valeur que si la Cour en a décidé ainsi.

Pendant dix ans, l'article XII a constitué la seule sauvegarde offrant aux fonctionnaires une protection efficace contre l'arbitraire des Organisations qui les employaient. Si, par une interprétation restrictive de l'expression en cause, on limite les effets de cette sauvegarde aux décisions du Tribunal limitées aux éléments préliminaires et relativement sans importance de sa compétence, cela en restreindrait la portée et augmenterait la mesure dans laquelle les fonctionnaires sont à la merci de leurs Organisations. Pour ma part, je ne puis que donner une interprétation large et libérale à un recours destiné à assurer la justice et à prévenir toute mesure arbitraire.

En dehors des considérations historiques qui militent si fortement en faveur d'une interprétation large et libérale, le contexte suggère avec autant de force la même nécessité. Je me bornerai à citer à cet

égard l'article VIII. La portée des décisions à rendre par le Tribunal y est strictement délimitée. Il a compétence pour « (ordonner) l'annulation de la décision contestée ou l'exécution de l'obligation ». Si ces mesures s'avèrent impossibles ou inopportunes, il a compétence pour « (attribuer) ... une indemnité pour le préjudice souffert ». Ce texte est impératif; il ne fait pas de doute que les auteurs du Statut ont entendu limiter le pouvoir du Tribunal à ces formes de réparation. L'Organisation n'a aucun moyen de savoir si le Tribunal rend un jugement dépassant sa compétence en matière de réparation, jusqu'à ce que ce jugement ait été rendu. Mais il est alors trop tard pour toute contestation, trop tard pour toute autre procédure que celle qui est prévue à l'article XII.

C'est pourquoi une interprétation littérale ôtant toute valeur aux limitations imposées par l'article VIII me semble inacceptable.

Il s'ensuit qu'un examen littéral des mots « décision du Tribunal affirmant sa compétence », aussi bien que l'étude de l'historique et du contexte de l'article, m'obligent à adopter une interprétation large et libérale de cette expression. Je suis convaincu que les auteurs du Statut pensaient à tous les éléments de la juridiction et n'entendaient pas en exclure le plus important, c'est-à-dire le prononcé du jugement.

La troisième raison qui m'empêche de me rallier à l'avis a trait à l'interprétation des clauses des jugements du Tribunal relatives à sa compétence.

Je mentionnerai tout d'abord la septième clause de la section « SUR LA COMPÉTENCE », qui énonce:

« Qu'en vertu de l'article II, paragraphe 1, de son propre Statut, le Tribunal est compétent pour s'en saisir; »

La mention du paragraphe 1 constitue de toute évidence une coquille. Il s'agit en fait du paragraphe 5, mais cela n'a point d'importance, puisque la référence à l'article II du Statut a été abandonnée dans le dispositif. En vue d'éviter des confusions, je désignerai ci-après cette clause comme tentative de conclusion sur la compétence.

La deuxième clause que je désignerai ci-après comme la décision affirmant la compétence se trouve dans le dispositif. J'en donne le texte en même temps que celui des alinéas qui la précèdent et la suivent:

« PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL,

Rejetant toutes conclusions plus amples ou contraires,

Reçoit la requête en la forme;

Se déclare compétent;

Prononce l'annulation de la décision entreprise et dit pour droit

qu'elle constitue un abus de droit préjudiciable ;

En conséquence, à défaut par la partie défenderesse de reconsidérer la décision entreprise dans le sens de renouvellement de l'engagement du requérant, la condamne à payer au requérant la somme de 15.500 dollars, ensemble avec les intérêts à 4 pour cent à partir du 1^{er} janvier 1955 ;

Condamne l'Organisation défenderesse à payer en outre au requérant la somme de 300 dollars à titre de participation à ses frais de défense ; ... »

(Je mets en italiques la décision affirmative de compétence.)

Il ne saurait y avoir de doute sur l'interprétation de cette clause. Elle constitue une partie intégrante et essentielle du dispositif. Lue en même temps que l'alinéa qui la suit, elle constitue une affirmation sans équivoque par le Tribunal de sa compétence en vue de rendre un jugement fondé non sur les dispositions de l'article II, paragraphe 5, mais sur un abus de droit, ce qui est tout à fait différent.

L'utilisation du présent, « se *déclare* compétent », rend l'interprétation de cette phrase indubitable. Il est impossible de l'interpréter comme signifiant : « déclare qu'il *était* compétent ». La tentative de conclusion sur la compétence figure dans les attendus et doit s'effacer devant la clause décisive du dispositif. La décision par laquelle le Tribunal s'est déclaré compétent, décision que l'Unesco a contestée et sur laquelle il convient de se fonder en vue de répondre aux questions posées dans la requête, est la décision réelle qui figure dans le dispositif et non la tentative de conclusion sur la compétence.

J'éprouve en quatrième lieu des difficultés quant à l'interprétation de la question I de la requête. En soumettant cette question à la Cour, l'Unesco s'est servie de l'expression « Le Tribunal administratif était-il compétent ... pour connaître des requêtes... ». Cela tend à indiquer que l'Unesco désirait connaître l'avis de la Cour sur la compétence du Tribunal pour *connaître des requêtes* au sens le plus large. Si l'on donne à l'expression « connaître des requêtes » le sens naturel et ordinaire des mots dont elle se compose, elle doit s'étendre à la fois au fait de recevoir les requêtes et de statuer à leur sujet. Le texte français, qui constitue le texte original, suscite peut-être encore moins de doute à cet égard.

Il devient ainsi nécessaire de tenir compte des circonstances de l'espèce et d'avoir recours à une interprétation libérale. C'est alors que la question s'éclaire sous son vrai jour.

Tout d'abord, elle doit être considérée à la lumière de la portée de l'article XII aux termes duquel elle a été soumise à la Cour, et par rapport à la portée des clauses du jugement par lesquelles le Tribunal s'est déclaré compétent. Dans un cas comme dans l'autre,

il s'agit aussi bien de recevoir des requêtes que de statuer à leur sujet. Il n'est donc pas déraisonnable de considérer que la question s'étend à tout le problème de la compétence tel qu'il est posé par les jugements et par l'article XII.

En second lieu, l'Unesco a constamment précisé qu'elle entendait soulever la question de compétence dans son sens le plus large. Ceci fut fait dans le paragraphe 93 de son exposé écrit et affirmé de nouveau par la lettre de son conseiller juridique au Greffier de la Cour en date du 20 juin dernier.

Dans leurs exposés écrits, l'Unesco comme les Gouvernements se sont fondés sur l'hypothèse que les questions soulevaient le point de compétence dans son acception la plus large. Le seul doute qui puisse s'élever à cet égard provient de quelques observations présentées par l'Unesco dans le paragraphe 93 de son exposé écrit et dans la lettre du 20 juin, et tendant à indiquer que le point de compétence en un de ses aspects (la compétence de connaître des requêtes) était soulevé dans la question I, et que ce problème, sous un autre aspect (la compétence de statuer sur les requêtes) était posé dans la question II.

J'attache pour ma part une importance très réduite à la question de savoir si la compétence en vue de statuer sur des questions au sujet desquelles le Statut ne confère pas juridiction se pose dans le cadre de la question I ou de la question II. Ce qui importe est de savoir que le problème a été posé et doit être résolu.

J'estime qu'il conviendrait de reviser les questions, en supprimant la question II et en interprétant la question I d'une manière libérale, comme couvrant à la fois le fait de connaître des requêtes et de statuer à leur sujet. C'est la procédure que la Cour permanente et la présente Cour ont invariablement suivie lorsqu'il pouvait y avoir une disparité entre le texte des questions et les vrais points de droit soulevés dans les procédures écrites et orales.

* * *

L'examen de ces quatre points m'a conduit à adopter les conclusions suivantes:

- 1° L'article XII envisage une décision par laquelle le Tribunal affirme sa compétence dans son intégralité.
- 2° Les clauses des jugements affirmant la compétence doivent être considérées comme une affirmation fondée sur la situation véritable établie au cours de la procédure, et comme affirmant que le Tribunal est compétent pour prononcer les jugements dont elles font partie.
- 3° La question I de la requête doit être interprétée comme soulevant la question de savoir si le Tribunal est compétent pour statuer au fond.

Il m'est, par conséquent, impossible de me contenter d'examiner l'affaire dans le cadre des sept questions qui sont rangées sous la rubrique « SUR LA COMPÉTENCE », et je crois nécessaire d'examiner l'ensemble du jugement. Ce faisant, je ne me demanderai pas si c'est à tort ou à raison que le Tribunal a tiré certaines conclusions quant au fond. Je ne me demanderai pas non plus s'il y a eu ou non, en fait ou en droit, inobservation des stipulations du contrat d'engagement ou des dispositions du Statut du personnel, ou encore s'il y a eu ou non, en fait ou en droit, abus de droit. Je me concentrerai sur une seule question, celle de savoir si le Tribunal est resté dans les limites de sa compétence telles qu'elles sont définies par le droit et par le Statut. J'examinerai d'abord les limitations apportées à la compétence du Tribunal, je considérerai ensuite la voie qui a été effectivement suivie pour aboutir au prononcé des jugements et je terminerai en indiquant quelles sont, à mon avis, les réponses qui devraient être données aux questions posées.

Pour ce qui est des limitations à la compétence du Tribunal, j'en mentionnerai tout d'abord deux qui sont imposées par le Statut.

Aux termes du paragraphe 5 de l'article II, le Tribunal n'est compétent que pour connaître « des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel... ».

On peut donner de ces termes trois interprétations différentes. Suivant une première interprétation, fondée sur la lettre du texte, le Tribunal est compétent pour connaître d'une requête, à condition que soit invoquée l'inobservation des stipulations et des dispositions, et indépendamment de savoir si les allégations du requérant ont un fondement matériel.

Si l'on admet cette interprétation, il faut nécessairement conclure que le Tribunal n'était pas compétent pour le motif que les requérants n'ont pas formulé de telles allégations. Ils n'ont pas invoqué l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement ou des dispositions du Statut. Ils ont eu recours à des moyens totalement différents, que le Tribunal a décrits dans les termes suivants:

« Saisi d'une requête présentée en date du 5 février 1955 contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture par M. Peter Duberg, membre du personnel de cette institution, requête tendant à ce qu'il plaise au Tribunal d'annuler la décision du 13 août 1954 et d'inviter le Directeur général à renouveler le contrat du requérant et de lui allouer la somme de un franc de dommages-intérêts et des frais légaux de droit ; ».

Il n'est nullement question d'inobservation.

Pour ma part, je ne puis admettre cette interprétation littérale et ce, pour les mêmes raisons qui ont amené à rejeter unanimement une interprétation analogue du terme « conteste » qui figure à l'article XII.

La deuxième interprétation possible n'est ni littérale, ni libérale. Elle consiste à dire que, si l'on veut que la compétence puisse être affirmée, il faut que le requérant fournisse un commencement de preuve, sans qu'il lui soit besoin de prouver, toutefois, que l'affaire est réellement fondée sur l'inobservation au sens du paragraphe 5 de l'article II. Cette conception se justifie lorsqu'une exception d'incompétence est soulevée dans les phases préliminaires de la procédure. Dans ce cas, la décision du Tribunal est interlocutoire et susceptible d'être renversée, pour ce qui est de la compétence, lorsque, traitant du fond, le Tribunal constate que les véritables motifs de la requête ne sont pas fondés sur l'« inobservation ».

Il m'est pourtant impossible d'admettre cette interprétation. Aucune disposition des textes ne la justifie. Je ne crois pas que les auteurs du Statut aient voulu que le Tribunal soit compétent pour connaître d'une requête fondée sur un commencement de preuve d'« inobservation », ni que, une fois que le commencement de preuve aurait été infirmé ou abandonné, il soit compétent pour examiner différents motifs de réclamation qu'ils se sont efforcés d'enlever à la compétence du Tribunal aux termes du paragraphe 5 de l'article II. A mon sens, il faut d'abord établir que les motifs de la requête sont fondés sur l'« inobservation » avant que le Tribunal puisse être considéré comme compétent pour prononcer un jugement. Il est remarquable que les attendus ne contiennent pas même une tentative de conclusion dans le sens de l'« inobservation » et que celle-ci n'est plus mentionnée dans le dispositif.

La deuxième limitation résulte de l'article VIII et il est inutile que je répète ce que j'ai déjà dit à ce sujet. La compétence du Tribunal, en ce qui concerne la teneur de son jugement, est soumise à la plus stricte limitation. Il ne lui est pas loisible d'accorder des dommages-intérêts, à titre de pénalité ou autrement, ni d'infliger des amendes ou des peines d'emprisonnement, ni d'ordonner une réparation équitable; il a simplement la faculté d'accorder le redressement qui est expressément prévu à l'article VIII, à savoir l'annulation de la décision, l'exécution effective ou l'octroi d'une « indemnité pour le préjudice souffert ».

La troisième limitation résulte du droit positif. Suivant un principe général du droit, qui est reconnu dans les systèmes juridiques des différents pays et par la jurisprudence internationale, un tribunal doit fonder ses décisions sur les droits juridiques des parties. En l'absence d'une disposition spéciale de son statut, un tribunal n'a pas compétence pour fonder ses jugements *ex aequo et bono*.

* * *

En gardant présentes à l'esprit les limitations indiquées ci-dessus, il convient d'examiner de quelle façon le Tribunal a effectivement procédé pour examiner les affaires qui lui étaient soumises. Dans

la mesure où les jugements paraissent traiter de la question de l'inobservation des stipulations et des dispositions, je m'abstiendrai de présenter des observations à ce sujet et je me rallie dans l'ensemble aux points de vue exprimés par M. Hackworth et M. Badawi. Toutefois, après avoir abordé ces questions, sans y insister, le Tribunal ne s'est pas contenté de se fonder sur les bases prévues dans le Statut. Il a étayé son jugement sur des motifs complètement différents, à savoir le « détournement de pouvoir » et l'« abus de droit »¹. Point n'est besoin que j'examine s'il est admissible de chercher à introduire ces notions en droit administratif international sans y être autorisé par les textes. Il me suffira de faire observer qu'en donnant gain de cause aux requérants sur cette base, le Tribunal a dépassé la compétence qui lui confère le paragraphe 5 de l'article II du Statut. D'ailleurs, ces notions ne débordent pas seulement le cadre de ce paragraphe. Elles sont absolument incompatibles avec l'idée d'« *inobservation* ». Ces deux notions partent de l'hypothèse que le Directeur général *observait* les stipulations du contrat d'engagement et les dispositions du Statut du personnel, et qu'il exerçait les droits juridiques de l'Organisation, mais qu'il les exerçait inconsidérément ou pour des motifs qui n'étaient pas ceux qu'avaient envisagés les auteurs du Statut.

Au surplus, en traitant du problème du redressement, le Tribunal a ignoré les limites que le Statut et le droit positif apportent à sa compétence. Renonçant à l'idée d'accorder une indemnité en application des dispositions de l'article VIII, il a décidé d'octroyer une « réparation équitable », ce qui lui était interdit aux termes du Statut. Laissant de côté les considérations juridiques, il a décidé « Que la réparation sera assurée *ex aequo et bono* par l'allocation au requérant du montant énoncé ci-après ; ».

Enfin, dans le dispositif le Tribunal, répudiant tous les motifs de la requête dans la mesure où ils étaient fondés sur l'« *inobservation* », s'est uniquement appuyé sur les motifs invoquant l'« abus de droit ». Le dispositif commence par la formule suivante : « Rejetant toutes conclusions plus amples ou contraires. » A supposer qu'on puisse lui trouver un sens quelconque, cette formule doit signifier que le Tribunal rejetait les conclusions contraires, c'est-à-dire la protestation du requérant dont il est question au paragraphe « D » qui figure sous la rubrique « AU FOND » et les arguments du défendeur, ainsi que les conclusions plus larges, à savoir les prétentions fondées sur tout autre motif que l'abus de droit, comme par exemple une réclamation invoquant l'« *inobservation* ».

¹ Dans la traduction officielle que l'Unesco a fournie à la Cour, l'expression « détournement de pouvoir » a été traduite d'une manière inexacte par « *wrongful exercise of powers* ». Bien qu'elle soit généralement employée, comme l'équivalent, en droit public, de la notion d'abus de droit en droit privé, les quatre jugements considèrent les deux formules comme synonymes et interchangeables.

Même si la formule que je viens de citer est dépourvue de sens, il ne subsiste aucun doute en la matière si l'on se reporte à la clause centrale du dispositif qui est libellée comme suit :

« Prononce l'annulation de la décision entreprise et dit pour droit qu'elle constitue un abus de droit préjudiciable ; ».

Les termes employés dans ce qui constitue la clause essentielle du dispositif ne permettent pas de douter que le Tribunal a cessé de considérer la requête dans la mesure où elle était fondée sur un motif autre que celui de l'abus de droit.

Avant d'en finir avec le dispositif, il convient de mentionner la déclaration qui précède immédiatement cette clause, à savoir :

« Se déclare compétent ; ».

Il est inutile que je répète les observations déjà faites au sujet de cette déclaration. Qu'il me suffise de souligner que la véritable décision affirmative de compétence que le Conseil exécutif de l'Unesco a contestée et qu'il a soumise à l'examen de la Cour consistait en une déclaration du Tribunal à l'effet qu'il était compétent pour prononcer un jugement fondé, non pas sur l'inobservation des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires et des dispositions du Statut du personnel, mais sur l'abus de droit, motif qui échappe nettement à la compétence du Tribunal telle qu'elle est définie par les dispositions de son Statut.

On a argué que les considérations qui précèdent se rattachent au fond et ne concernent pas la compétence du Tribunal. Il m'est impossible d'admettre ce point de vue, car il ne tient pas pleinement compte de ce qui s'est réellement passé lorsque les quatre jugements ont été prononcés.

La situation qui existait auparavant, en vertu de la Convention, du Statut et du Règlement du personnel et du Statut du Tribunal administratif, se caractérisait par une répartition ordonnée des pouvoirs et des fonctions entre les organes de l'Unesco en ce qui concerne les questions de personnel. Le pouvoir souverain appartenait exclusivement aux États Membres mais, sous cette réserve, un pouvoir général et supérieur était conféré à la Conférence générale et, dans une mesure plus limitée, au Conseil exécutif.

Le fait de reconnaître la compétence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a ouvert un domaine dans lequel les litiges entre les fonctionnaires et l'Unesco sont du ressort du Tribunal. Mais ce domaine, si vaste et si étendu qu'il soit, n'en est pas moins strictement limité. Le Tribunal ne peut pas dépasser le champ de « l'inobservation ... des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel... », et rien n'autorise à ignorer les droits juridiques des fonctionnaires ou ceux de l'Organisation.

En vertu de la Convention de l'Unesco, le Directeur général est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». La Convention

est fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et le Directeur général a simplement pour tâche de donner effet à la volonté commune des membres de l'Unesco, telle qu'elle est exprimée par la Conférence générale et le Conseil exécutif. Cette volonté commune, en ce qui concerne les questions de personnel, se trouve largement incorporée dans le Statut et le Règlement qui confèrent au Directeur général certains pouvoirs discrétionnaires. La Conférence générale n'a pas voulu que les questions qui relèvent de ses pouvoirs discrétionnaires puissent faire l'objet d'un recours judiciaire ; elle les a au contraire laissées sous sa propre juridiction. Ce sont là des questions pour lesquelles le Directeur général ne peut pas exercer ses pouvoirs discrétionnaires de manière absolue ou arbitraire, mais seulement sous le contrôle des organes politiques, de la Conférence générale et du Conseil exécutif.

Les quatre jugements ont par conséquent abouti à bouleverser la répartition des pouvoirs et des fonctions entre les organes telle qu'elle était définie par la Convention, le Statut et le Règlement. En affirmant qu'il était compétent pour juger *ex aequo et bono*, le Tribunal a substitué son appréciation subjective à la règle de droit pour trancher des litiges entre les fonctionnaires et l'Organisation. En affirmant qu'il était compétent pour fonder ses jugements sur l'abus de droit, le Tribunal a substitué ses propres notions de « bien du service » et de « l'intérêt de l'Organisation » au contrôle qui appartient à la Conférence générale et au Conseil exécutif sur la façon dont le Directeur général exerce les pouvoirs discrétionnaires qui lui sont attribués par la Conférence générale.

A mon avis, le fait d'introduire un changement si révolutionnaire va très loin au-delà de l'acte qui consiste à juger les affaires quant au fond et dépasse la compétence dont le Tribunal est investi aux termes du paragraphe 5 de l'article II de son Statut.

* * *

Après avoir traité des limitations apportées à la compétence du Tribunal et de la voie qu'il a effectivement suivie pour statuer, il me faut maintenant exprimer mon avis personnel sur les réponses qui devraient être données aux questions formulées dans la requête.

J'ai interprété la question I comme soulevant le problème de savoir si le Tribunal était compétent pour rendre les jugements ainsi que pour examiner les points moins importants de l'affaire. En conséquence, je réponds par la négative.

Je n'ai pas à me demander quelle réponse il convient de donner à la question II. Toutefois, si l'on n'interprète pas la question I comme soulevant le problème de savoir si le Tribunal était compé-

tent pour rendre les jugements, ce problème se trouvera alors posé par la question II. Dans cette hypothèse, je répondrais par la négative aux points *a)* et *b)* de la question II.

En ce qui concerne la question III, je réponds que les décisions rendues par le Tribunal administratif sont nulles pour défaut de compétence en vertu du Statut.

(Signé) J. E. READ.