

OPINION INDIVIDUELLE DE M. AGO

1. Je ne saurais commencer les quelques brèves considérations que je joins à l'avis consultatif rendu par la Cour en la présente affaire sans indiquer au préalable que la lecture du jugement n° 333 du Tribunal administratif des Nations Unies n'a pas produit en moi la même impression de clarté que m'avait donnée l'examen d'autres jugements de la même haute juridiction. Cette lecture ne m'a pas non plus laissé pleinement assuré que, dans le cas concret, toute la lumière voulue ait été faite aux fins de la réalisation d'une parfaite justice. Mais on pourrait m'opposer avec raison que de telles impressions n'ont pas de véritable rapport avec la tâche restreinte qui seule est confiée à la Cour en l'espèce. C'est pourquoi, je m'empresse d'ajouter que les prémisses que je viens de poser ne m'empêchent pas de préciser que je ne vois pas de raison suffisante pour me dissocier de la réponse négative que la Cour a estimé devoir donner aux deux questions à elle posées par le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif.

2. J'estime aussi que le Tribunal n'a en réalité pas manqué de faire connaître sa pensée sur la question figurant au point 1 de la demande d'avis, même s'il l'a fait d'une manière implicite plutôt que directe et spécifique, et qu'il n'y a donc pas de motif de retenir le grief d'« omission d'exercice de juridiction » de la part du Tribunal. Cette conclusion me paraît d'ailleurs confirmée par la considération que la véritable demande avancée par le requérant ne concernait pas tellement la question de savoir si oui ou non le Tribunal s'était prononcé sur l'existence d'un éventuel obstacle juridique à son engagement aux Nations Unies, mais plutôt celle de savoir si, d'après le Tribunal, l'administration des Nations Unies avait ou non fait bénéficier le requérant de la résolution 37/126 (sect. IV, par. 5), en prenant en considération équitablement sa demande tendant à obtenir une nomination de carrière. La réponse à la première question découlait en quelque sorte automatiquement de celle qui était donnée à la seconde. Sur celle-ci le Tribunal s'est indéniablement prononcé, après avoir précisé que, d'après lui, le défendeur avait le pouvoir exclusif de décider ce qui constituait une « prise en considération équitable », en concluant que, dans l'exercice régulier de son pouvoir discrétionnaire, le défendeur avait pris équitablement en considération le cas du requérant aux fins d'une nomination de carrière et qu'il avait adopté à ce propos une conclusion négative que le Tribunal a estimée irréprochable. Or, quoi que l'on puisse penser du bien-fondé de cette conclusion, quels que soient le regret que l'on peut avoir pour la relative fragilité de l'argumentation produite à son appui et la perplexité que peuvent engendrer les divergences qui se sont manifestées sur certains aspects entre les

trois membres du Tribunal, je reconnais que la Cour n'a pas à exprimer de jugement là-dessus. Dans les limites étroites de sa compétence, elle doit seulement dire si, à son avis, le Tribunal a jugé ou a manqué de juger, et je n'estime pas que l'on puisse conclure autrement qu'en reconnaissant qu'il a jugé.

3. D'autre part, je ne saurais non plus me dissocier de la conclusion de la Cour à propos de la question des « erreurs de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies » que le Tribunal administratif aurait pu commettre dans son jugement n° 333. Là aussi, à la réflexion, j'en suis venu à partager l'avis que la réponse doit être négative. Dans ce contexte spécifique, un point avait initialement retenu mon attention et continue d'ailleurs de la retenir. Il s'agit du passage du jugement n° 333 du Tribunal où ce dernier a estimé opportun de reproduire à nouveau la citation — faite dans son jugement n° 326 — d'une opinion exprimée en 1953 par un délégué au sein de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale et que, sans justification apparente, je pense, le Tribunal a considérée comme largement répandue. Le présent avis de la Cour fait à ce sujet des remarques qui me paraissent rétablir la vérité. J'estime, pour ma part, qu'un examen plus approfondi aurait dû révéler au Tribunal que, vu les termes dans lesquels elle avait été formulée, une telle opinion ne saurait être considérée comme compatible avec la prescription de l'article 100, paragraphe 2, de la Charte ni d'ailleurs avec la notion même de fonction publique internationale. Je puis comprendre les appréhensions que, sur ce point, le jugement du Tribunal administratif a pu susciter auprès du personnel. Mais quoi qu'il en soit, ce qui me paraît déterminant, c'est que le Tribunal, dans son jugement n° 333, ne me semble avoir tiré de l'opinion à laquelle il s'est référé aucune conséquence concrètement applicable au cas d'espèce et préjudiciable au requérant. Or il me paraît clair que le statut du Tribunal administratif, en prévoyant comme motif possible de réformation d'un jugement du Tribunal une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte, ne peut avoir eu en vue que les hypothèses où l'erreur dénoncée aurait eu une influence déterminante sur le contenu concret d'une conclusion du jugement contraire à une demande du requérant. Dans la présente affaire, tel ne me paraît pas avoir été le cas.

4. Ayant dit ce qui précède, je voudrais maintenant profiter de l'occasion qui m'est donnée pour formuler une observation de principe qui travaille mon esprit depuis longtemps. Je voudrais exprimer le sentiment de relative insatisfaction que j'éprouve — pas plus d'ailleurs dans l'affaire actuellement considérée que dans d'autres qui l'ont précédée — chaque fois que la Cour est requise de donner un avis dans le cadre d'une procédure de réformation d'une décision du Tribunal administratif des Nations Unies ou d'autres tribunaux similaires. Je ne peux en effet pas m'empêcher de penser que la Cour n'est pas vraiment à son aise lorsqu'on lui demande de se prononcer dans des cas de ce genre. Elle est comme prise entre deux exigences opposées. D'une part, elle doit rigoureusement éviter de se laisser amener à exercer si peu que ce soit des fonctions qui

pourraient relever d'une cour administrative d'appel, mais qui seraient absolument incompatibles avec sa nature d'organe judiciaire suprême des Nations Unies chargé de juger des différends de droit international entre les Etats. D'autre part, il m'apparaît indéniable que les limites étroites entre lesquelles les textes statutaires et notamment ceux du statut du Tribunal administratif des Nations Unies circonscrivent — et bien à propos, je m'empresse de le dire — les possibilités d'appréciation de la Cour dans les affaires qu'on lui soumet sont telles qu'elles ne la mettent guère en mesure d'exercer une influence concrète décisive aux fins de la réalisation d'une véritable justice administrative.

5. La nécessité de parer aux inconvénients qui peuvent naître des décisions du Tribunal administratif créé pour sauvegarder le respect du droit dans les rapports réciproques de l'administration des Nations Unies et de son personnel est apparue dès le début aux promoteurs de cette instance judiciaire essentielle. C'est pour cela qu'une procédure de réformation a été envisagée et mise en œuvre. Mais on peut se demander si cette procédure, indéniablement complexe et comportant l'intervention successive et conjointe de deux hautes instances, est celle qui répond le mieux aux objectifs concrets poursuivis. L'organe que le système ainsi conçu met immédiatement à la disposition de la partie qui s'estime lésée par un jugement du Tribunal administratif est le Comité des demandes de réformation de jugements du Tribunal administratif. Font partie de ce Comité les représentants de tous les Etats Membres du bureau de la dernière en date des sessions ordinaires de l'Assemblée. Cette composition extrêmement large et le type de procédure que le Comité applique aux fins de décisions à prendre n'évoquent pas tellement la composition et la procédure d'un organe chargé d'exercer des compétences judiciaires. Pourtant ce sont bien des fonctions judiciaires, ou tout au moins quasi judiciaires, qui lui sont confiées, telles que : *a)* trier et examiner les demandes reçues tendant à une réformation de jugements du Tribunal administratif ; *b)* décider si oui ou non ces demandes de réformation « reposent sur des bases sérieuses » ; *c)* choisir, parmi les différents motifs de recours prévus par le statut du Tribunal administratif, ceux qu'il estime applicables en l'espèce, en prenant sur lui d'exclure définitivement les autres ; *d)* demander, si tel lui paraît être le cas, un avis consultatif à la Cour internationale de Justice à propos des motifs retenus. D'autre part, la compétence attribuée à la Cour de donner, à la suite d'une telle demande, un avis consultatif audit Comité est forcément limitée à certains aspects de droit bien définis, et nul parmi ceux qui ont le souci de ne pas altérer la nature des fonctions de la Cour ne saurait sérieusement penser à étendre ces limites. Je dis cela sans nullement me prononcer sur ce qu'il peut y avoir pour le moins d'étrange, en termes de logique juridique, dans une procédure qui consiste à demander à un tribunal de statuer par voie d'avis consultatif sur une décision rendue par un autre tribunal.

6. Ce qui me paraît surtout important, c'est de souligner certaines conséquences de cette situation d'ensemble. Il s'ensuit presque inévitablement que les jugements du Tribunal administratif échappent en définitive à toute véritable possibilité de réformation par la voie judiciaire, non seulement pour ce qui concerne leurs aspects de droit qui dépassent les limites de la compétence consultative de la Cour, mais surtout pour leurs aspects de fait souvent très importants. On ne saurait donc dire, à mon avis, que le système échafaudé ait complètement répondu aux exigences d'un système de justice administrative qui soit vraiment satisfaisant et qui garantisse pleinement, comme il se doit et à la fois, les exigences de l'intérêt suprême de l'Organisation et les positions juridiques légitimes des personnes qui sont à son service. C'est pour ces raisons que j'ai toujours estimé et que je continue d'estimer que le vrai remède aux inconvénients indiqués ne saurait être que l'introduction d'un deuxième degré de juridiction administrative, autrement dit la création d'une cour compétente pour revoir les décisions du tribunal de première instance, sous tous leurs aspects de fait comme de droit, et pour redresser et corriger, le cas échéant, les vices éventuels qu'elles pourraient contenir. Je ne manquerai pas de relever que cette cour de deuxième instance pourrait exercer sa compétence à l'égard des décisions de tous les tribunaux administratifs existant dans le cadre des diverses organisations internationales et réaliser ainsi, à cet échelon plus élevé, cette unité de juridiction qu'il a paru jusqu'ici difficile d'établir au premier échelon.

7. Pour conclure ces quelques remarques, j'exprimerai le vœu que les organes compétents des Nations Unies consacrent leur attention à ces problèmes et surtout qu'ils aient un jour la volonté nécessaire et disposent des moyens voulus pour réaliser une réforme adéquate du système en vigueur.

(Signé) Roberto Ago.