

# La Réforme 1955 du Tribunal Administratif des Nations Unies

*Georges Langrod*

Professeur ordinaire à l'Université de la Sarre  
Membre du Centre National de la Recherche scientifique (Paris)

## *I. Antécédents*

1. *Genèse du Tribunal.* Le Tribunal administratif des Nations Unies (TANU) fut créé le 1<sup>er</sup> janvier 1950 par la résolution 351 A (IV) de l'Assemblée générale des Nations Unies (4<sup>e</sup> session) après des laborieux travaux préparatoires <sup>1)</sup>. Il a repris la tradition de l'ancien Tribunal administratif de la Société des Nations (1928–1946) <sup>2)</sup> dont il est – parallèlement avec le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail <sup>3)</sup> – la continuation directe <sup>4)</sup>. Sa création constituait de longue date un postulat urgent tant de l'ensemble du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ainsi que de celui de toutes ses institutions spécialisées) d'une part, que des chefs de l'Administration internationale en question de l'autre <sup>5)</sup>; ce postulat se trouva en fin de compte appuyé par la grande majorité des États-Membres de l'Organisation des Nations Unies, en dépit de l'opposition des pays anglo-saxons ainsi que de l'attitude défavorable de l'Union soviétique <sup>6)</sup>. En effet,

<sup>1)</sup> Cf. "International Organization" (Boston, N° 1/IV, 1950, p. 121) et doc. (de l'O. N. U.): A/986, A/1127, A/1142, A/C. 5/SR. 190, A/PV. 274, A/C. 5/L. 141. (Tous les renvois ultérieurs aux « documents » se rapportent à ceux de l'O. N. U.)

<sup>2)</sup> Cf. Suzanne Basdevant (Mme Paul Bastid), « Les fonctionnaires internationaux » (Thèse) Paris, 1931, p. 272 sq.; P. Siraud, « Le Tribunal administratif de la Société des Nations » (Thèse) Paris, 1942, p. 152 sq.

<sup>3)</sup> Cf. Fr. Wolf, « Le Tribunal admin. de l'Org. internationale du Travail » (in *Revue générale de Droit international public*, Paris, 1954, 2); G. Langrod, « Les réalisations jurisprudentielles du "Tribunal administratif international" de Genève » (in « *Revue de Droit international et de Droit comparé* », Bruxelles, 1955, p. 7 sq. – cité par la suite: « G. L. – R. J. T. A. I. G. »); J. Mercier, « Trib. admin. de l'O. I. T. » (in « *Annuaire français de Droit international* », Paris 1955, p. 296–312).

<sup>4)</sup> Cf. G. Langrod, « Le Tribunal administratif des Nations Unies » (in « *Revue du Droit public et de la Science politique* », Paris, 1951, p. 71 sq. – cité par la suite: « G. L. – TANU »).

<sup>5)</sup> Cf. G. L. – TANU, p. 83–88.

<sup>6)</sup> *Ibidem*, p. 88 et doc. A/C. 5/SR. 188.

faute de tout prétoire appelé à juger les litiges d'ordre interne entre l'Administration internationale et les membres de son personnel, le vide existant (et se prolongeant de façon fâcheuse) risquait sérieusement de créer sur ce plan important une ambiance permanente de méfiance mutuelle et d'insécurité. L'existence d'un mécanisme intra-administratif de conciliation, à attributions consultatives, auquel les fonctionnaires intéressés pouvaient adresser des recours contre les décisions respectives de l'Administration, ne pouvait certainement pas suffire à la longue. Par conséquent, le TANU devait connaître désormais les requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ou de leurs conditions d'emploi, sa compétence pouvant par la suite être étendue à toute institution spécialisée reliée à l'O. N. U., cela dans des conditions fixées par des accords particuliers à cet effet <sup>7)</sup>.

La création du TANU peut être considérée comme l'œuvre d'un large compromis: compromis entre la mentalité européenne occidentale – habituée à la juridiction administrative nationale et favorable au transfert de cette idée sur le plan international –, et une autre mentalité, celle des pays anglo-saxons ou des régimes communistes, caractérisée par la méconnaissance du système d'une telle juridiction; compromis entre la tendance à assurer à tout prix une administration hiérarchisée, forte et efficace, avec un chef réellement responsable, contrôlée seulement par des corps politiques, – et celle à soumettre cette administration, dans des limites raisonnables, à un contrôle impartial, apolitique, servant l'équité et fondé sur l'égalité rigoureuse de droits des parties en cause; compromis entre le mécanisme de conciliation préalable par des organismes paritaires mixtes et le contentieux ultérieur, véritablement judiciaire <sup>8)</sup>. C'est précisément ce multiple compromis qui se trouva, dès le début, à la base de la limitation des attributions du contrôle judiciaire par le TANU seulement aux rapports entre fonctionnaire et administration (bien qu'un contrôle plus large, notamment de tous les actes de

<sup>7)</sup> En réalité la compétence du TANU reste inchangée, limitée à l'O. N. U. seule. Cinq institutions spécialisées (en dehors de l'O. I. T.), à savoir: l'Org. mondiale de la Santé, l'Union intern. de Télécommunications, l'UNESCO, l'Org. météorologique mondiale et l'Org. internationale pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) ont reconnu («... en attendant une unification des juridictions administratives internationales ...») la compétence contentieuse du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (cf. doc. A/2463, A/2749 et les résolutions 678/VII/ et 771/VIII/ de l'Assemblée générale). Par contre, toutes les institutions spécialisées reconnurent la compétence du TANU en matière de pensions du personnel (inobservation du statut du "United Nations Joint Staff Pension Fund"); cf. doc. A/2463, A/2565, A/2970, A/2986, A/3011; résolutions de l'Ass. générale: 678 (VII) et 680 (VII), 772 (VIII), 874 (IX) et 955 (X); article XLI du statut de la Caisse (doc. General – JSPB/G. 4/Rev. 1, 1956 et JSPB/G. 5/Rev. 2/Add. 1, 1955).

<sup>8)</sup> Cf. G. L. – TANU, p. 94/95.

l'Administration internationale ou d'une grande partie d'entre eux<sup>9)</sup> eût été pleinement justifié) ainsi que du recrutement politique des membres du TANU (élection pour trois ans par l'Assemblée générale des Nations Unies) et d'autres dispositions du statut du TANU<sup>10)</sup> tant quant au fond que quant à la procédure<sup>11)</sup>.

2. *Action du Tribunal.* Le TANU apparut ainsi au cours de la cinquième année de l'existence de l'Organisation des Nations Unies, quand – après une période de gestation, souvent d'improvisation et toujours de tâtonnements initiaux – une large réforme technique, structurelle et fonctionnelle, des services administratifs du Secrétariat fut élaborée et entreprise évolutivement<sup>12)</sup>. Simultanément, on envisagea et réalisa par étapes une profonde réorganisation de la fonction publique internationale ayant pour but sa stabilisation, sa normalisation et son adaptation progressive aux nécessités prouvées par l'expérience; ainsi, en particulier, le statut provisoire du personnel de l'O. N. U., datant de février 1946<sup>13)</sup> fut, à partir du 1<sup>er</sup> mai 1952, remplacé par un statut définitif<sup>14)</sup>, ce qui entraîna une réforme capitale de l'ensemble de normes réglementaires<sup>15)</sup> ainsi que de dispositions interprétatives d'ordre interne<sup>16)</sup>. Le TANU joua désormais le rôle de véritable soupape de sûreté en tant que contrôleur suprême<sup>17)</sup> et absolument impar-

9) Cf. par exemple: Hirsch, »Die rechtliche Stellung der internationalen Beamten unter besonderer Berücksichtigung der Funktionäre des Völkerbundsekretariats in Genf«, 1928, p. 35 et *passim*.

10) Cf. publication des N. U. A/CN. 5/2/Rev. 2, Janvier 1955 (N° de vente: 1955. X. 1): « Nations Unies, Tribunal administratif, Statut et règlement » et *infra* note 238.

11) Cf. G. L. – TANU, p. 94 sq.

12) Cf. "The United Nations Secretariat", U.N. Study N° 4, New York (Carnegie Endowment), 1950, p. 14 sq.; publications du Centre européen du "Carnegie Endowment": « La 8<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. » (1953), « La 9<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. » (1954), « La 10<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. » (1955); doc. A/AC. 68/1 du 29 avril 1953, A/2214 du 7 octobre 1952, A/2554 du 12 novembre 1953, E/2598 du 13 mai 1954; résolution de l'Assemblée générale 784 (VIII) du 9 décembre 1953.

13) Cf. résolution 13 (I) de l'Assemblée générale (amendements: 32 C (I), 161 (II) et 352 (IV)).

14) Cf. résolution 590 (IV) de l'Assemblée générale du 2 février 1953 (publication des N. U.: ST/AFS/SGB/94, New York 1952) – Staff regulations (1.1 – 12.2).

15) *Ibidem*: Staff rules (101.1 – 112.8).

16) Cf. G. Langrod, « Les problèmes fondamentaux de la fonction publique internationale » (in « Revue internationale des Sciences administratives », 1/1953, p. 9 sq. – cité par la suite: « G. L. – PFFPI »). Cf. "Administrative Manual" publié à l'usage interne du Secrétariat.

17) Lorsqu'on a créé le TANU, on s'est généralement accordé que ses jugements devraient être sans appel afin de renforcer ainsi l'autorité du TANU et empêcher les lenteurs en diminuant les frais (article 10 alinéa 2 du statut du TANU).

tial<sup>18)</sup> de la légalité dans le domaine restreint de sa compétence; il devint l'harmonisateur des rapports humains entre l'Administration internationale et le personnel. Pour cela – en face de la pauvreté (quant au fond) et de la fluctuation incessante (quant à la forme) du droit interne des Nations Unies – il a dû dégager, presque *ab nihilo*, un véritable droit jurisprudentiel, *ius fori*, à l'instar du préteur romain, en conciliant les modèles nationaux connus et les besoins particuliers du plan administratif international. Les 62 jugements émis jusqu'à la fin de l'année 1955 en font foi.

Les difficultés de cette tâche complexe coïncidaient avec toute une série de tensions successives, de plus en plus graves, entre l'Administration internationale et le personnel. Un malaise généralisé, une nervosité durable et divers conflits aigus en résultèrent par la force des choses. Leur point culminant fut la crise de la fonction publique internationale de 1953/1954<sup>19)</sup>, qui succéda à une longue crise latente à partir de l'année 1951<sup>20)</sup>. Il s'agissait d'abord de controverses d'ordre quasi-syndical, entre dirigeants de l'Association du personnel de l'O. N. U. et le premier Secrétaire général (T. Lie) en matière de sécurité de l'emploi et en particulier de la légalité de résiliations d'engagements tant permanents<sup>21)</sup> que temporaires<sup>22)</sup>, le nombre de ces derniers s'élevant à l'époque jusqu'à 65,85 % de l'ensemble du personnel. Le manque initial de toute politique de longue haleïne sur le plan du personnel et de tout critère stable dans le recrutement, contribuait puissamment aux heurts sérieux et à l'aggravation psychologique des rapports en question. Les considérations d'ordre politique, se trouvant d'abord à l'arrière-plan du conflit<sup>23)</sup>, devaient vite dépasser le stade d'accusations sous-entendues et de motifs discrets, pour s'étaler au grand jour et transformer ensuite la lutte originaire en un combat politique accompagné d'une émotion grave au sein du personnel et des réactions violentes de la presse. Dès 1952, le gouvernement des États-Unis entreprit une action contre ses ressortissants, fonction-

<sup>18)</sup> Cf. G. Langrod, « La jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies (1950-1953) » (in « Rivista di Diritto internazionale » 2-3/37, 1954, p. 245 sq. – cité par la suite: « G. L. – JTANU »). Notons que sur 62 jugements émis, 18 étaient en faveur des requérants (dont un jugement unique pour 16 cas identiques) et 28 en faveur de l'Administration.

<sup>19)</sup> Cf. G. Langrod, « La crise de la fonction publique internationale » (in « Annales Universitatis Saraviensis », N° 3-4/1953 – cité par la suite: « G. L. – CFPI »).

<sup>20)</sup> *Ibidem* p. 154 sq. et G. L. – JTANU, p. 246/7.

<sup>21)</sup> Cf. Jugement du TANU N° 4 du 25 août 1952 (affaires N° 17-21, Howrani et autres); G. L. – JTANU, p. 257 sq.; quant aux résiliations des engagements par suite de réduction des effectifs ou de suppression de postes: jugement N° 2 du 30 juin 1951 (affaires N° 1-15, Aubert et autres).

<sup>22)</sup> *Ibidem* et jugement N° 18 du 21 août 1953 (affaire N° 26, Crawford); G. L. – JTANU p. 246 sq. et 260/261.

<sup>23)</sup> Cf. G. L. – JTANU p. 246/247 et CFPI, p. 154 sq.

naires de l'O. N. U., ceci sous forme d'investigations relativement aux activités prétendues subversives, dirigées contre la sécurité du pays du siège de l'O. N. U.<sup>24)</sup>; il suffit de rappeler dans cet ordre d'idées les enquêtes judiciaires du "Special Federal Grand Jury" en 1952 et 1953<sup>25)</sup>, du « Comité McCarran » du Sénat fédéral, du « Comité Chelf » de la Chambre fédérale des représentants, le décret présidentiel 10.422 du 9 janvier 1953<sup>26)</sup> et le nouveau décret 10.450 du 27 janvier 1954<sup>27)</sup>, etc.<sup>28)</sup>. Tous ces événements ont eu fatalement des répercussions graves, directes ou indirectes, sur le plan des rapports entre l'Administration et le personnel<sup>29)</sup>; l'aboutissement de quelques conflits particulièrement importants se situa à la barre du TANU.

Il s'agissait en particulier d'un groupe de 21 affaires analogues, toutes concernant des fonctionnaires de l'O. N. U. de nationalité américaine<sup>30)</sup>, prétendant avoir été licenciés par le Secrétaire général<sup>31)</sup> pour des motifs politiques, par suite des pressions exercées par les autorités américaines et, en particulier, vu leur refus de répondre au cours d'enquêtes nationales (refus motivé par le privilège garanti par le 5<sup>e</sup> amendement à la Constitution fédérale des États-Unis)<sup>32)</sup>. En dépit d'une forte pression exercée, entre autres, par voie de presse, le TANU a énoncé dans ses jugements respectifs<sup>33)</sup> que le fait d'avoir invoqué la garantie constitutionnelle afin de refuser de répon-

<sup>24)</sup> Cf. G. L. - CFPI, p. 248 sq.; David A. Booth, "The United Nations, the United States and the International Civil Service" (in « Revue internationale des Sciences administratives », Bruxelles, N° 4/1955, p. 707 sq., en particulier p. 717 sq.).

<sup>25)</sup> *Ibidem* et G. L. a n g r o d - étude à paraître en 1956 dans N° 3-4 des « Annales Universitatis Saraviensis », Sarrebruck, (continuation de la « CFPI », événements de la période 1953-1954).

<sup>26)</sup> Décret de Truman (18 F.R. 239); cf. G. L. - CFPI, p. 261 sq.

<sup>27)</sup> Décret d'Eisenhower (18 F.R. 2489); cf. étude de l'auteur mentionnée *supra*, dans la note 25.

<sup>28)</sup> Les événements décrits dans le texte se trouvent analysés dans les études mentionnées dans les notes 24 et 25.

<sup>29)</sup> Le Secrétaire général (T. Lie) a convoqué une commission de trois juristes (Mitchell, Herbert, Veldekens) dont l'avis (doc. A/2364) est analysé chez G. L. - CFPI p. 255-261. Quant à la réaction de la « Fédération des Associations de fonctionnaires internationaux » (F. I. C. S. A.), et en particulier à l'avis important du prof. Henri Rolin, (établi d'accord avec Tomaso Perassi et Charles Rousseau) cf. l'étude mentionnée dans la note 25. Cf. aussi G. L. - CFPI, p. 263 sq. et doc. A/2364, A/2533 (annexe II).

<sup>30)</sup> Cf. G. L. - JTANU, p. 260/261, note 38.

<sup>31)</sup> Il s'agissait de 10 fonctionnaires permanents (affaires N° 36-45) qui tous ont eu gain de cause et de 10 fonctionnaires temporaires (affaires N° 26-35) dont un a eu gain de cause (aff. N° 26), tous les autres ayant été déboutés. Une affaire supplémentaire d'un fonctionnaire permanent (aff. N° 46), licencié par le second Secrétaire général D. Hammar-skjoeld, a été réglée par un jugement du TANU en faveur du requérant. Le total des indemnités accordées s'élève à 179.420 dol.

<sup>32)</sup> Cf. doc. AT/R. 13, AT/PV. 23-39.

<sup>33)</sup> Jugements N° 28-38, 51, 61.

dre à certaines questions posées par les autorités nationales au cours de leurs investigations, n'a pas le caractère de « faute grave » prévu par la nouvelle disposition de l'article 10. 2 du statut du personnel<sup>34</sup>). Quant à l'application de l'article 9. 1 du statut (licenciement pour « services insatisfaisants »<sup>35</sup>), le TANU constata que seulement l'activité professionnelle des fonctionnaires respectifs, dans le cadre de l'O. N. U., peut entrer en ligne de compte dans cet ordre d'idées, et non pas l'ensemble des obligations incombant à tout fonctionnaire international<sup>36</sup>). Par conséquent, quant aux fonctionnaires permanents, une décision de licenciement ne peut se fonder que sur des dispositions explicites du statut et du règlement du personnel; quant aux fonctionnaires temporaires, le Secrétaire général dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour mettre fin aux engagements dans l'intérêt de l'Organisation (nouveau contexte de l'article 9. 1/c/ du statut du personnel) et – si ce pouvoir ne peut être exercé pour des fins illicites – il faut pour l'annulation d'un tel licenciement pour excès de pouvoir, qu'il soit établi *in specie* que ce licenciement fût décidé pour de telles fins<sup>37</sup>).

L'action courageuse du TANU, appréciée *sine ira et studio* – compte tenu de l'ambiance générale qui l'accompagnait –, peut être considérée comme modèle d'objectivité juridique et de constance, de *m o d é r a t i o n* – partout où entre en ligne de compte l'élément d'opportunité, de technique professionnelle, de libre appréciation administrative résultant de dispositions statutaires, et en même temps de *f e r m e t é* – partout où il s'agit des principes de légalité, de la condamnation de l'arbitraire, de la défense de l'équilibre raisonnable entre le bien de service et le respect des droits acquis<sup>38</sup>). Cette jurisprudence se trouve, en des points pertinents, suivie

<sup>34</sup>) D'après l'article 10. 2, le Secrétaire général peut renvoyer sans préavis (et sans procédé disciplinaire normal) tout fonctionnaire coupable de « faute grave ».

<sup>35</sup>) Cf. G. L. – CFPI, p. 149.

<sup>36</sup>) Le TANU constate que l'opinion émise par la commission des juristes convoquée par le Secrétaire général (d'après laquelle ce dernier pourrait, sans s'appuyer sur une disposition déterminée du statut du personnel, procéder à un licenciement, en invoquant les liens contractuels existant entre l'Organisation et le fonctionnaire) méconnaît la nature des engagements permanents et le caractère des règles de licenciement posées par l'Assemblée générale en application de l'article 101 de la Charte.

<sup>37</sup>) Contrairement aux 9 affaires (N° 27–35) – où, d'après les jugements respectifs, il n'avait pas été établi que le Secrétaire général ait agi pour le seul motif que les requérants avaient refusé de répondre à des interrogatoires nationaux –, dans l'affaire N° 26 (Crawford) le TANU est parvenu à la conviction que le licenciement avait été décidé uniquement en raison des circonstances qui ont accompagné la comparution du requérant devant le Sous-comité sénatorial américain (où le requérant a refusé de divulguer le nom de la personne qui l'avait invité, bien des années avant la création de l'O. N. U., à s'affilier au parti communiste dont il resta membre une seule année).

<sup>38</sup>) Quant à la jurisprudence du TANU – cf. G. B é n a r, » Fichier sur la fonction publique internationale; la jurisprudence des tribunaux administratifs des organisations internationales » (doc. polycopié de la Fédération des Associations de fonctionnaires inter-

explicitement par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail<sup>39)</sup>. Quant aux indemnités de préjudices matériels et moraux causés par les licenciements abusifs et les refus éventuels de réintégration ordonnée par le Tribunal, ce dernier les calculait généralement *ex aequo et bono* (comme le fait d'ailleurs aussi le Tribunal administratif de l'O. I. T.), en tenant compte de la spécificité de chaque cas d'espèce<sup>40)</sup>. La composition réellement multinationale du TANU lui permettait de s'élever, dans ses jugements et leurs motifs, au-dessus de toute approche particulariste, bien qu'en puisant dans certains modèles nationaux universellement connus<sup>41)</sup>. Il est caractéristique que – comme le constata expressément le Secrétaire général des Nations Unies dans sa déclaration du 17 octobre 1955 faite devant la 5<sup>e</sup> commission<sup>42)</sup> – tant l'Administration que le personnel se déclaraient unanimement satisfaits de la procédure judiciaire, telle qu'elle fut établie dans le statut du TANU, et – en dépit du fait qu'évidemment pas tous ses jugements fussent acceptés avec le même assentiment – les deux principales parties intéressées<sup>43)</sup> ne croyaient nullement à la nécessité d'une réforme de cette procédure.

### 3. Critiques du Tribunal et mesures successives limitant sa compétence.

Cette ingérence du judiciaire dans l'administratif, cette introduction de la « *res iudicata* » sur un terrain où la politique se considérait comme étant le seul maître, provoqua une critique véhémente, tant à l'intérieur de l'Organisation des Nations Unies, que dans la presse américaine et devant les autorités nationales. On pourrait dire que presque chaque session du TANU et chaque série de ses jugements se trouva à la base d'une action politique

nationaux, FICSA/INF/14/Rev. 1/Corr. 1, du 6 janvier et 24 avril 1956) et G. L. – JTANU, *passim*.

<sup>39)</sup> Cf. jugement du T. A. de l'O. I. T. N° 13 du 3 septembre 1954 (affaire de la F. A. O.) et G. L. – R. J. T. A. I. G. p. 21/22; J. M e r c i e r op. cit., p. 300 et sq.

<sup>40)</sup> Éléments de détermination de l'indemnité: compétence professionnelle du requérant d'après l'appréciation contenue dans les rapports périodiques, nature de sa spécialisation professionnelle et chances de trouver un nouvel emploi, durée du service à l'O. N. U. et conditions du recrutement, âge du requérant, ses espérances légitimes quant à la durée de son emploi, montant du traitement de base, promotions antérieures, responsabilités à lui confiées, etc. (cf. G. L. – JTANU, p. 287 sq.).

<sup>41)</sup> Quant à la composition du TANU: cf. G. L. – TANU, p. 91, note 89; JTANU, p. 244, note 2; et doc. A/2927, A/C. 5/L. 347, A/3045.

Quant à l'utilisation de constructions françaises du « détournement de pouvoir » (jugement N° 2) et de l'« excès du pouvoir » en général: cf. G. L. – JTANU, p. 271, note 60 et R. J. T. A. I. G., p. 21/22 et 28, note 50.

<sup>42)</sup> Cf. doc. A/C. 5/635 et A/C. 5/SR. 493.

<sup>43)</sup> Le Conseil du personnel s'étant prononcé dans ce sens au nom des fonctionnaires (cf. aussi doc. SCC/196).

dirigée contre sa jurisprudence et tendant soit à l'inexécution des jugements respectifs <sup>44)</sup> soit à la limitation progressive de ses compétences.

Ainsi, d'une part, déjà le 25 août 1951 au cours de l'audience publique du TANU (dans les affaires N° 17-21) le représentant du Secrétaire général a déclaré <sup>45)</sup> « devoir réserver son attitude à l'égard du jugement N° 4 du même jour et de ses conséquences »; par conséquent le TANU dans son jugement N° 10 du 4 septembre 1951 (contenant uniquement sa déclaration respective) a « appelé l'attention du défendeur sur l'article 10 paragraphe 2 du statut du TANU qui dispose que ses jugements sont définitifs et sans appel » <sup>46)</sup>. En fin de compte – bien que la « théorie de l'affaire Howrani » résultant du jugement N° 4 (comme on l'a nommée par la suite), concernant la « publicité des motifs » de licenciement, en tant qu'« un des éléments essentiels des formes régulières », ne convint nullement à l'Administration <sup>47)</sup> –, ce jugement fut respecté en fait. Mais ce qui s'ensuivit à brève échéance, c'est le changement de la base légale fondamentale, à savoir du statut et du règlement du personnel de l'O. N. U., en vue de contrecarrer pour l'avenir les effets de cette théorie jurisprudentielle <sup>48)</sup>. En effet, la disposition de l'article 9. 1 (c) du statut du personnel dans sa rédaction établie par la résolution 590 (VI) de l'Assemblée générale <sup>49)</sup>, en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> mars 1952, accorda sciemment au Secrétaire général une liberté d'appréciation quant à l'« intérêt des Nations Unies » en tant que raison de résiliation des engagements temporai-

<sup>44)</sup> Une sorte de « tradition » pouvait être et était en fait invoquée dans ce sens: la dernière Assemblée de la Société des Nations ayant le 17 avril 1946 refusé de donner effet aux 13 derniers jugements du Tribunal administratif de la S. d. N. du 26 février 1946 (cf. G. L. – TANU, p. 80, note 38 et JTANU, p. 244/5, note 4). Faute de toute disposition au sujet de conséquences exécutoires directes du jugement, une telle « insurrection des bureaux contre le gêneur » (comme la nomme Maurice Hauriou, « La jurisprudence administrative de 1892 à 1929 », Paris, 1929, vol. II p. 400), avec des répercussions sur le plan politique, est toujours possible et constitue un grave danger pour la légalité.

<sup>45)</sup> Cf. doc. AT/DEC/10 du 14 septembre 1951.

<sup>46)</sup> Cf. doc. AT/PV. 12, p. 5.

<sup>47)</sup> Cf. doc. AT/PV. 35, p. 21 et G. L. – JTANU, p. 268, 249, note 14.

<sup>48)</sup> Cf. H. P u g e t, « Le Tribunal administratif des Nations Unies. Ses décisions en matière de licenciements et leur inexécution » (in « La Semaine juridique », Paris, 15/26, 1952, Doctrine 994): « ... le conflit n'en est pas resté là. Le Secrétaire général a fait adopter par l'Assemblée une modification au règlement du personnel; il est prévu désormais de façon expresse que les licenciements peuvent avoir lieu sans que les motifs soient portés à la connaissance des fonctionnaires licenciés, de la Commission de recours ou du TANU ... La jurisprudence inaugurée ... restera presque totalement sans lendemain. En définitive, quoique le TANU soit investi d'un pouvoir de justice déléguée, le Secrétaire général a fait triompher sa suprématie ... Pour rendre impossible le maintien d'une jurisprudence qui risquait de le gêner à l'avenir, il fait affirmer par le législateur des N. U., l'Assemblée générale, sa liberté de licencier sans faire connaître de motifs ... La preuve est faite que dans les organisations internationales, comme dans plusieurs pays encore pour les services nationaux, il est difficile de soumettre l'Administration au contrôle du juge ... ».

<sup>49)</sup> Cf. G. L. – CFPI, p. 149.

res de durée indéfinie<sup>50</sup>), sans qu'il soit désormais obligé de motiver ses décisions respectives<sup>51</sup>). L'effort fait par le TANU dans le jugement N° 4 afin d'assimiler les engagements temporaires aux engagements permanents sous l'angle de l'obligation de motiver les résiliations de chacun d'entre eux, se trouva ainsi annihilé pour l'avenir. Le TANU l'a reconnu dans son jugement N° 18 du 21 août 1953<sup>52</sup>) sans que pour cela, d'après sa jurisprudence, ce pouvoir discrétionnaire de l'Administration puisse être exercé pour des fins illicites puisque cela constituerait un excès de pouvoir, lequel entraînerait quand même l'annulation de la décision<sup>53</sup>). Mais la plénitude du contrôle juridictionnel devait en souffrir par la suite<sup>54</sup>).

D'autre part, en 1953, les jugements sus-mentionnés N° 28-38 (cf. *supra*: notes 31 et 33) ont sans tarder provoqué une réaction en chaîne, se manifestant tant sur le plan national aux États-Unis sous des formes les plus diverses<sup>55</sup>) que dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Ainsi sur le premier de ces deux plans, l'enquête du Sous-comité sénatorial Jenner<sup>56</sup>) tendait à vérifier dans quelle mesure le TANU fut informé quant aux activités prétendues subversives des fonctionnaires licenciés de nationalité américaine et si l'argent accordé par les États-Unis aux Nations Unies était versé aux « agents communistes », en particulier ceux de nationalité américaine. Au cours des délibérations, le président du Sous-comité souligna la possibilité de faire « corriger » les jugements du TANU par l'Assemblée générale de l'O. N. U.; le membre du Sous-comité, sénateur Walker,

<sup>50</sup>) Cf. d'une part doc. AT/PV. 9 p. 28/29 et de l'autre doc. AT/PV. 26 p. 56-59 en rapport avec doc. A/PV. 33 p. 97-103 et AT/PV. 23 p. 27. Cf. aussi AT/R. 13 et G. L. - JTANU, p. 267 sq.

<sup>51</sup>) Pourtant le Secrétaire général lui-même déclara devant le TANU que normalement il avait l'intention d'indiquer les motifs de résiliations, l'abstention ne se limitant qu'à des cas exceptionnels (doc. AT/PV. 26 p. 56).

<sup>52</sup>) Cf. G. L. - JTANU, p. 260/261 et 270/271.

<sup>53</sup>) Affaire Crawford N° 26 (cf. *ibidem*).

<sup>54</sup>) Cf. jugements du TANU N° 21 et 24; G. L. - JTANU, p. 270/272.

<sup>55</sup>) Cf. par exemple les critiques véhémentes de la presse américaine ("U.S. News and World Report" N° 16/35 du 16 octobre 1953 p. 26 sq. et beaucoup d'autres) qui constatait que « quatre juristes étrangers » siégeant à Genève, ont interprété « comme bon leur semblait » le droit interne américain afin d'imposer au contribuable américain de payer une partie considérable d'importants dédommagements accordés à des Américains déloyaux envers leur pays. D'autre part, le Sous-comité pour la sécurité intérieure du Comité sénatorial de la Justice (présidé d'abord par le sénateur W. E. Jenner, ensuite par le sénateur O. D. Johnston) entreprit le 24 septembre 1954 une enquête publique relative précisément aux fonctionnaires de l'O. N. U. auxquels, par suite de leur récents licenciements, le TANU avait accordé des dédommagements. Simultanément, le Sous-comité permanent d'investigations du Comité sénatorial des activités gouvernementales ("Government operations"), présidé par le sénateur J. R. McCarthy, commença une enquête relative à la sécurité nationale en rapport avec la composition du Secrétariat de l'O. N. U. (cf. les détails dans l'étude de l'auteur indiquée dans la note 25).

<sup>56</sup>) Cf. *supra*: note 55 et doc. A/2533, annexe I.

nomma la procédure du TANU<sup>57)</sup> "... a fancy form of justice ...". Le conseiller juridique du Sous-comité, R. Morris, constata qu'il s'agissait d'établir s'il n'y avait pas lieu de proposer de nouvelles<sup>58)</sup> mesures législatives à prendre par le Congrès américain pour mettre fin à une situation considérée comme sérieuse. Le délégué des États-Unis à l'O. N. U., H. Cabot-Lodge Jr., se prononça publiquement, de façon particulièrement sévère, contre lesdits jugements du TANU<sup>59)</sup> et annonça qu'il ferait par la suite tout ce qui serait en son pouvoir pour empêcher leur exécution par les Nations Unies<sup>60)</sup> et pour que dans l'avenir la décision du Secrétaire général dans de tels cas soit considérée comme finale<sup>61)</sup> <sup>62)</sup>. Sur le second plan, l'initiative, menant à une nouvelle limitation de la compétence du TANU, vint de la part du nouveau Secrétaire général des Nations Unies, D. Hammarstrand, pour s'élargir ensuite loin au-delà de son point de départ et mener, par des voies complexes et détournées, jusqu'à la réforme de 1955.

Il s'agit, en premier lieu, dans cet ordre d'idées, de la position prise par le Secrétaire général dans son rapport du 2 novembre 1953 sur l'administration du personnel<sup>63)</sup> et de ses répercussions directes au sein du mécanisme délibérant de l'O. N. U. En effet, se basant sur ses consultations préalables

<sup>57)</sup> Notamment parce que les parties et les témoins y déposent sans serment.

<sup>58)</sup> Il se référa au vote par le Sénat américain en juin 1953 du projet législatif du sénateur Pat McCarran (Senate Bill 3) tendant à empêcher les ressortissants des États-Unis, dont la loyauté envers leur gouvernement est douteuse, d'accepter tout emploi aux Nations Unies (cf. G. L. - CFPI, p. 254/5 note 72; doc. A/2533, annexe I et A/2364, annexe IV; cf. T. Lie, "In the Cause of Peace. Seven Years with the U.N.", New York 1954, p. 401; F. Honig, "The international Civil Service" (in "International Affairs", Londres, avril 1954).

<sup>59)</sup> "All wrong"; "A fantastic contemplation"; "A most unsound device"; "Really incredible".

<sup>60)</sup> "I am very much opposed to it, and I will do everything in my power to resist it at the United Nations" (cf. "U.S. News and World Report" op. cit., p. 27).

<sup>61)</sup> *Ibidem*, p. 29 et étude mentionnée dans la note 25.

<sup>62)</sup> Trois requérants dans les récentes affaires devant le TANU, Mme J. Older Bazer (jugement N° 34), F. C. Bancroft (jugement N° 35) et J. S. Harris (jugement N° 31) comparurent devant le Sous-comité et furent longuement interrogés au sujet de leur passé, leur carrière, leurs attaches politiques, les relations de famille, leurs requêtes au TANU et les circonstances accompagnant leur licenciement. La première a, au cours de cet interrogatoire, invoqué le privilège du 5<sup>e</sup> amendement constitutionnel 37 fois (pour refuser de répondre aux questions posées vu l'auto-incrimination possible), le second 33 fois, le troisième 35 fois. La situation était analogue à l'égard de témoins qui déposèrent au cours de l'enquête.

<sup>63)</sup> Doc. A/2533 (1<sup>re</sup> partie): "Report on personnel policy". Conformément à la résolution 708 (VII) de l'Assemblée générale du 1<sup>er</sup> avril 1953 (cf. G. L. - CFPI, p. 266, note 123) le Secrétaire général devait présenter à la 8<sup>e</sup> session de cette Assemblée un rapport détaillé sur la politique suivie en la matière (cf. aussi doc. A/2367).

Il y a lieu de mentionner dans cet ordre d'idées que précédemment l'Assemblée générale (7<sup>e</sup> session), en se basant sur le rapport du Secrétaire général (doc. A/2214) et sur celui de sa 5<sup>e</sup> Commission (doc. A/2344) décida par sa résolution 681 B (VII) du 21 décembre 1952

avec les chefs administratifs des institutions spécialisées<sup>64</sup>), le Secrétaire général – nonobstant la récente réforme du statut du personnel, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1952, et du règlement du personnel, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1953<sup>65</sup>) – suggérait des modifications sensibles à apporter audit statut. Il constatait qu'il avait été amené à conclure que les besoins administratifs de l'Organisation rendaient indispensable une telle réforme dans le sens de l'accroissement du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général dans le domaine de licenciements du personnel « permanent ». Il s'agissait aussi de mettre fin aux ambiguïtés et de remplir les lacunes existantes, le tout devant permettre au Secrétaire général de s'acquitter convenablement des obligations qui lui incombent aux termes de la Charte des Nations Unies. La réforme allait dans trois directions simultanément: a) établissement du principe de l'interdiction des activités politiques de fonctionnaires, en dehors de l'exercice du droit de vote et la modification dans ce sens de la disposition de l'art. 1. 7 du statut du personnel<sup>66</sup>), b) addition aux règles statutaires de la conduite de fonctionnaires – de critères de l'intégrité, de l'indépendance et de l'impartialité que sa situation exige et la modification dans ce sens de l'art. 1. 4<sup>67</sup>), c) possibilité de résiliation unilatérale des engagements du fonctionnaire permanent dans trois cas suivants (art. 9. 1-a): I. quand sa conduite indique qu'il ne possède pas les plus hautes qualités d'intégrité requises par l'article 101 alinéa 3 de la Charte des Nations Unies, ou II. si certains faits antérieurs à sa nomination, touchant son aptitude, viennent à être connus et auraient empêché sa nomination<sup>68</sup>) s'ils avaient été connus au moment de cette nomination<sup>69</sup>), ou enfin III. si une telle mesure est conforme

de confier à un Comité spécial pour des questions administratives (composé de représentants de 11 États membres), entre autres, « l'étude du statut du TANU ». Or, le Secrétaire général dans son rapport du 29 avril 1953 (doc. A/AC. 68/1) constata qu'il « croyait prématuré le débat sur les amendements du statut du TANU. Ni le Président de ce dernier, ni le Secrétaire général n'ont de suggestions majeures ou urgentes, et les suggestions mineures, qu'ils pourraient présenter, ne méritent pas d'être discutées par le Comité. Finalement il n'a pas été constaté que les gouvernements des États membres eussent des propositions qu'ils aimeraient voir discutées ».

<sup>64</sup>) Quant aux détails de cette coordination cf. l'étude mentionnée *supra* dans la note 25 (note 137).

<sup>65</sup>) Cf. *supra*: notes 14 et 15 ainsi que G. L. – PFFPI, *passim*.

<sup>66</sup>) Le but de la réforme était de donner au Secrétaire général, en rapport avec l'article 100 de la Charte, le pouvoir, clairement défini, de contraindre le fonctionnaire à choisir entre son activité politique et son rôle dans la fonction publique internationale.

<sup>67</sup>) Cette proposition tendait, d'après les motifs du rapport, à éviter tout conflit d'interprétation des notions de « services ne donnant pas satisfaction » par rapport à celle de l'intégrité incluse dans l'article 101 alinéa 3 de la Charte, par suite des différences de conceptions et de conclusions entre le Secrétaire général et le TANU.

<sup>68</sup>) En raison de standards établis par la Charte.

<sup>69</sup>) Il s'agissait en particulier de données fausses ou induisant en erreur au moment de l'engagement.

à l'intérêt de la bonne marche de l'Administration et aux normes établies par la Charte. Mais pour qu'un licenciement en vertu de ces dispositions puisse intervenir, il faut qu'un comité consultatif spécial, institué à cet effet par le Secrétaire général examine l'affaire et fasse connaître ses conclusions en la matière. Par ailleurs le Secrétaire général aurait le droit, lorsqu'il le considérerait justifié par les circonstances, de verser à un fonctionnaire licencié en vertu du nouveau texte du statut une indemnité (art. 9. 3). Ainsi l'élargissement de la libre appréciation du Secrétaire général résultait non seulement de façon directe de cette proposition, mais aussi indirectement par l'emploi de « normes-standards » (« directives », „Blankettnormen“, „Generalklauseln“) comme celles de l'intégrité ou de la bonne marche d'administration, le contrôle n'étant ici que politique (exercé par l'Assemblée générale), sans que le contrôle judiciaire puisse efficacement intervenir.

Mais les suggestions du Secrétaire général tendant à limiter le contrôle judiciaire du TANU allaient encore plus loin: sans se contenter d'une réforme partielle du statut du personnel, il proposa simultanément de réviser le statut du TANU (art. 9)<sup>70)</sup> en plusieurs points pertinents. Tandis que d'après le statut en vigueur la réintégration du fonctionnaire licencié constituait, en principe, le résultat « normal » de l'annulation de son licenciement, l'indemnisation pour le préjudice subi n'étant légalement qu'une exception<sup>71)</sup>, – la réforme irait dans ce sens que l'indemnisation deviendrait une règle générale; en effet, le TANU devrait fixer, dans tous les cas d'annulation d'une décision de licenciement, le montant de l'indemnité, à verser au requérant ayant gain de cause si le Secrétaire général déclare dans un délai déterminé que ce dernier doit être indemnisé sans qu'une nouvelle procédure soit nécessaire<sup>72)</sup>. Pourtant cette indemnité – pour laquelle il n'y avait aucune limite maximum dans le statut en vigueur – ne devait désormais pas dépasser en principe le montant net du traitement de base pour une période de deux ans; le dépassement de ce plafond par le TANU ne serait possible qu'exceptionnellement, s'il juge qu'en fonction de circonstances particulières, il y aurait lieu de l'ordonner en précisant les motifs d'une décision de ce genre<sup>73)</sup>. Enfin, au lieu d'annuler une décision administrative pour vice de forme, le TANU pourrait – s'il estime que la procédure prescrite par le statut et le règlement du personnel n'avait pas été suivie – ordonner, sur demande du

<sup>70)</sup> Cf. G. L. – JTANU, p. 243/4, note 2.

<sup>71)</sup> Alternative légale d'avant la réforme: soit le Secrétaire général estimait que la réintégration ordonnée n'était pas possible ou pas opportune, soit le requérant réclamait lui-même une indemnité en lieu et place de la réintégration.

<sup>72)</sup> Motifs du rapport: l'expérience prouve que la réaction normale à l'annulation d'une décision par le TANU était l'indemnisation plutôt que la réintégration (p. 28).

<sup>73)</sup> Cf. G. L. – JTANU, p. 243, 288, 291.

Secrétaire général et avant de statuer au fond, le renvoi de l'affaire pour que la procédure requise soit suivie ou reprise<sup>74</sup>). Ainsi la réforme suggérée contribuait à diminuer dans un sens l'autorité du juge administratif, en accordant de façon précise au Secrétaire général le droit d'option véritable entre la réintégration ordonnée et l'indemnisation, cette dernière cessant de faire légalement figure de l'exception; elle liait les mains du TANU quant au montant de l'indemnité, du moins dans tous les cas « normaux »; elle simplifiait la procédure en tirant des conséquences des expériences antérieures. Elle ne manqua pas de provoquer une opposition décidée de la part de représentations du personnel des Nations Unies et des autres organisations internationales<sup>75</sup>).

Il s'agit, en second lieu, des discussions et résolutions qui suivirent au sein de l'Organisation des Nations Unies ces suggestions du Secrétaire général. D'abord le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, saisi de ces suggestions<sup>76</sup>), a présenté son avis le 14 novembre 1953<sup>77</sup>), approuvant pleinement les grandes lignes du rapport du Secrétaire général; il est même allé plus loin que ce dernier en proposant de limiter de façon encore plus sensible les compétences du TANU<sup>78</sup>), — « mesures extrêmes . . . , allant trop loin et trop rigides » d'après la déclaration du Secrétaire général lui-même<sup>79</sup>). Ensuite la 5<sup>e</sup> Commission de l'Assemblée générale

<sup>74</sup>) Lorsqu'il décide de renvoyer une affaire, le TANU pourrait ordonner le paiement d'une indemnité ou réparation du préjudice subi par suite de retards dans la procédure; mais cette indemnité ne pourrait être supérieure au montant net du traitement de base pour une période de trois mois.

<sup>75</sup>) Dans sa déclaration du 2 novembre 1953 (doc. FICSA/Ex/10) la F. I. C. S. A. considérait la réforme comme rendant illusoire toute protection judiciaire des droits acquis par le personnel par suite de l'élargissement de la notion de la « bonne administration » au détriment de garanties légales véritables. Elle s'opposa à ce que l'indemnisation du requérant par le TANU devienne la règle (à la place de la réintégration), exprima ses craintes que la limitation de l'indemnité ne devienne un déni de justice et constata que la réforme risque d'abaisser le moral du personnel en constituant un sérieux danger pour la sécurité et l'indépendance ainsi que la renommée de la fonction publique internationale (cf. aussi doc. A/2533 par. 93). Cf. déclarations analogues du Comité du personnel de l'Office européen des N. U. du 6 novembre 1953 (doc. A/C. 5/561) et du Conseil du personnel de l'O. N. U. du 13 novembre 1953 (doc. A/C. 5/561) ainsi que celle du Secrétaire général (doc. A/C. 5/563) et l'étude de l'auteur indiquée *supra* dans la note 25.

<sup>76</sup>) Cf. doc. A/C. 5/SR. 402 du 7 novembre 1953.

<sup>77</sup>) Cf. doc. A/2555 du 14 novembre 1953; cf. aussi doc. A/2581 (2<sup>e</sup> partie du rapport du S. G.).

<sup>78</sup>) En particulier le Comité consultatif a proposé des changements d'amendements susmentionnés, limitant la compétence du TANU par suite de l'utilisation des nouvelles « clauses générales », et l'élargissement — dans ces domaines — des attributs de l'Administration, en particulier l'abaissement du plafond des indemnités prévues par le nouveau texte de l'article 9 du statut du TANU (à 10.000 dollars maximum ou au montant de traitements net de base pour une année s'il est inférieur à cette somme). Cf. étude mentionnée *supra* dans la note 25.

<sup>79</sup>) Cf. doc. précité A/C. R/563.

(8<sup>e</sup> session) a procédé à une discussion générale (du rapport du Secrétaire général) du 18 au 28 novembre 1953 <sup>80</sup>); au cours de cette discussion le représentant des États-Unis a repris la sévère critique de la jurisprudence du TANU qui, d'après lui, aurait dans ses récents jugements, concernant les ressortissants américains, « commis des erreurs graves et portant préjudice aux intérêts des Nations Unies », « empiété sciemment sur les attributions du Secrétaire général », « violé les règles établies par lui-même pour préciser les résolutions respectives de l'Assemblée générale et les dispositions de la Charte » <sup>81</sup>). Cette critique fut partagée par des représentants de plusieurs pays (Argentine, Cuba, Australie, Turquie, Chine nationaliste, etc.) <sup>82</sup>), mais combattue par leur grande majorité (Inde, Belgique, France, Pays-Bas, Uruguay, Égypte, Danemark, Canada, Liban, Yougoslavie, Grande-Bretagne, Suède, etc.) <sup>83</sup>). Ces derniers pays développaient le point de vue que le personnel devrait disposer, sans modification, d'une sécurité certaine grâce au contrôle juridictionnel exercé par le TANU sans limitations essentielles de sa compétence. Le Secrétaire général ayant constaté qu'il « n'entendait pas restreindre la compétence du TANU, le principe étant ainsi posé: la compétence du TANU doit demeurer intacte » <sup>84</sup>), – la 5<sup>e</sup> Commission

<sup>80</sup>) Séances 406<sup>e</sup>-414<sup>e</sup>; cf. doc. A/2615.

<sup>81</sup>) Cf. doc. A/C. 5/SR. 406 du 23 novembre 1953 p. 12 sq. La critique de ce représentant (M. Richards) allait dans ce sens que dès 1951 (jugement N° 4) et en 1952 (jugement N° 15, Robinson) ainsi qu'en 1953 (jugement N° 18), le TANU aurait adopté la politique de limitation des pouvoirs discrétionnaires du Secrétaire général, bien qu'il n'ait eu aucune preuve de l'arbitraire ou de mauvaise foi de sa part. Les erreurs juridiques commises résulteraient du fait que le TANU avait agi comme si sa mission était d'instruire à nouveau les affaires, ce qui n'était pas le cas; les erreurs de fait seraient liées à des contradictions dans le calcul de différentes indemnités particulières (cf. doc. A/C. 5/SR. 420 p. 10, 17, 18 sq., 22). Le TANU aurait ouvertement substitué son appréciation de la conduite des fonctionnaires (ainsi que la gravité de leurs fautes, « déjà appréciée par le Secrétaire général après avoir consulté trois éminents juristes ») à l'opinion de l'Administration (cf. doc. A/C. 5/SR. 420 p. 5 sq.). En quelques circonstances que ce fût, il aurait été grave d'annuler onze décisions importantes du plus haut fonctionnaire de l'O. N. U., mais – si on annonce publiquement que – dans un cas au moins – il a agi sans motifs suffisants, cela compromet encore davantage le prestige des Nations Unies (*ibidem*).

<sup>82</sup>) Cf. doc. A/C. 5/SR. 408 p. 13/14, A/C. 5/SR. 413 p. 22 sq., A/C. 5/SR. 414 p. 6,20, A/C. 5/SR. 409 p. 2 sq., A/C. 5/SR. 420 p. 9 sq., A/C. 5/SR. 421 p. 3, 8 sq., 21.

<sup>83</sup>) Cf. « La 9<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. », Carnegie Endowment, Genève, 1954, p. 136/7, doc. A/C. 5/SR. 408 p. 4, 6, 8, 14 sq., A/C. 5/SR. 414 p. 4, A/C. 5/SR. 412 p. 4 sq., A/C. 5/SR. 409 p. 14 sq., A/C. 5/SR. 422 p. 10-11. Cf. quant aux détails de ces développements – l'étude de l'auteur mentionnée *supra* dans la note 25.

<sup>84</sup>) Cela n'empêchait pas le Secrétaire général de maintenir ses suggestions antérieures, modifiant cette compétence indirectement. Par ailleurs (cf. doc. A/C. 5/SR. 414 p. 13, 22 et A/C. 5/SR. 415 p. 5 ainsi que A/2615 p. 5), le Secrétaire général déclara que « lorsqu'il décidera des licenciements en vertu des amendements au Statut du personnel, il sera moralement tenu d'expliquer ses motifs dans chaque cas particulier ». Enfin il proposa certaines modifications de son projet antérieur, en particulier l'autorisation statutaire (nouveau texte de l'article 9 du statut du TANU) à ordonner, dans les cas exceptionnels, le

adopta trois résolutions: la première se rapportant aux amendements (modifiés) du statut du personnel, la seconde contenant le nouveau texte de l'article 9 du statut du TANU et la troisième proposant que la 10<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale examine à nouveau les principes et les normes que le Secrétaire général aura progressivement élaborés et appliqués en mettant en œuvre le Statut du personnel ainsi que de ce statut lui-même<sup>85</sup>). Par sa résolution 191 (VIII) l'Assemblée générale adopta le 9 décembre 1953<sup>86</sup>) ces propositions par suite de quoi les modifications respectives des deux statuts en question entrèrent en vigueur le jour-même de leur adoption<sup>87</sup>).

En définitive, sans que l'indépendance du TANU fût ainsi diminuée, la réforme des textes respectifs *pro futuro* fut adoptée, le compromis se manifestant par les adoucissements du projet original du Secrétaire général et du Comité consultatif, en faveur de la sécurité relative de l'emploi et du maintien du contrôle judiciaire sans mutiler ses principes de base.

Mais – en troisième lieu – une autre action fut menée parallèlement dans le sens d'une limitation encore plus poussée de ce contrôle, cette fois par suite de la nécessité de prendre parti au sujet des crédits à accorder au Secrétaire général, comme il le demandait, pour payer aux intéressés, ressortissants américains, les indemnités leur attribuées en 1953 par le TANU (*ut supra*)<sup>88</sup>). Cette question fut discutée au sein de la 5<sup>e</sup> Commission par suite de l'opposition farouche du représentant des États-Unis contre l'exécution des jugements du TANU (cf. *supra*: note 60)<sup>89</sup>) qui rappela dans cet ordre d'idées le précédent du refus de l'exécution de jugements analogues par l'Assemblée de la Société des Nations en 1946 (cf. *supra*: note 44). Une très forte opposition s'étant manifestée d'abord dans la Commission, ensuite à l'Assemblée générale<sup>90</sup>), le compromis alla dans ce sens que – sans accorder immédiatement d'une indemnité dépassant le plafond habituel (cf. doc. A/C. 5/SR. 413 p. 8 et A/2615 p. 19), ce qui fut inclus dans les résolutions finales.

<sup>85</sup>) Cf. doc. 2615 p. 29–31. C'est la 12<sup>e</sup> Session qui doit entreprendre cette tâche (cf. *infra*: note 219).

<sup>86</sup>) 471<sup>e</sup> réunion plénière.

<sup>87</sup>) Cf. doc. A/Res/191 du 11 décembre 1953, ST/AFS/Ser. A/231, ST/SGB/94/Amend. 1 du 8 mars 1954, ST/Adm/Ser. A/250 du 22 mars 1954 et ST/SGB/94/Rev. 4/Amend. 1 du 13-2-1956. Textes cités dans l'étude mentionnée dans la note 25 et chez G. L. – JTANU, p. 243/244.

<sup>88</sup>) Cf. doc. A/2534 (rapport du S. G.) et doc. A/2580 (assentiment du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires).

<sup>89</sup>) Cf. doc. A/C. 5/SR. 407 p. 15, A/C. 5/SR. 420 p. 5 sq., et 17–22. Entre autres, ses arguments étaient les suivants: l'Assemblée générale ayant le droit et le devoir de vérifier et de refuser de donner effet aux décisions du TANU, organe subsidiaire créé par elle-même – un tel refus serait moins grave que l'abolition du TANU ou la modification de son statut. Qui peut le plus, peut le moins. L'Assemblée générale ne serait pas ici juge et partie, puisqu'elle ne participe pas aux débats du TANU où le Secrétaire général seul est partie.

<sup>90</sup>) Particulièrement caractéristique est le point de vue du représentant de l'Uruguay

ment les crédits demandés – le problème entier fut soumis à la Cour internationale de Justice pour avis consultatif. La résolution respective 782 B (VIII) du 9 décembre 1953 précise les deux questions formulées à cet effet:

« 1) Vu le statut du TANU et tous les autres instruments et textes pertinents, l'Assemblée générale a-t-elle le droit, pour une raison quelconque, de refuser d'exécuter un jugement du TANU 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? ».

Ainsi la 9<sup>e</sup> Assemblée générale en 1954 devait, à la lumière de l'avis consultatif de la Cour de La Haye, revenir à la question concrète des crédits nécessaires pour assurer le respect de la chose jugée par le TANU<sup>91</sup>).

4. *Avis consultatif de la C. I. J.* La Cour internationale de Justice, après avoir notifié la question aux États admis à ester en justice devant elle, reçu plusieurs exposés écrits<sup>92</sup>), tenu des audiences publiques les 10–12 et 14 juin 1954<sup>93</sup>) – a voté le 13 juillet 1954<sup>94</sup>) une réponse négative à la première

(se référant aux opinions de H. P u g e t et G. L a n g r o d): « Le TANU est un organe judiciaire créé par l'Assemblée générale . . . , ses jugements, pris en vertu de ses statuts, ne sont pas sujet à révision de la part de l'organisme politique et législatif qui l'a créé . . . Il ne convient pas de discuter du bien-fondé des décisions du TANU. Elles ont force de chose jugée et l'Assemblée générale n'a pas qualité pour émettre une opinion sur les cas précis . . . Le TANU n'a nullement essayé de substituer son autorité à celle de l'Assemblée générale et n'a ni annulé ni même soumis à révision l'une quelconque des décisions de l'Assemblée. Il s'est contenté d'appliquer le statut et le règlement qui étaient en vigueur à l'époque de l'inobservation invoquée . . . La délégation de l'Uruguay n'aurait jamais imaginé qu'une question aussi claire, du point de vue du droit et de la justice, puisse susciter des doutes dans l'esprit des membres de l'Assemblée générale . . . » (doc. A/C. 5/SR. 408, p. 10 sq.).

<sup>91</sup>) Cf. W. M o d e r o w, « Observations sur l'affaire des fonctionnaires américains congédiés par le Secrétaire général à la demande du gouvernement des États-Unis » (in « Politique Étrangère », Paris, 1954, N° 19, p. 501–521); « Idéologies nationales et fonction publique internationale » (in « Journal du Droit international » (Clunet) N° 2/31, 1954, p. 267–331).

<sup>92</sup>) Entre autres un important memorandum du B. I. T. d'ordre historique (67 pp.).

<sup>93</sup>) Les représentants de la France, des États-Unis, de la Grèce, de la Grande-Bretagne et des Pays-Bas se sont prononcés aux audiences de la Cour ainsi que le délégué du Secrétaire général de l'O. N. U.

<sup>94</sup>) Par 9 voix contre 3 (ont voté contre les juges: A l v a r e z (Chili), H a c k w o r t h (États-Unis) et C a r n e i r o (Brésil). Quant aux opinions dissidentes cf. « C. I. J., Rec. des arrêts, avis consultatifs et ordonnances. Avis consultatif du 13 juillet 1954 » p. 47 (en particulier 69–97), ainsi que l'étude de l'auteur mentionné *supra* dans la note 25. Le juge W i n i a r s k i (Pologne) – tout en ayant voté en faveur de la réponse donnée par la Cour – a joint l'exposé de son opinion individuelle (cf. *ibidem*).

Quant à cet avis consultatif de la C. I. J. cf. aussi (en langue allemande): »Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht«, Heidelberg, – article de F. H o n i g :

question (sans examiner, par conséquent, la seconde). Il fut ainsi explicitement constaté que l'Assemblée générale – contrairement à diverses opinions présentées à l'O. N. U. – n'a pas le droit de refuser, pour une raison quelconque, d'exécuter un jugement du TANU.

Dans les motifs, la Cour – sans exprimer son opinion au sujet des jugements du TANU qui ont été à la base de la demande de cet avis – a constaté, entre autres, que « ce jugement définitif ayant force obligatoire pour l'O. N. U. comme étant la personne juridique responsable de l'exécution régulière du contrat d'engagement, l'O. N. U. 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 »<sup>95</sup>); ... « pour que les jugements prononcés par un tel tribunal puissent être révisés par un corps autre que le 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 TANU en vertu de l'art. 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 »<sup>96</sup>) ... Pourtant même « si l'Assemblée générale envisageait d'instituer, pour les différends à venir, des dispositions prévoyant la révision des jugements du TANU, 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'O. N. U. elle-même ... »<sup>97</sup>). « La Charte n'a pas conféré de fonctions judiciaires à l'Assemblée générale ... En créant le TANU, 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 les cas d'espèce, ou d'en traiter autrement ... »<sup>98</sup> <sup>99</sup>).

»Die Rechtsprechung des Internationalen Gerichtshofes, 1954–1955« (Bd. 16/3–4, p. 626–632).

<sup>95</sup>) Cf. « C. I. J. Recueil » ... op. cit. p. 53.

<sup>96</sup>) *Ibidem*, p. 56.

<sup>97</sup>) *Ibidem*, p. 56. <sup>98</sup>) *Ibidem*, p. 61.

<sup>99</sup>) La Cour cite son avis consultatif « C. I. J., Rec. ... 1949 » (p. 182) à l'appui de sa thèse que l'Assemblée générale a le droit d'instituer un tribunal pour faire justice entre l'O. N. U. et ses fonctionnaires (*Ibidem*, p. 58/9).

Ainsi, en définitive, d'après l'avis de la Cour, aucune considération, soit-elle budgétaire ou autre, ne pouvait annihiler le caractère obligatoire des jugements du TANU pour l'O. N. U., tant l'Administration que l'Assemblée générale n'ayant pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements<sup>100</sup>). L'avis coupait court aux discussions juridiques au sujet du caractère pleinement judiciaire du TANU et du droit de l'Assemblée générale – corps politique – de passer outre l'autorité de la chose jugée en révisant les jugements du TANU *in specie*<sup>101</sup>). L'importance de cette position prise par la Cour en faveur d'une des deux thèses en conflit à l'O. N. U. saute aux yeux et fut reconnue par tous les intéressés. Même le représentant des États-Unis, soutenant la thèse adverse, avait déclaré « qu'en raison de l'avis rendu par la Cour, l'Assemblée générale disposera désormais, au sujet des rapports entre le TANU et elle, d'une réponse faisant autorité et définissant le pouvoir de l'Assemblée touchant les indemnités fixées par le Tribunal »<sup>102</sup> <sup>103</sup>). Par conséquent, la résolution 888 (IX) de la 9<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale du 17 décembre 1954<sup>104</sup>) prise à l'unanimité, proclame dans son chapitre initial (A) la prise en considération de l'avis consultatif de la C. I. J. Ce qui devait en résulter par conséquent, c'était l'acceptation des crédits permettant d'effectuer la dépense liée à l'exécution des jugements du TANU<sup>105</sup>), un fonds spécial étant créé à cet effet<sup>106</sup>). Le problème créé par ces jugements du TANU trouvait ainsi après plus d'un an une solution positive *pro praeterito* puisque l'Assemblée générale prenait acte de l'avis de la C. I. J.; il ne

<sup>100</sup>) *Ibidem*, p. 59.

<sup>101</sup>) Cf. G. L. – JTANU, p. 298.

<sup>102</sup>) Cf. « La 9<sup>e</sup> Assemblée générale des U. N. », op. cit. p. 138. Et pourtant la Chambre fédérale des représentants adopta en août 1954 une résolution d'après laquelle – après l'avis de la C. I. J. – elle s'opposait au paiement des indemnités respectives aux 11 Américains licenciés par l'O. N. U. (cf. « Le Monde », Paris du 12 août 1954 et « Mounting Threat to Independence of the United Nations » (publication anonyme polycopiée) 1954, p. 14 note 11 ainsi que *infra*: note 106).

<sup>103</sup>) Cf. d'autre part les résolutions de la 9<sup>e</sup> Assemblée plénière de la Fédération Mondiale des Associations pour les Nations Unies (Genève 1954) (cf. Cahiers des N. U., Paris, N° 28, p. 7/8) et du Comité exécutif de la F. I. C. S. A. du 10 juillet 1954 (doc. SCC/182 p. 3) réservant à l'avis de la C. I. J. un accueil favorable, en face de la décision future de la 9<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale à ce sujet.

<sup>104</sup>) Résolution prise à la 515<sup>e</sup> réunion plénière, conformément à la proposition unanime de la 5<sup>e</sup> Commission (cf. doc. A/Res/295, A/2883, A/2837, A/C. 5/607, A/C. 5/L. 317, étude de l'auteur mentionnée *supra* dans la note 25).

<sup>105</sup>) Cf. « New York Times » des 4 et 18 décembre 1954. La presse américaine considéra d'ailleurs cette position des États-Unis comme une sorte de « défaite » (*ibidem*, 10 décembre 1954).

<sup>106</sup>) Par la création de ce « Fonds spécial », les États-Unis voulaient, dans l'esprit de conciliation, tourner le refus formel de leur Congrès d'accorder la participation du pays (environ 60.000 dollars) dans le paiement des indemnités en question à leurs ressortissants (cf. doc. SCC/188 du 22 décembre 1954, p. 2; *supra*: note 102 et *infra*: notes 110, 117).

pouvait pourtant pas – dans les conditions données – manquer d'avoir des répercussions concrètes *pro futuro*, précisément dans le sens d'une nouvelle limitation de la compétence du TANU, telle qu'elle fut fixée par le statut en vigueur, bien que récemment modifié. C'est ainsi que les 9<sup>e</sup> et 10<sup>e</sup> sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies devinrent le théâtre de discussions particulièrement vives et de conflits graves en rapport avec la réforme du TANU qui, pour être dûment comprise, doit être logiquement et chronologiquement rattachée aux antécédents en question.

## II. Réforme du statut du TANU

5. *Genèse de la réforme.* Au cours de la 9<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale en 1954, les États-Unis, agissant conjointement avec l'Argentine, présentèrent – parallèlement aux débats et résolutions sus-mentionnés – un projet concret de réforme, allant dans trois directions suivantes:

a) Les jugements du TANU cessant d'être définitifs et sans appel, le recours à un nouveau « Conseil de réformation » (Board of Judicial Review) devrait être introduit par voie d'amendement du statut. Créé à cet effet, ce conseil serait composé de trois membres, dont l'un serait élu par l'Assemblée générale, un nommé par le Président de la C. I. J. et le troisième élu par les deux premiers<sup>107</sup>). La demande de réformation « judiciaire » du jugement du TANU (qui leur paraîtrait récusable) pourrait être formulée soit par un quelconque État-Membre de l'O. N. U., soit par le Comité consultatif pour les affaires administratives et budgétaires, l'Assemblée générale devant pourtant toujours se prononcer à cet effet par simple majorité de voix représentées. Le conseil en question aurait le droit de confirmer, de réviser ou d'annuler les jugements attaqués du TANU. Une demande de révision provoquerait automatiquement la suspension de l'exécution du jugement donné jusqu'à la prochaine session ordinaire de l'Assemblée générale.

b) Indépendamment de ce droit de demander une réformation, l'Assemblée générale devrait d'après cette proposition continuer à pouvoir demander, à l'occasion d'un jugement du TANU, l'avis consultatif de la Cour internationale de Justice. Ce qui serait nouveau, c'est la disposition statutaire proposée, d'après laquelle une telle demande d'avis aurait, sur le plan de la suspension automatique de l'exécution du jugement donné jusqu'à la prochaine session de l'Assemblée générale, les mêmes effets que ceux de la demande de réformation<sup>108</sup>).

<sup>107</sup>) Leur mandat durerait 3 ans.

<sup>108</sup>) Le jugement du TANU entrerait en vigueur 90 jours après son émission s'il n'y avait pas suspension par suite d'une des demandes indiquées sous a) et b).

c) Enfin, certains principes de base, concernant l'action future du TANU, devraient être précisés dans le statut. Ainsi le TANU, agissant toujours dans le cadre de sa compétence, accordée par l'Assemblée générale, et en particulier du statut du TANU et de celui du personnel, devrait – dans l'exercice de ces attributions – « respecter dûment l'intention et l'interprétation de l'Assemblée générale quant à l'application du statut du TANU ainsi que du statut du personnel, dans la mesure où ces intentions et interprétations seraient démontrées par des documents pertinents »<sup>109</sup>). Par ailleurs, le TANU n'aurait pas le droit de substituer son jugement à la décision de l'Administration dans le domaine réservé à la libre appréciation du Secrétaire général; si, dans l'opinion du TANU, des circonstances particulières le justifient, il pourrait recommander à l'Assemblée générale des paiements additionnels, mais seulement *ex gratia*<sup>110</sup>).

Ce projet, transmis à la 5<sup>e</sup> Commission, fut discuté en détail par cette dernière les 7, 8 et 9 décembre 1954<sup>111</sup>) et y rencontra une très vive opposition, en particulier de la part de la Belgique<sup>112</sup>), de l'Égypte<sup>113</sup>), de l'Uruguay<sup>114</sup>), de la Norvège, de l'Inde et du Pakistan. On a fait observer que les arguments qui avaient milité contre toute procédure de réformation à l'époque de la création du TANU dès 1946, étaient toujours valables, la réformation risquant d'avoir des effets néfastes sur le moral et l'efficacité du Secrétariat et d'ouvrir la porte aux interventions actives des États-Membres au sujet de leurs ressortissants au Secrétariat<sup>115</sup>). D'ailleurs la procédure existante étant déjà suffisamment compliquée et longue<sup>116</sup>), la réformation ne manquerait pas de la prolonger encore davantage au détriment de la justice. Enfin priver les deux parties en litige – le Secrétaire général et le fonctionnaire – du droit d'interjeter appel serait contraire aux règles de la

<sup>109</sup>) Cf. doc. A/C. 5/L. 317 du 3 décembre 1954, p. 2 (révision de l'article 2/1/ du statut du TANU). La proposition prévoyait en outre l'amendement des articles 2 (4), 9 (1) et 11 du statut (cf. doc. A/2883).

<sup>110</sup>) Le projet (cf. doc. A/C. 5/L. 321/Rev. 1) prévoit l'établissement d'un « Fonds spécial d'indemnités » destiné à couvrir les dépenses respectives et doté d'une somme de 250.000 dollars (cf. aussi résolution 339/IV/ du 10 décembre 1949, art. 7). A toute dépense devait correspondre une dotation partielle pour qu'une somme de 250.000 dollars soit toujours disponible (cf. *supra*: note 106).

<sup>111</sup>) Séances 477<sup>e</sup>–480<sup>e</sup>.

<sup>112</sup>) Cf. citations dans « La 10<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. », Carnegie Endowment, Centre Européen, Genève, octobre 1955, p. 165.

<sup>113</sup>) *Ibidem*, p. 166: « C'est un des principes fondamentaux du droit que l'on ne peut être à la fois juge et partie. Tel serait pourtant l'effet de la proposition d'amendement... »

<sup>114</sup>) *Ibidem*: «... un principe de droit constitutionnel presque universellement reconnu veut que ni l'exécutif ni le législatif puissent réviser les décisions du pouvoir judiciaire ».

<sup>115</sup>) *Ibidem*, p. 165.

<sup>116</sup>) *Ibidem*, p. 165/166: « Le temps moyen entre le moment où le TANU était saisi d'une demande et celui où il rendait son jugement était d'environ quinze mois ».

procédure judiciaire et l'intervention d'un organisme politique irait à l'encontre de l'avis consultatif de la C. I. J. Par conséquent cette opposition, qui était alors nettement majoritaire, suggérait dans sa contre-proposition, l'invitation par le Secrétaire général de tous les États-Membres à lui présenter leurs vues avant le 1<sup>er</sup> juillet 1955 ainsi que la consultation des institutions spécialisées avec création simultanée d'un « Comité spécial » composé de 15 membres afin d'étudier la question de la réformation éventuelle et de présenter son rapport à la session suivante de l'Assemblée générale <sup>117</sup>).

En face d'une telle opposition, les États-Unis et l'Argentine retirèrent leur projet et – agissant cette fois-ci conjointement avec le Chili, le Canada, le Cuba et la Turquie – la remplacèrent <sup>118</sup>) par un autre, plus modéré: la constitution d'un « Comité spécial » chargé d'étudier la procédure de réformation, dont le principe se trouverait adopté dès le vote du projet mais la discussion quant au fond n'aurait lieu qu'à la 10<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, à la base d'un rapport de ce comité <sup>119</sup>). Pourtant des mesures intérimaires immédiates y étaient admises afin d'introduire la possibilité d'une annulation rétroactive des jugements du TANU <sup>120</sup>). Or, ce projet s'est également heurté à une forte opposition au sein de la 5<sup>e</sup> Commission qui, à la base d'une proposition de la Belgique, du Brésil et d'autres pays, écarta autant la décision de principe ayant trait à la nécessité d'instituer une révision judiciaire que toute possibilité d'annulation rétroactive transitoire <sup>121</sup>).

La 9<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale reprit la discussion du problème à sa 515<sup>e</sup> réunion plénière le 17 décembre 1954 et un vif échange de vues s'ensuivit <sup>122</sup>). Un amendement important à la résolution proposée par la 5<sup>e</sup> Commission, fut présenté par un groupe de 15 pays dont les États-Unis,

<sup>117</sup>) Cf. doc. A/C. 5/L. 322/Rev. 1. Ce projet de résolution présenté par la Belgique, le Brésil, l'Égypte, l'Inde, la Norvège et le Pakistan, acceptait, du projet américano-argentin, la prise en considération de l'avis consultatif de la C. I. J., un examen attentif de l'établissement d'une procédure de révision et la création d'un « Fonds spécial d'indemnités ». Cf. l'étude de l'auteur indiquée *supra* dans la note 25.

<sup>118</sup>) Cf. "Journal of the U.N." N° 1033 du 10 décembre 1954, p. 5 (séance 480). Cf. doc. A/C. 5/L. 321/Rev. 1.

<sup>119</sup>) Cf. « La 10<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. » op. cit., p. 166.

<sup>120</sup>) Les jugements du TANU entreraient en vigueur le 31<sup>e</sup> jour après leur émission sous condition que dans les 30 jours à partir de cette date aucun État Membre ni aucune des parties en cause ne présentent une demande de révision judiciaire à effectuer d'après la procédure qui serait établie dans l'avenir par la 10<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale; si cette dernière omettait de le faire avant le 31 décembre 1955, le jugement en suspens entrerait en vigueur à cette date. Cf. l'étude de l'auteur indiquée *supra* dans la note 25, (note 398 et doc. A/2883).

<sup>121</sup>) 26 États Membres votaient « pour », 3 (États-Unis, Turquie, Chine) « contre » et 27 se sont abstenus. Finalement, après des votes partiels confus, les abstentions (même sans compter les voix négatives) l'emportaient sur les voix en faveur de la proposition. Cf. doc. A/2883 du 16 décembre 1954.

<sup>122</sup>) Cf. « La 10<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. » op. cit., p. 166/167.

la Grande-Bretagne et l'Argentine <sup>123</sup>); il revenait à l'acceptation du principe même de la révision judiciaire <sup>124</sup>), – rejetée précédemment par la 5<sup>e</sup> Commission –, en dépit du fait que de très nombreux représentants des États-Membres ne voulaient en aucun cas « préjuger » pour l'avenir le fond de la question discutée. En fin de compte, la résolution finale de l'Assemblée (rés. 888 /IX/) du 17 décembre 1954 (cf. *supra*: notes 90 et 104), votée par 52 voix contre 5 (sans abstentions) <sup>125</sup>), régla le problème dans ses parties (B) et (C), de la façon suivante:

- a) le principe de la réformation judiciaire fut adopté <sup>126</sup>),
- b) les États-Membres furent invités à communiquer au Secrétaire général avant le 1<sup>er</sup> juillet 1955 leurs observations relatives à l'établissement d'une procédure de réformation de jugements du TANU et à présenter des suggestions qu'ils considéreraient utiles,
- c) le Secrétaire général fut invité à consulter en la matière les institutions spécialisées,
- d) un Comité spécial composé de 18 pays <sup>127</sup>) fut créé afin d'étudier la question de l'établissement d'une telle procédure sous tous ses aspects et de rendre compte à la 10<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale,
- e) une « Caisse spéciale d'indemnisation » fut constituée conformément au projet américain (cf. *supra*: note 110).

Ainsi la solution définitive du problème fut remise, mais le principe se trouva établi; cela n'a pas empêché qu'il fut remis en cause par la suite, d'ailleurs sans effets concrets. En dépit de compromis réitérés – réels ou apparents – l'abîme entre les opinions diamétralement opposées ne faisait que s'accroître sans que pour cela l'attitude des États-Unis, promoteur principal de la réforme <sup>128</sup>), se modifiât en quoi que ce soit quant à son essence.

<sup>123</sup>) Cf. "Journal of the U.N." N° 1040 du 20 décembre 1954, p. 2; doc. A/L. 192.

<sup>124</sup>) L'expression "review" y remplace celle de "appeal". Cf. doc. A/Res/295 du 21 décembre 1954 et *infra*: note 159.

<sup>125</sup>) Les voix négatives étaient celles du bloc communiste.

<sup>126</sup>) Ce principe fut adopté par 36 voix contre 5, avec 17 abstentions.

<sup>127</sup>) Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Canada, Chine, Cuba, El Salvador, France, Inde, Irak, Israël, Norvège, Pakistan, Syrie, U. R. S. S., Grande-Bretagne et États-Unis. Toutes les opinions émises au cours des discussions précédentes trouvaient ainsi leurs représentants au sein du Comité spécial.

<sup>128</sup>) A ce sujet la politique des deux grands partis américains fut identique. Au cours des réunions de la 5<sup>e</sup> Commission, les sénateurs H. A. Smith (républicain de New Jersey) et J. W. Fullbrith (démocrate d'Arkansas) étaient entièrement d'accord et cela se renouvela à l'Assemblée générale. Le premier souligna avec insistance cette identité de vue des deux partis; le second considéra un rejet éventuel du principe de révision judiciaire comme une « question extrêmement sérieuse » pour la délégation des États-Unis, risquant de provoquer dans ce pays « une opposition aux Nations Unies, dépassant de beaucoup celle qui existait déjà » (cf. "New York Times" du 10 décembre 1954: "U.S. Beaten in U.N. on 11 Ousted Aides. Votes against Own Resolution ...").

Le malaise existant dans la fonction publique internationale n'était combattu que par des mesures purement juridiques et ne faisait que s'accroître<sup>129</sup>). Les événements récents à l'UNESCO ne pouvaient qu'augmenter l'incertitude existante<sup>130</sup>). Pourtant, il y a lieu de noter que les discussions tendaient à élever le problème au niveau des principes en cause<sup>131</sup>), sans que cela eût un résultat tangible dans les solutions adoptées (*ut infra*).

6. *Modèle du Tribunal administratif de l'O. I. T.* D'après le statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, adopté par la Conférence internationale du Travail le 9 octobre 1946 et modifié par ladite Conférence le 29 juin 1949 (cf. *supra*: note 3)<sup>132</sup>), article XII, « au cas où le Conseil d'administration du B. I. T., le Conseil d'administration de la Caisse des pensions ou le Conseil exécutif d'une organisation internationale, ayant fait la déclaration prévue à l'article II paragraphe 5 du statut du Tribunal<sup>133</sup>), conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence, ou considère qu'une décision du Tribunal est viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie, – la question de la validité de la décision rendue par le Tribunal sera soumise par ledit Conseil, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice. L'avis rendu par la Cour aura force obligatoire ».

C'est là une solution originale, introduite en 1946 sur l'initiative du Président de l'époque du Conseil d'administration du B. I. T.<sup>134</sup>), afin d'éviter que ne se reproduise une situation telle que celle des 13 derniers jugements du 26 février 1946<sup>135</sup>) de l'ancien Tribunal administratif de la Société des Nations (cf. *supra*: note 44)<sup>136</sup>). Il s'agit de l'utilisation consciente de la procédure d'« avis consultatifs » de la C. I. J. (bien que non-contentieuse et non-contradictoire par principe) afin d'instituer non pas une procédure

<sup>129</sup>) Le statut du personnel de l'O. N. U. fut amendé encore une fois à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1955 (résolution du 19 décembre 1954, 515<sup>e</sup> réunion de la 9<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale) en particulier pour l'adapter à la réforme administrative du Secrétariat (création des Sous-secrétaires). Il s'agit de la réforme des dispositions des articles 1.10 (serment) (cf. doc. A/Res/294 et A/2884) ainsi que 4.5 (a) (durée des engagements). Quant à l'amendement de l'annexe I (paragraphe 1 et 2) au statut du personnel, cf. doc. A/Res/294. Quant à l'amendement de l'article 1.6 (acceptation de décorations, de dons, etc.), cf. doc. A/2862, A/2777, A/2778 et A/Res/262 du 15 décembre 1954.

<sup>130</sup>) Cf. l'étude de l'auteur mentionnée *supra* dans la note 25.

<sup>131</sup>) *Ibidem, passim*.

<sup>132</sup>) Cf. « Statut et règlement du Tribunal administratif », B. I. T., Genève, 1953 (publications de l'O. I. T.). Cf. F. H o n i g, op. cit., p. 631/2.

<sup>133</sup>) Texte amendé par l'« annexe » au statut (*ibidem*, p. 7; article XII paragraphe 1).

<sup>134</sup>) Cf. Fr. Wolf, op. cit., p. 8.

<sup>135</sup>) Cf. le texte d'un jugement (ils sont presque identiques) au Bull. off. du B. I. T. du 31 août 1946 N° 1/XXIX, p. 42-45. Cf. G. L. – TANU, p. 80 (note 38) et Wolf, op. cit., p. 6 sq.

<sup>136</sup>) Cf. Wolf, *ibidem*.

d'« appel » en règle – ce qui souligne le caractère d'exception de ce moyen particulier – mais néanmoins un « système judiciaire » hiérarchisé où le Tribunal administratif décide et la C. I. J. contrôle la validité de cette décision<sup>137</sup>). Ce contrôle est limité aux deux questions fondamentales sus-indiquées et peut être saisi, non pas par les deux parties en cause, mais par l'organe collectif directeur de l'Organisation intéressée<sup>138</sup>). Ainsi, si aucun de ces deux organismes n'agit spontanément *ex officio*<sup>139</sup>), – les deux sont pleinement judiciaires, la décision n'appartenant nulle part à un « corps

<sup>137</sup>) Cf. G. L. – R. J. T. A. I. G., p. 11/12. Le contrôle par la C. I. J. des jugements de tribunaux administratifs fut déjà proposé par Mme S. Basdevant-Bastid, op. cit., p. 274 et 288 et par P. Negulesco, « Principes du Droit international administratif » (in « Recueil des Cours de l'Académie de La Haye » 1935, 51, I, p. 686). Cf. G. L. – TANU, p. 95/96.

<sup>138</sup>) Le requérant privé ne pouvant pas saisir la C. I. J. et les autorités administratives internationales monopolisant ce droit, nous voyons qu'il s'agit plutôt ici de la tendance d'écarter le danger d'une nouvelle non-exécution des jugements du Tribunal par les institutions internationales que du souci d'une régularité de la procédure et du respect des limites statutaires de la compétence du Tribunal. La méfiance qui dicta cette précaution importante ne se dirige donc nullement contre le juge. Rappelons qu'en dépit de ce précédent, il n'influença pas le texte originaire du statut du TANU (cf. *supra*: note 17 et G. L. – R. J. T. A. I. G., p. 12).

Cf. « Avis consult. de Paul Reuter sur la validité des décisions rendues le 26 avril 1955 par le Tribunal administratif de l'O. I. T. (et opinion conforme de J. H. W. Verzijl) », publication de la Fédération des Associations des fonctionnaires internationaux (doc. FICSA/INF/15 du 15 février 1956, p. 1/2): « De ce texte découle une conséquence aussi évidente qu'importante: il n'ouvre pas contre les décisions du Tribunal administratif une voie de recours au sens habituel du terme. Les droits internes des différents États organisent contre les décisions des tribunaux des voies de recours qui se caractérisent par des traits généraux bien connus: le recours est ouvert à toutes les parties au litige, l'instance saisie de recours examine à nouveau soit l'ensemble des considérations de droit et de fait qui ont fondé la décision attaquée (appel), soit l'ensemble des considérations de droit retenues par les premiers juges (rôle en France de la Cour de Cassation), etc. ... Rien de tel dans l'article XII. Ce texte a pour objet fondamental: (i) instituer deux causes d'invalidité ... (ii) réserver à la C. I. J., saisie par le Conseil d'administration de l'organisation intéressée, l'appréciation de l'existence d'une de ces deux causes d'invalidité dans chaque cas concret. Mais la procédure de saisie de la Cour n'est pas ouverte aux agents, parties au litige et toutes les déficiences d'une décision du Tribunal admin. ne peuvent pas être prises en considération. Il n'est nullement dit que toute erreur de fait ou que toute erreur de droit entraînent l'invalidité des décisions du Tribunal, mais seulement deux causes précises et limitées. Si dans des affaires déterminées, l'existence d'une de ces causes d'invalidité n'est pas reconnue par la Cour, les jugements du Tribunal admin. mis en cause conservent leur valeur, même s'ils contenaient une erreur de droit ou de fait et ils lieraient l'organisation intéressée. Cette conclusion découle à la fois de l'art. XII précité et de l'avis de la C. I. J. dans l'affaire « Effet de jugements du TANU accordant l'indemnité ... ».

<sup>139</sup>) Il faut l'initiative de la partie privée (lésée) pour mettre en marche le mécanisme judiciaire du Tribunal, celle de l'autorité exécutive suprême pour mettre en marche le contrôle de la C. I. J. Wolf note (op. cit., p. 8) le fait caractéristique que la disposition de l'art. XII consacre un principe de droit coutumier et présente une étroite analogie avec les développements ultérieurs du Droit international en matière de procédure arbitrale (doc. A/2456: paragraphes 25–27 du rapport de la Commission de Droit international de 1953).

représentatif » à caractère politique <sup>140</sup>); si un organisme de ce dernier type s'interpose de par la disposition de l'article XII, pour initier le contrôle de la C. I. J., il s'agit ici toujours d'un organisme collectif directeur, à existence permanente, situé en haut du « pouvoir exécutif de l'organisation », n'ayant pas d'analogie dans la structure de l'Organisation des Nations Unies. Quant à l'Organisation internationale du Travail, pour laquelle le Tribunal en question fut créé originairement en 1946, cet organisme a un caractère « tripartite » (est composé de représentants des gouvernements, des employeurs et des salariés), représente autant les puissances industrielles que d'autres types de pays, tant les pays européens qu'extra-européens, etc. <sup>141</sup>). Ainsi le caractère politique est ici équilibré par l'élément professionnel mixte, mélangé avec la représentation gouvernementale non-majoritaire. Une telle composition d'un organe collectif ne se retrouve nulle part sur le plan inter-gouvernemental et en particulier dans le cadre du système des Nations Unies.

Un tel système de filtrage non-judiciaire, bien qu'inhabituel sur le plan comparatif des mécanismes judiciaires, s'explique par la genèse de cette révision judiciaire: il s'agissait de créer légalement une sorte de soupape de sûreté pour le cas probable où la représentation politique de l'organisation s'opposerait à l'exécution pure et simple d'un jugement du Tribunal (qu'elle a créé) en dépit de l'autorité de la chose jugée acquise par ce jugement. Dans ce cas, l'émanation de cette représentation, non pas créée *ad hoc*, mais ayant une existence continue et stabilisée, pourrait – en exécutant sa volonté ou bien *proprio motu* –, saisir la C. I. J. mais s e u l e m e n t si elle est d'avis qu'il faut réexaminer le jugement vu l'incompétence du Tribunal ou une faute « essentielle » dans la procédure. L'extension de ce contrôle est donc très limitée et parfaitement précisée, l'interprétation de cette attribution devant naturellement être restrictive. En même temps, le fait d'accorder le droit d'initier ce contrôle exclusivement à cet organe (et non aux parties en cause) <sup>142</sup>) correspond aux dispositions de l'article 96 alinéa 2 de la Charte des Nations Unies ainsi qu'à l'article 65 alinéa 1 du statut de la C. I. J. (cette dernière pouvant, conformément à la disposition de l'article 36 alinéa 6 de son statut, refuser sans cela l'acceptation de la demande d'avis

<sup>140</sup>) Cf. mémorandum du B. I. T.; mentionné *supra* dans la note 92 (p. 47) où se trouve aussi une description particulièrement valable (p. 70-73 et *passim*) des origines et de l'histoire législative du Tribunal administratif de l'O. I. T. Cf. aussi annexe III au doc. A/2909.

<sup>141</sup>) Cf. G. Langrod, « La Conférence internationale du Travail; Contribution à l'étude de la technique des conférences internationales » (in « Annales Universitatis Saraviensis » N° 1-2/1954, p. 77 sq.).

<sup>142</sup>) Rien d'ailleurs ne s'oppose évidemment à ce que l'une ou les deux parties en cause saisissent l'organe en question pour suggérer une telle initiative de sa part. Mais cela ne leur donne aucun droit subjectif au recours judiciaire et se limite à la possibilité de fait de se faire entendre.

consultatif comme provenant d'une personne non-autorisée à entreprendre une telle démarche). Si enfin l'article XII alinéa 2 du statut du Tribunal accorde la « force obligatoire » à un « avis consultatif » – ce qui logiquement pourrait être considéré comme, dans un sens, *contradictio in adiecto*, – il s'agit ici d'un essai original de tourner la difficulté résultant de la disposition de l'article 34 alinéa 1 du statut de la C. I. J. d'après laquelle « seuls les États ont qualité pour se présenter devant la Cour » (au cours de la procédure « normale » en matière contentieuse – cf. art. 68 du statut de la C. I. J. –, c.-à-d. procédure contradictoire). Les organisations internationales, l'O. N. U. et les institutions spécialisées, ont qualité pour demander – dans les conditions requises – des « avis consultatifs », les individus étant en bloc exclus d'ester en justice devant la Cour dans quelle procédure que ce soit. Ainsi sans procéder à une modification difficile du statut de la C. I. J. et afin d'avoir néanmoins recours à l'autorité de cet « organe judiciaire principal des Nations Unies » (article 92 de la Charte), on utilise ce biais de l'« avis consultatif » auquel on accorde *a priori* et une fois pour toutes (dans ce type de contrôle) la « force obligatoire ». Tout critiquable que puisse être cette solution du point de vue purement juridique, il s'agit ici d'une sorte de compromis dont la vie même devrait par la suite vérifier les avantages et les inconvénients <sup>143</sup>).

Pendant presque dix ans cette disposition de l'article XII resta pourtant lettre morte, aucun des organismes compétents n'ayant recours à ce contrôle. La C. I. J. n'avait donc pas l'occasion de se prononcer quant à sa compétence et quant au respect de la règle judiciaire de l'égalité des parties dans une telle procédure de révision <sup>144</sup>). Ce n'est que le 25 novembre 1955 que le Conseil exécutif de l'UNESCO a décidé d'avoir recours à cette disposition statutaire <sup>145</sup>) et ainsi la C. I. J. est en 1956 saisie pour la première fois d'une telle demande de contrôle, fondée principalement sur un prétendu vice de jugements respectifs par suite de l'incompétence du Tribunal.

<sup>143</sup>) Ces derniers sautent aux yeux: d'abord, l'organe de filtrage fait figure de « juge et partie »; ensuite, n'étant nullement juridictionnel, il introduit, par son ingérence, un élément extra-judiciaire (soit-il politique en entier ou partiellement) dans un processus de justice; enfin, on risque d'offenser gravement les règles cardinales de toute procédure judiciaire, en réduisant le rôle du requérant – devant la C. I. J. – à néant, bien que la partie adverse puisse bénéficier des droits procéduraux prévus dans l'article 66 alinéa 4 du statut de la C. I. J.

<sup>144</sup>) Cf. chapitre IV du statut de la C. I. J. Cf. G. L. – TANU, p. 75/76.

<sup>145</sup>) Il s'agit des jugements du Tribunal administratif de l'O. I. T. N° 17, 18, 19 (affaires Duberg, Leff et Mme Wilcox) et N° 21 du 29 octobre 1955 (affaire Mme Bernstein) – cf. doc. E/2817 du 11 janvier 1956 ainsi que doc. de l'UNESCO 42/EX/SR. 14 du 22 novembre 1955, 42/EX/Décisions (projet 3), 42/EX/37, 42/EX/SR. 25 du 1<sup>er</sup> décembre 1955). Proportion de voix au Conseil Exécutif de l'UNESCO: 13 « pour » saisir la C. I. J.; 5 « contre », 3 abstentions, 1 absence.

7. *Première étape*<sup>146)</sup>: *Comité spécial de l'O. N. U.* Le Comité spécial (cf. *supra*: note 127) a délibéré au cours de 12 séances à accès restreint<sup>147)</sup>, tenues entre le 4 et 21 avril 1955, le rapport définitif<sup>148)</sup> ayant été adopté le 31 mai 1955.

Le Comité disposait d'un document de travail du Secrétaire général du 22 mars 1955<sup>149)</sup>, des opinions préliminaires de trois pays (Nouvelle-Zélande, Suède et Éthiopie) résumées dans une note du Secrétaire général<sup>150)</sup>, des résultats de consultations de ce dernier sur le plan des institutions spécialisées<sup>151)</sup>, de l'opinion écrite du Conseil du personnel du 1<sup>er</sup> avril 1955<sup>152)</sup> ainsi que d'autres documents contenant des projets et suggestions de divers États-Membres<sup>153)</sup>.

<sup>146)</sup> Il s'agit ici d'étapes « législatives » succédant aux stades préalables décrits précédemment au chap. 5 et menant directement vers la résolution finale en la matière (chap. 10).

<sup>147)</sup> Le Comité a voté par 13 voix contre 3 avec 1 abstention le caractère restreint de ses séances ("private meetings") vu l'aspect technique de sa tâche. Tous les États Membres du Comité étaient représentés, en dehors de l'U. R. S. S. Par ailleurs furent présents: le représentant du Comité du personnel (invité à cet effet), les représentants des Pays-Bas, de l'UNESCO et de l'Organisation mondiale de la Santé (doc. A/2909, p. 5 et 8).

<sup>148)</sup> Cf. doc. A/2909 du 10 juin 1955 (annexes I-IV).

<sup>149)</sup> Doc. A/AC.78/L.1 et Corr.1; doc. A/AC.78/L.7/Rev.1 (et A/2909, annexe II. A); doc. A/AC.78/L.8 (et A/2909, annexe I. C); doc. A/AC.78/L.9/Rev/1 (et A/2909, annexe II. B); doc. A/AC.78/L.10 (et A/2909, annexe II. C).

Contenu du doc. A/AC.78/L.1; Introduction; Revue historique du problème de la révision judiciaire des jugements des Tribunaux administratifs; procédures précédentes la soumission du cas au Tribunal administratif (procédures consultatives, procédures d'appel); analyse de solutions principales (portée de la réformation; organe de la réformation; initiative de la réformation).

<sup>150)</sup> Doc. A/AC.78/L.3, adds. 1-3. La Nouvelle-Zélande s'est prononcée contre toute révision si l'organe de cette dernière n'était pas véritablement indépendant et judiciaire et si toute base politique de réformation n'était pas exclue a priori. La Suède s'est prononcée contre tout système d'une révision quelconque (pour des raisons d'ordre économique, technique et psychologique). C'était aussi, en principe, l'opinion de l'Éthiopie qui, pourtant, ajoutait – pour le cas où la réformation serait quand même décidée –, que son système devrait être strictement judiciaire (avec préférence pour la compétence respective d'un organisme judiciaire existant, par exemple de la C. I. J.).

<sup>151)</sup> Cf. doc. A/AC.70/L.3 (A/2909, annexe III, p. 4-9).

<sup>152)</sup> Cf. doc. A/AC.78/L.4 (A/2909, annexe IV), SCC/196 et SCC/199 du 29 avril 1955.

<sup>153)</sup> Cf. doc. A. AC/78/L.7/Rev.1 et A/AC.78/L.15 (propositions françaises), A/AC.78/L.6/Rev.1 et A/AC.78/L.14 et Corr.1 (propositions de la Chine, de l'Irak, des États-Unis, etc.), A/AC.78/L.11 et A/AC.78/L.13 (propositions de l'Inde) – tous ces documents figurant dans l'annexe I du doc. A/2909.

Cf. aussi les documents ultérieurs A/2917 (opinions de Birmanie, des Pays-Bas et de la Yougoslavie – contre toute réformation des jugements du TANU, et du Chili – pour une réformation strictement judiciaire, avec l'exclusion de toute compétence de l'Assemblée en la matière); A. 2917/Add.1 (opinions de l'Australie – pour une précision de principes liant le TANU et pour des mesures empêchant des indemnités excessives; de l'UNESCO – pour une réformation possible des jugements du TANU par la C. I. J.; de

Le Comité spécial a dû en premier lieu préciser les termes de son propre mandat en interprétant le contenu exact et la signification de la résolution 888 (IX) de l'Assemblée générale qui admettait, dans son paragraphe 2, le principe de la réformation judiciaire (cf. *supra*: note 126)<sup>154</sup>). En effet, les représentants de la France, de la Norvège et de la Syrie ont soutenu que le vote précédent n'interdisait nullement au Comité spécial de nier en fin de compte la nécessité de toute réformation<sup>155</sup>); les termes de la résolution ne seraient pas impératifs et n'exclueraient pas le rejet de tout amendement du statut actuel du TANU, le Comité spécial devant étudier le problème entier, dans tous ses aspects et sous l'angle de principes généraux entrant en ligne de compte. Si le représentant de l'Inde partageait généralement ce point de vue, ceux des États-Unis, de l'Irak et du Pakistan trouvaient, au contraire, que le Comité spécial n'avait comme tâche que d'étudier les moyens de l'application du principe de réformation déjà définitivement établi. Enfin les représentants de la Grande-Bretagne, bien qu'étant d'avis que le Comité spécial ne pouvait plus revenir à la question décidée en principe par l'Assemblée générale, défendaient le point de vue que la procédure à recommander devait être conforme à certaines conditions et que – faute de l'existence de ces dernières – ils se considéreraient libres de s'opposer à la recommandation d'une procédure quelconque à cet effet. En fin de compte, il fut décidé d'un commun accord que – bien que tous les participants soient libres de discuter les principes généraux – le Comité spécial avait pour tâche de recommander à l'Assemblée générale « une procédure qui permettrait de mettre en œuvre le principe<sup>156</sup>) de la réformation judiciaire accepté par l'Assemblée »<sup>157</sup>). Ainsi

l'Organisation mondiale de la Santé – contre l'interposition dans la procédure de réformation d'un organe de l'Assemblée générale n'ayant pas un caractère judiciaire); doc. A/2917/Add.2 (opinion du Costa-Rica – pour la création d'un tribunal spécial d'appel); doc. A/C.5/634 (opinion du Comité du Personnel – contre les propositions finales du Comité spécial), etc.

<sup>154</sup>) Cf. « La 10<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. », op. cit., p. 167: « Lorsque la résolution fut mise au vote, de nombreuses délégations ont expliqué qu'elles votaient en sa faveur parce qu'elle tenait compte de l'avis consultatif de la C. I. J. et parce qu'elle réglait la question de l'indemnisation. Toutefois, elles s'opposaient toujours à toute espèce de réformation judiciaire et réservaient leur droit de maintenir cette position à la prochaine session de l'Assemblée ».

<sup>155</sup>) La possibilité d'une conclusion négative fut soulignée par le représentant de la France. Celui de la Norvège rappela la position prise par sa délégation à la 9<sup>e</sup> session de l'Ass. gén. à savoir qu'elle ne se considérait nullement comme liée quant à la discussion de ce problème. Enfin celui de la Syrie était d'avis, que – bien que le Comité en entier soit lié par la résolution de l'Ass. générale –, les délégations restent libres de maintenir les opinions de leurs gouvernements, devant la 5<sup>e</sup> Commission et en séance plénière de l'Assemblée générale. Cf. doc. A/2909, p. 9 et 10.

<sup>156</sup>) Le Comité discutait la différence sémantique entre le texte anglais de la résolution 888 (IX) (« *accepts in principle* ») et le texte français (« *accepte le principe* »), le premier étant celui du projet originaire.

<sup>157</sup>) Cf. doc. A/2909, p. 10.

l'emportait implicitement le point de vue de base des partisans de la réformation<sup>158</sup>).

Les travaux concrets du Comité spécial se sont orientés dans quatre directions suivantes:

D'abord celle de la notion de «réformation judiciaire» (judicial review) en rapport avec le contenu de la résolution 888 (IX). Il s'agissait, en effet, de préciser si cette notion correspond seulement à une procédure d'«appel», mise à la disposition des parties en cause et menant à la reconsidération du cas jugé, soit en entier, soit sous certains de ses aspects, ou bien s'il y a lieu d'y englober aussi d'autres procédures, différentes de la procédure d'«appel» dans le sens technique du mot<sup>159</sup>). Cette seconde interprétation extensive l'emporta d'après l'opinion de la majorité du Comité spécial qui considéra qu'il s'agissait ici soit d'une procédure-type d'«appel» pur et simple, soit de toute autre forme de réformation tenant compte de standards judiciaires (comme, par exemple, l'utilisation de la procédure d'avis consultatifs de la C. I. J.)<sup>160</sup>). L'opinion générale allait, dans cet ordre d'idées, dans le sens: d'un caractère véritablement judiciaire de la réformation, ce qui se trouve en particulier accentué de prime abord par le Secrétaire général<sup>161</sup>) et par le Conseil du personnel; dans celui du caractère exceptionnel de cette réformation, c'est-à-dire de l'exclusion *a priori* de son utilisation régulière dans des litiges «normaux»; dans celui de la participation des parties en cause dans l'initiative de la réformation. Le premier de ces points prouve un changement d'opinions par rapport à celle représentée en 1954 par les États-Unis au cours des discussions respectives sur le plan international; le second tend à accentuer le caractère de la réformation en tant que «fire escape» ou «safety valve» dans des causes rares<sup>162</sup>); le troisième manifeste le respect pour les droits procéduraux des parties en cause,

<sup>158</sup>) Il y avait pourtant certains faits nouveaux qui – datant d'après la résolution – reprenaient en entier le problème de la justification du principe de la réformation. Quant aux opinions des États membres cf. *supra* notes 150 et 153. Le Secrétaire général lui-même a constaté dans son rapport (doc. A/2909 annexe II. A p. 20) que «en aucun moment ni le personnel ni lui-même n'ont éprouvé le besoin d'une procédure de réformation ou d'appel pour les affaires normales qui viennent devant le TANU». De même le Conseil du Personnel exprima l'avis que «la situation présente ne semble pas justifier une mise en œuvre immédiate du principe de la réformation judiciaire» (doc. A/2909 annexe IV p. 2). Cf.: «La 10<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U.» op. cit., p. 166 et 167; doc. A/2909, p. 12/13; *supra*: note 43 et *infra*: note 175.

<sup>159</sup>) Il a été souligné au cours des débats que pendant la discussion plénière à la 515<sup>e</sup> réunion de la 9<sup>e</sup> session de l'Ass. générale l'expression «*appeal*» a été sciemment remplacée par celle de «*review*». Cf. *supra*: notes 124 et 138.

<sup>160</sup>) Cf. doc. A/2909, p. 11.

<sup>161</sup>) Cf. doc. A/2909, p. 12.

<sup>162</sup>) *Ibidem*.

à l'encontre du précédent de l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T.

Ensuite celle de la portée de la réformation, trois éventualités entrant en ligne de compte:

a) la révision possible de tous les aspects de la cause donnée, – à savoir tant des faits que du droit –, d'après différents modèles de procédures nationales; l'opinion générale s'opposait à la révision des faits puisqu'ainsi d'une part le nombre de causes jugées en 2<sup>e</sup> instance augmenterait sensiblement et d'autre part l'autorité du TANU, juge suprême des faits, risquerait de souffrir <sup>163</sup>);

b) la révision possible sous l'angle de seules considérations juridiques, comme c'est le cas dans la pratique généralisée sur le plan national quant aux attributions de cours suprêmes; ici appartiendrait l'interprétation des dispositions du statut et du règlement du personnel, du statut du TANU, de la Charte des N. U. et de tous principes procéduraux, quelle que soit l'importance de ces règles <sup>164</sup>);

c) la révision se limiterait seulement à certaines questions de droit, d'une importance particulière, à l'instar de la disposition de l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T.; pourtant les opinions respectives étaient divisées: les unes allaient dans ce sens qu'une répétition pure et simple de la disposition de l'article XII serait la plus adéquate, les autres – tout en se prononçant en faveur de la limitation de questions juridiques soumises à la réformation – préconisaient un élargissement des attributions respectives à l'instar de diverses procédures nationales <sup>165</sup>).

En troisième lieu, il y a lieu de mentionner le problème du choix de l'organe de réformation, à savoir: soit la C. I. J. (procédure des avis consultatifs) à l'instar de la procédure de réformation des jugements du Tribunal administratif de l'O. I. T. <sup>166</sup>), soit un nouveau tribunal à créer à cet effet <sup>167</sup>), soit un organisme *ad hoc* auquel on confierait cette tâche <sup>168</sup>),

<sup>163</sup>) Cf. doc. A/2909, p. 13/14 et annexe II. A, p. 21.

<sup>164</sup>) Cf. doc. A/2909, p. 43 (opinion de l'Australie) et annexe II. A, p. 22.

<sup>165</sup>) Manque de juridiction, excès de pouvoir, défaut essentiel de procédure, action arbitraire, insuffisance de preuve, motif injustifié, erreur considérée comme se rapportant à un principe de base, etc. (Cf. doc. A/2909, annexe II. A, p. 23).

<sup>166</sup>) En faveur de cette solution se prononcèrent: la France, les États-Unis, la Grande-Bretagne, le Canada, le Brésil, la Chine, Cuba, Irak (cf. doc. A/2909 p. 14/15) vu le standing de la Cour, le précédent de l'article XII du statut du Trib. admin. de l'O. I. T. (accepté par d'autres institutions spécialisées – cf. *supra*: note 7), l'économie des frais et la limitation de la réformation future aux importantes questions de droit.

<sup>167</sup>) La Chine, Israël et les États-Unis craignaient qu'un nouveau tribunal ne soit en compétition avec la C. I. J. en tant qu'arbitre final de questions du droit des Nations Unies (cf. doc. A/2909 p. 15). La France ne voyait pas la possibilité de lui assurer un standing plus élevé que celui du TANU (*ibidem*). La question des frais et des délais jouait ici aussi

soit enfin le TANU lui-même, éventuellement élargi<sup>169</sup>). Dans tous les cas, il s'agissait de choisir un organe indépendant, composé de juristes réputés afin d'assurer à l'organe de réformation le plus haut standing possible et le caractère pleinement judiciaire (*ut supra*)<sup>170</sup>). Voilà pourquoi la solution consistant en la création d'un organisme *ad hoc* se trouva condamnée d'avance<sup>171</sup>). L'utilisation du TANU lui-même comme organe de réformation ne fut pas considérée comme satisfaisante puisque cette solution serait coûteuse<sup>172</sup>), techniquement difficile et ne correspondrait pas au but recherché par les initiateurs de la réformation. Les mêmes considérations justifiaient l'opposition contre la création d'un tribunal nouveau.

Enfin, il s'agissait de préciser les modalités de l'engagement de la procédure de réformation, problème qui donna lieu aux plus vives controverses<sup>173</sup>). S'il était établi d'avance, de commun accord, que – contrairement au modèle de l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T. – les parties en cause (le Secrétaire général et le fonctionnaire intéressé) doivent pouvoir initier cette procédure (*ut supra*), – idée dont l'importance saute aux yeux<sup>174</sup>) –, le problème de l'initiative concurrente éventuelle des États-Membres constituait l'objet d'un désaccord inconciliable et des plus graves. D'une part les États-Unis et plusieurs autres

---

un rôle important (cf. aussi doc. A/2909, annexe II. A, p. 28). En faveur de cette solution se prononcèrent pourtant l'Argentine, l'Australie, la Belgique, le Salvador, l'Inde et la Syrie, vu la difficulté d'utiliser la C. I. J. pour juger des litiges à caractère non-étatique, contrairement à sa mission fondamentale et en dépit de la procédure établie pour la Cour (cf. doc. A/2909, p. 16–18): « Ni dans leur lettre, ni dans leur esprit, la Charte ni le statut de la C. I. J. ne permettent de faire de cette Cour un tribunal de recours compétent pour trancher un différend entre l'O. N. U. et un fonctionnaire » disait le représentant de l'Inde (*ibidem*, p. 44); « Il n'y aurait pas d'égalité satisfaisante entre parties dans la procédure devant la C. I. J. », disait le représentant de la Belgique (*ibidem*).

<sup>168</sup>) *Ibidem* (annexe II. A, p. 29).

<sup>169</sup>) L'Australie proposait l'augmentation à cet effet de membres du TANU à dix (cf. doc. A/2909, p. 18; aussi annexe II. A, p. 25). L'opinion de l'Inde allait dans un sens analogue (*ibidem*).

<sup>170</sup>) Cf. doc. A/2909, p. 15.

<sup>171</sup>) Même les auteurs du projet précédent, présenté à la 9<sup>e</sup> session de l'Ass. générale (cf. *supra* chap. 5) ne le maintenaient plus sérieusement et se prononçaient plutôt en faveur de la compétence de la C. I. J.

<sup>172</sup>) Le coût moyen d'une séance plénière du TANU (dépendant du lieu de la réunion et de la résidence des participants) est de 7.000 à 9.000 dollars (une session restreinte à trois membres, de 1.900 à 3.700 dollars). Cf. doc. A/C. 5/SR. 499 p. 2.

<sup>173</sup>) Cf. « La 10<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. », op. cit., p. 169 sq.

<sup>174</sup>) Restait pourtant à discuter la question de l'étendue de ce droit d'initier la réformation: constituerait-il un droit absolu de chaque partie, sans un filtrage quelconque imposé par le droit (ce qui risquerait d'augmenter considérablement le nombre de requêtes, parfois injustifiées *a priori*), ou bien le tribunal appelé à réformer (à l'instar du droit de la Cour suprême fédérale aux États-Unis à l'égard du « *Certiorari* ») – soit un autre organisme interposé (et lequel?) – contrôlerait-il l'exercice de ce droit?

pays<sup>175)</sup> étaient d'avis que les États-Membres, représentant des intérêts légitimes et importants, exigeant souvent d'être exprimés – devraient avoir le droit d'initier la réformation; ce point était même considéré comme absolument essentiel à la lumière des précédents de la Société des Nations et de l'O. N. U. Les questions importantes d'interprétation et d'application de la Charte ou du statut du personnel, devraient pouvoir être étudiées à la lumière des opinions des États-Membres; les dispositions de la Charte et du statut de la C. I. J. ouvraient, en effet, la voie aux corps politiques pour demander l'avis consultatif de la Cour au sujet de questions de droit, le précédent de l'art. XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T. allant aussi dans ce sens. D'autre part, la France, la Grande-Bretagne, la Belgique et d'autres pays<sup>176)</sup> auraient voulu limiter le droit d'initier la réformation aux parties en cause, à l'exclusion de tout tiers, soit-il un État-Membre ou un organisme politique quelconque qui ne participait pas en tant que partie à la procédure devant le TANU. Il s'agissait d'exclure ainsi tout élément purement politique du domaine de la procédure judiciaire et de veiller au maintien du caractère exclusivement international du personnel, conformément à la disposition de l'article 100 alinéa 2 de la Charte des Nations Unies, ainsi qu'à la sauvegarde du caractère véritablement judiciaire de la procédure respective et du prestige du TANU. Un troisième point de vue était représenté par Israël<sup>177)</sup> qui préconisait l'octroi du droit de la demande de réformation à un autre organe de l'O. N. U. que le Secrétaire général, cet organe devant pourtant avoir un caractère judiciaire – ainsi que par l'Inde et le Pakistan<sup>178)</sup> qui voulaient accorder ledit droit au TANU lui-même, agissant sur demande d'une des parties et pouvant se référer quant à une question de droit à la C. I. J.<sup>179) 180)</sup>.

175) Argentine, Brésil, Chine, Cuba, Canada, Irak, Pakistan (cf. doc. A/2909, p. 19–21): « Dans toute affaire exigeant réformation, la partie intéressée au premier chef était l'Organisation elle-même, représentée par les États-Membres ... Si ces derniers n'étaient pas considérés comme parties intéressées, il n'y aurait pas lieu d'instituer une procédure de réformation des jugements du TANU, puisque ni le Secrétaire général ni le personnel n'en avaient jamais éprouvé le besoin ... », disait le représentant du Brésil (*ibidem*, p. 21).

176) Australie, le Salvador, Inde, Norvège, Syrie (cf. doc. A/2909, p. 18/19).

177) Cf. doc. A/2909, p. 21.

178) *Ibidem*, p. 21/22.

179) Le représentant de Cuba reprenait cette dernière proposition mais donnait aussi aux États-Membres le droit de demander la réformation d'un jugement du TANU par ce dernier (peut-être avec l'exclusion de juges qui y siégeaient en 1<sup>re</sup> instance) (*ibidem*).

180) Trois autres questions étaient discutées en surplus par le Comité spécial: 1. le problème de suspension de l'exécution des jugements par suite de la demande de réformation (plusieurs pays s'opposant catégoriquement à toute suspension automatique dans ce cas); 2. le problème de la précision de compétences judiciaires des membres du TANU et, en particulier d'un certain nombre d'années de services judiciaires nationaux préalables (suggestions de l'Australie, du Brésil et de l'Inde) ainsi que de la révision de méthodes de leur

Quant à la procédure même de réformation et, en particulier, au filtrage éventuel imposé (cf. *supra*: note 174), – les propositions concrètes résultaient des positions prises sur le plan des principes par les différentes représentations étatiques au Comité spécial. Ainsi, par exemple, la France suggérait que le Secrétaire général demandât l'avis consultatif de la C. I. J. soit de sa propre initiative, soit sur demande du fonctionnaire en litige, à laquelle il ne pourrait refuser que d'accord avec le Président du Comité consultatif spécial prévu par la disposition de l'article 9. 1 (a) du statut du personnel<sup>181</sup>). Les États-Unis, la Chine et Irak proposaient, par contre, la création d'un Comité composé des États-Membres représentés au Bureau (General Committee) de la dernière en date des sessions ordinaires de l'Assemblée générale, qui serait compétent pour décider relativement aux demandes de réformation par la C. I. J., présentées soit par un État-Membre, soit par le Secrétaire général, soit enfin par le fonctionnaire intéressé<sup>182</sup>). Ces deux positions extrêmes marquent l'étendue de la controverse à la solution de laquelle le Comité spécial consacra le gros de son effort constructif.

En effet, si les questions précédentes s'avérèrent relativement faciles à régler de commun accord<sup>183</sup>), celle de l'engagement de la procédure de réformation paraissait insoluble. Pour faciliter un compromis, la France accepta l'idée américaine d'un Comité de filtrage composé de cinq personnes, dont le Secrétaire général, le représentant du personnel, de membres des 5° et 6° Commissions et un président, élu par les quatre précédents<sup>184</sup>). D'autre part, un groupe d'États représentés au Comité spécial, agissant de même en vue d'un compromis, notamment la Chine, l'Irak, le Pakistan, la Grande-Bretagne et les États-Unis, présenta une proposition commune<sup>185</sup>), reprenant l'idée du Bureau de la dernière en date session ordinaire de l'Assemblée générale, agissant en tant que Comité de filtrage; tout État-Membre,

élection (suggestion de la Chine); 3. le problème d'une définition plus précise des limites de l'appréciation du montant de l'indemnité par le TANU (suggestion de l'Australie fondée sur la critique de l'ancienne jurisprudence du TANU tenant compte – dans le calcul des indemnités – d'« éléments de culpabilité » – “punitive elements” – et des « espérances des intéressés quant aux emplois futurs » – “expectations of future employment”). (Cf. doc. A/2909, p. 22–23).

<sup>181</sup>) *Ibidem*, p. 27.

<sup>182</sup>) Cf. doc. A/2909, p. 27/28.

<sup>183</sup>) On est tombé d'accord: quant au caractère final du jugement du TANU sur le plan des faits; quant à la portée limitée de la réformation (analogie de l'art. XII du statut du Trib. Adm. de l'O. I. T. élargi par « l'interprétation des dispositions respectives de la Charte »); quant à la C. I. J. comme l'organe judiciaire de réformation le plus adéquat (en dépit d'hésitations de plusieurs pays, basées sur l'interprétation restrictive de la véritable mission contentieuse de la Cour limitée aux conflits entre États). Cf. *ibidem*, *passim*.

<sup>184</sup>) Cf. *ibidem*, p. 28, 40. Cela faciliterait le rôle du Secrétaire général pour qui parfois la demande d'avis consultatif pourrait être particulièrement délicate.

<sup>185</sup>) “Joint proposal” – cf. *ibidem*, p. 32 sq. et doc. A/AC.78/L. 14.

le Secrétaire général et le fonctionnaire intéressé auraient le droit d'adresser à ce Comité une demande écrite requérant la réformation (ceci dans les 30 jours du jugement du TANU), en alléguant

a) que le TANU a outrepassé sa juridiction ou sa compétence, ou bien  
b) que le TANU a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des N. U., ou enfin

c) que le TANU a commis, dans la procédure, une erreur essentielle.

D'après cette proposition conjointe, si le Comité décidait que la demande respective ne reposait pas sur des bases sérieuses, le jugement du TANU devait être considéré comme définitif. Dans le cas contraire, le Comité prierait la C. I. J. de donner un avis consultatif. Si, après en avoir été invitée, la Cour donnait son avis consultatif, le Secrétaire général, ou bien donnerait effet à l'avis de la Cour, ou bien prierait le TANU de se réunir spécialement soit pour confirmer son jugement initial soit pour rendre un nouveau jugement conforme à l'avis de la C. I. J.; s'il n'était pas invité à se réunir spécialement, le TANU, à sa session suivante, confirmerait son jugement antérieur ou le rendrait conforme à l'avis de la C. I. J.

Lorsque le TANU aurait accordé une indemnité au fonctionnaire intéressé et le Comité aurait prié la C. I. J. de donner un avis consultatif, le Secrétaire général, s'il considérait qu'il serait difficile à ce fonctionnaire de défendre ses intérêts, lui avancerait un tiers de l'indemnité totale accordée par le TANU, déduction faite des prestations de licenciement qui auraient déjà été versées.

Cette dernière proposition conjointe, fermement appuyée par la Grande-Bretagne<sup>186)</sup> et combattue par la France<sup>187)</sup>, l'Australie<sup>188)</sup>, la Belgique<sup>189)</sup>,

<sup>186)</sup> Cf. doc. A/2909 p. 33-37, 42. Le représentant de la Grande-Bretagne y voit "... *the highest common factor of agreement* ...", œuvre d'un large compromis (p. 34). Les États-Membres n'auraient, en effet, pas le droit de demander directement l'avis de la C. I. J., mais seulement d'inviter le Comité de filtrage à le faire au nom de l'O. N. U., étant partie en cause. Ce droit serait aussi celui des deux parties devant le TANU. Le Comité ne serait pas appelé à décider quant au bien-fondé de la réformation du jugement du TANU (cf. l'opinion contraire, évidemment erronée, dans « La 10<sup>e</sup> session de l'Ass. gén. des N. U. », op. cit., p. 170, à comparer avec le doc. A/2909, p. 36) – c'est-à-dire s'il est désirable de demander à la C. I. J. de donner un avis consultatif –, mais seulement si le requérant (fonctionnaire, Secrétaire général ou un État-Membre) a pleinement respecté la disposition du paragraphe 1 de la proposition (amendement de l'article 11 du statut) quant aux raisons à invoquer pour pouvoir contester le jugement du TANU (« base sérieuse »). Le Secrétaire général devrait prendre des dispositions pour transmettre à la C. I. J. l'opinion de ce requérant quel qu'il soit, ce qui assurerait l'égalité des parties devant la Cour, l'Assemblée générale devant en outre exprimer l'espoir que le Secrétaire général et les États-Membres n'exerceront pas les droits, qui sont les leurs dans la procédure de la Cour, de la manière qui présenterait des désavantages pour le fonctionnaire – partie en cause. D'ailleurs le représentant de la Grande-Bretagne « ne pensait pas qu'une injustice réelle pourrait résulter de ce désavantage apparent » pour une des parties (*ibidem*, p. 35). Enfin la procédure suivant

l'Inde<sup>190</sup>), la Norvège<sup>191</sup>), la Syrie<sup>192</sup>), Israël<sup>193</sup>) – ainsi que par le Conseil du personnel, fut finalement adoptée par le Comité spécial par 9 voix contre

l'avis consultatif de la C. I. J. prévoyait, grâce à l'alternative établie, diverses éventualités entrant en ligne de compte: l'avis pourrait, en effet, être de telle nature qu'il serait possible de l'exécuter immédiatement sans une action ultérieure quelconque; ou bien, en cas de doute (?), le TANU devrait se réunir spécialement pour soit confirmer son jugement antérieur, soit émettre un jugement nouveau conforme à cet avis. En tout cas, le TANU devrait prendre une telle ou autre position en la matière au plus tard à l'occasion de sa prochaine session.

Quant aux États-Unis, le Canada, l'Argentine et le Salvador, ils soutenaient la proposition conjointe avec certaines réserves et non sans exprimer des doutes sérieux (*ibidem*, p. 37-40).

187) La France (*ibidem*, p. 40/41) s'opposait à la proposition pour deux raisons principales: l'ingérence des États-Membres dans une procédure judiciaire lui paraissait inacceptable; la composition et le caractère du Comité de filtrage se présentaient comme purement politiques.

188) L'Australie (*ibidem*, p. 43) soutenait que les États-Membres, n'étant pas parties en cause, ne pouvaient pas avoir de droits au cours de la procédure de réformation, que la portée de la réformation était trop limitée, et que l'utilisation de la procédure des avis consultatifs de la C. I. J. présentait des doutes d'ordre constitutionnel et risquait de porter atteinte à la dignité de la Cour dont la mission était différente que celle d'intervenir dans les litiges entre l'O. N. U. et des individus.

189) La Belgique (*ibidem*, p. 43/44) attaquait la composition proposée du Comité de sélection; ce dernier, n'ayant pas de caractère judiciaire, aurait pourtant une fonction, essentiellement judiciaire, de rejeter, sans appel, des demandes de réformation judiciaire. Le représentant de la Belgique s'opposait aussi à l'utilisation de la procédure des avis consultatifs en matière contentieuse et au pouvoir exorbitant du Secrétaire général, partie en cause, à accorder au fonctionnaire, ayant gain de cause devant le TANU, des avances partielles d'indemnités, le jugement du TANU étant ainsi pratiquement suspendu jusqu'à l'avis de la C. I. J.

190) L'Inde (*ibidem*, p. 44/45) prétendait que l'admission des États-Membres à la demande de réformation introduisait un nouveau principe contraire aux principes juridiques établis; que les attributions du Comité de sélection correspondraient à celles de la « Chambre des requêtes » dans le droit français et pourtant se trouvaient confiées à un organisme sans compétence légale; qu'enfin la procédure des avis consultatifs de la C. I. J. n'assurait pas l'égalité des parties en cause et transformait la Cour en un tribunal d'appel dans des litiges d'ordre individuel, contrairement à la lettre et à l'esprit de la Charte et du statut de la Cour.

191) D'après la Norvège (*ibidem*, p. 45), la procédure proposée ne correspondait pas aux exigences du paragraphe 2 de la résolution 888 (IX) quant à une réformation « judiciaire »; le premier stade ne serait ici que politique, le second seulement ayant un caractère juridique. Un champ de décisions arbitraires du Comité de filtrage, fondées sur des motifs politiques, serait ainsi ouvert quant à la qualification de la demande de réformation en tant que reposant « sur des bases sérieuses », d'autant plus que l'État-Membre demandant la réformation pourrait même être représenté dans le Comité.

192) La Syrie (*ibidem*, p. 46) s'opposait de même à l'admission des États-Membres à ingérer dans un litige individuel bien qu'ils ne fussent pas parties devant le TANU, ainsi qu'à l'utilisation à cet effet de la procédure des avis consultatifs et à la « suspension partielle » de l'exécution des jugements attaqués.

193) Israël (*ibidem*) se prononçait en faveur de la proposition française de création, comme Comité de sélection, d'un corps technique restreint et s'opposait au règlement proposé du droit d'initier la réformation.

4 et 4 abstentions<sup>194</sup>) sans que le Comité tienne compte de la suggestion du représentant britannique de demander préalablement au Président de la C. I. J. si la Cour serait disposée à se charger de fonctions qui pourraient ainsi lui être imparties, et dans quelles conditions<sup>195</sup>). Les propositions contraires ayant été rejetées<sup>196</sup>), le Comité n'accepta que le nouveau texte de l'article 12 du statut du TANU proposé par l'Australie<sup>197</sup>).

Ainsi la 1<sup>re</sup> étape de la réforme se termina formellement par une victoire presque totale, en tous les points essentiels, des partisans de la réformation avec interposition d'un organisme purement politique entre les deux organes judiciaires. Pourtant aucune des propositions présentées au Comité relativement à l'institution d'une procédure de réformation, n'a reçu plus de la moitié des suffrages exprimés. La controverse quant au fond restait donc entière.

8. *Deuxième étape: 5<sup>e</sup> Commission (10<sup>e</sup> session).* La question intitulée « Rapport du Comité spécial chargé d'étudier la question de la réformation des jugements du TANU », inscrite à l'ordre du jour de la 10<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, fut renvoyée par cette dernière<sup>198</sup>) à la 5<sup>e</sup> Commission.

<sup>194</sup>) L'Argentine, le Brésil, le Canada, la Chine, Cuba, Irak, le Pakistan, la Grande-Bretagne et les États-Unis votèrent « pour »; la Belgique, l'Inde, la Norvège et la Syrie – « contre »; l'Australie, le Salvador, la France et Israël s'abstenaient en fin de compte (*ibidem*, p. 49 et doc. A/C. 5/L. 335/Rev. 1).

<sup>195</sup>) Cf. *ibidem*, p. 35.

<sup>196</sup>) La Norvège proposait de s'abstenir de voter au Comité spécial qui devrait seulement réunir dans son rapport toutes les vues exprimées au cours des débats; cette proposition fut appuyée par la Belgique, le Salvador, la France, la Syrie et l'Inde et se trouva rejetée par 10 voix contre 6 et 1 abstention (*ibidem*, p. 47/48). La France formula des amendements importants au projet conjoint (*ibidem*, p. 41) qui furent rejetés successivement, le nombre total des voix négatives et des abstentions l'emportant parfois sur le nombre des voix favorables (p. 48/49).

<sup>197</sup>) Cf. doc. A/AC. 78/L. 12 et A/2909 annexe I.E ainsi que doc. A/AC. 78/L. 11 et A/2909 annexe I.D (amendement de l'Inde). Seulement le premier paragraphe de cette proposition fut adopté par 13 voix, avec 4 abstentions. Les autres paragraphes (principes d'indemnisation) ont été rejetés, le nombre total des voix négatives et des abstentions l'emportant sur le nombre des voix favorables, – doc. A/2909, p. 49). Le paragraphe adopté (et constituant l'article 12 du futur texte du statut du TANU) prévoit la possibilité: 1. de rectification par le TANU à tout moment, soit d'office, soit sur la demande de l'une des parties, de toute erreur matérielle, de calcul ou autre provenant de l'inadvertance ou de l'omission; 2. de révision d'un jugement, sur demande d'une des parties, en raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé du jugement, était inconnu du TANU et de la partie qui demande la révision, sans qu'il y ait, de sa part, faute à l'ignorer (cf. dispositions analogues de l'art. 61 du statut de la C. I. J. et du projet de la Commission du Droit international de la convention sur la procédure arbitrale). Cette disposition est conforme à l'avis consultatif de la C. I. J. du 13 juillet 1954 quant aux droits du TANU et ne fait que préciser et consacrer le principe admis déjà dans la jurisprudence antérieure du TANU (jugement « rectificatif » N° 51, affaire Reed, par rapport au jugement N° 38).

<sup>198</sup>) 530<sup>e</sup> séance du 30 septembre 1955 (cf. doc. A/3016).

Cette dernière fut par conséquent, saisie du rapport du Comité spécial<sup>199)</sup>, contenant sa recommandation d'étudier deux nouveaux articles à ajouter après l'article 10 du statut du TANU<sup>200)</sup>. La 5<sup>e</sup> Commission discuta la question entre le 17 octobre et le 3 novembre 1955<sup>201)</sup>.

Le Secrétaire général a présenté ses observations en la matière le 17 octobre 1955<sup>202)</sup> au début des délibérations. Il a renouvelé sa déclaration antérieure que ni lui ni le personnel n'avaient jamais éprouvé le besoin d'une procédure de réformation pour les affaires « normales » (cf. *supra*: note 158) ainsi que celle concernant le caractère exceptionnel, proprement judiciaire, simple et contradictoire (avec initiative possible du requérant) de la réformation proposée (cf. *supra*: note 161). Il a communiqué à la Commission que – si les recommandations du Comité spécial étaient adoptées par l'Assemblée générale – il s'estimerait tenu d'assurer, dans toute la mesure du possible, l'égalité des droits aux fonctionnaires intéressés; en particulier, d'une part, pour transmettre à la C. I. J. les documents visés à l'article 65 de son statut, il instituerait une procédure semblable à celle qu'avait élaborée en son temps la Société des Nations dans le cas des réclamations des anciens fonctionnaires de la « Commission de la Sarre »<sup>203)</sup> et d'autre part il renon-

<sup>199)</sup> Doc. A/2909 du 10 juin 1955 et Adds. 1 et 2. Cf. aussi doc. A/C. 5/634, A/AC. 78/L. 4, A/2917 et Adds. 1 et 2, A/C. 5/635, A/C. 5/L. 335 et Add. 1, A/C. 5/L. 337, A/C. 5/L. 339.

<sup>200)</sup> Les deux nouveaux articles (quant au premier d'entre eux – cf. *supra*: note 185; quant au second – note 197) obtiennent la nouvelle numérotation 11 et 12; les anciens articles 11 et 12 du statut du TANU – la nouvelle numérotation 13 et 14 (le texte des art. 9 paragraphe 3 et art. 10 paragraphe 2 étant transformé en conséquence).

<sup>201)</sup> Séances 493<sup>e</sup>-501<sup>e</sup>. Cf. doc. A/C. 5/SR. 493-501.

<sup>202)</sup> Cf. doc. A/C. 5/635. Cf. aussi par exemple "New York Times" du 18 octobre 1955 ("U.S. For a Review over U.N. Court. Asks New Machinery to Scan Verdicts. Attack on Pay for Ousted 11 Recalled"). Cf. aussi doc. A/3016 p. 2-3.

<sup>203)</sup> Cf. doc. A/2009 annexe II. C p. 43/44. Après la dissolution de la Commission gouvernant le Territoire de la Sarre, certains de ses anciens fonctionnaires ont demandé des indemnités de la Société des Nations. En décembre 1939 le Secrétaire général de cette dernière a proposé au Conseil de soumettre ces prétentions à la Cour permanente de Justice internationale pour avis consultatif, ce que le Conseil a voté le 14 décembre 1939 (cf. League of Nat. Official Journal, XI-XII/1939, p. 502/503, publié dans l'appendice à l'annexe IIC sus-cité p. 46-49). Une procédure spéciale fut établie à cet effet, à savoir: a) les requérants devaient soumettre leurs mémoranda au Secrétaire général dans les 3 mois et demi; b) ce dernier devait ensuite présenter le point de vue de la Société des Nations dans les 90 jours; c) les requérants pouvaient se prononcer par écrit à ce sujet dans les 60 jours; d) tous ces documents devaient être transmis, avec la demande de son avis consultatif, à la Cour permanente de Justice internationale (questions à poser: la Société des Nations a-t-elle des obligations légales quelconques envers les requérants? Si oui, quel serait le montant des indemnités éventuelles?).

D'après la résolution discutée, la Cour serait libre de prendre en considération tous les éléments pertinents sur le plan des faits ou du droit, indépendamment des documents qui lui seraient soumis. La Société des Nations a renoncé à l'exercice de son droit de présenter

cerait au droit de participer aux débats de la C. I. J. que n'aurait pas le fonctionnaire intéressé<sup>204</sup>). Il a enfin exprimé l'espoir que les États-Membres pourraient accepter de renoncer à faire devant la C. I. J. des exposés oraux puisque ce droit ne pouvait, d'après le statut de la Cour, être accordé au fonctionnaire.

Avant la discussion générale, huit pays avec les États-Unis et la Grande-Bretagne<sup>205</sup>) présentèrent un projet commun de résolution reprenant la résolution du Comité spécial et y ajoutant la recommandation aux États-Membres et au Secrétaire général de s'abstenir de présenter des exposés oraux à la C. I. J. à l'occasion de toute procédure engagée conformément au nouvel article 11 du statut du T. \NU<sup>206</sup>). Cette solution a été présentée par les défenseurs du projet commun en tant que compromis réunissant les conditions essentielles que doit remplir une procédure de réformation satisfaisante. Ces derniers ne considéraient pas souhaitable de rouvrir à la 5<sup>e</sup> Commission le débat sur une question ayant recueilli le plus de suffrages au Comité spécial et trouvé une solution analogue à l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T.

Le problème fut néanmoins discuté à nouveau et en détail, cette fois-ci en l'absence de la France<sup>207</sup>). Les opinions de part et d'autre se sont encore une fois confrontées au cours des séances successives de la Commission, les arguments déjà présentés au Comité spécial étant discutés à nouveau. Tous les pays paraissaient être d'accord quant au fait que la solution préconisée par le Comité spécial était loin d'être idéale et de satisfaire telle quelle qui que ce soit; néanmoins plusieurs d'entre eux<sup>208</sup>) considéraient cette solution

à la Cour des déclarations écrites ou orales (article 66 du statut de la Cour) afin d'assurer l'égalité de ses droits procéduraux avec ceux des requérants.

A cause de la guerre, cette résolution n'a pas été réalisée et la Cour n'avait pas l'occasion de se prononcer.

<sup>204</sup>) A moins que la Cour ne demande expressément des renseignements complémentaires (cf. doc. A/3016, p. 3).

<sup>205</sup>) Argentine, Canada, Chine, Cuba, Irak, Pakistan.

<sup>206</sup>) Doc. A/C. 5/L. 335/Rev. 1 et Add. 1, A/3016 p. 4.

<sup>207</sup>) En effet, la France a décidé de quitter l'Assemblée générale et toutes ses commissions (sauf celle de désarmement) par suite de la position prise par la majorité à l'égard du problème algérien. Quand elle s'est décidée de revenir – après que ce dernier problème fut rayé de l'ordre du jour – la question de la réformation des jugements du TANU était déjà close. L'absence française durait donc au cours des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> étapes, ce qui n'a pas manqué d'affaiblir la position des adversaires du projet (bien que la France se fût abstenue pendant le précédent vote au Comité spécial – cf. *supra*: note 194).

<sup>208</sup>) Grande-Bretagne (cf. doc. A/C. 5/SR. 493, p. 2-7), Cuba (*ibidem*, p. 13-16), Chili (*ibidem*, p. 16), Canada (*ibidem*, p. 17/18), Pakistan (cf. doc. A/C. 5/SR. 495, p. 4-6), Chine (*ibidem*, p. 8-10), Argentine (*ibidem*, p. 10/11), Union Sud-Africaine (*ibidem*, p. 12-14), Philippines (*ibidem*, p. 14-16), Brésil (*ibidem*, p. 17-18), Costa-Rica (*ibidem*, p. 22), Panama (cf. doc. A/C. 5/497, p. 2), Thaïlande (*ibidem*, p. 2/3), Irak (*ibidem*, p. 4/5), États-Unis (*ibidem*, p. 6-9 et doc. A/C. 5/498, p. 4/5), Venezuela (cf. doc. A/C. 5/497 p. 9).

comme l'unique possibilité de sortir de l'impasse<sup>209</sup>). L'opposition ne désarmait pourtant point et défendait son point de vue de principe par des arguments partiellement nouveaux et en partant de principes fondamentaux de l'équité et d'une conception de procédure purement judiciaire du contentieux administratif<sup>210</sup> 211). Mais pour des raisons politiques et dans un esprit

<sup>209</sup> C'est ainsi que, par exemple, le représentant de la Grande-Bretagne, défendait le Comité de filtrage proposé en indiquant: son rôle limité; le fait qu'ainsi le Secrétaire général peut être libéré de pressions politiques regrettables; l'économie matérielle liée à sa composition; l'esprit de conciliation qui prédomine quand on accorde aux États-Membres (ayant un intérêt certain dans les jugements du TANU) le droit de contester, mais quand on confie l'exercice de ce droit à un groupe d'États représentant la majorité du Comité de filtrage (cf. doc. A/C. 5/SR. 493 p. 5). Le représentant des États-Unis développa la thèse que l'organe exerçant la réformation éventuelle étant purement judiciaire et jouissant de la plus haute autorité, il ne peut en l'occurrence être question d'une réformation politique. L'article 100 de la Charte n'a nullement pour objet d'interdire à l'Assemblée générale ou à un organe autorisé par elle, agissant sur l'initiative d'un État-Membre, de saisir la C. I. J. Le droit d'un État-Membre de soumettre la proposition respective à un organe dûment constitué de l'Assemblée générale, qui l'examinera en public (?) et se prononcera à la majorité des voix, ne peut être considéré comme incompatible avec les dispositions de la Charte. Si l'Organisation est devant le TANU représentée par le Secrétaire général (représentant l'O. N. U. comme l'a souligné la C. I. J. dans son avis consultatif du 13 juillet 1954), ce dernier agit parce que l'Assemblée générale en a disposé ainsi dans le statut du TANU; mais cela ne signifie pas que, si l'Organisation demande ultérieurement à la C. I. J. un avis consultatif, elle doit être représentée exclusivement par le Secrétaire général. Étant donné, que d'après la Charte, ce n'est pas à ce dernier qu'il appartient de dire s'il y a lieu de demander un avis consultatif, il est parfaitement normal que l'Assemblée générale désigne un organe à cet effet. Le projet du Comité spécial assure aux États-Membres le droit d'intervenir dans des affaires qui les intéressent au plus haut point; mais – contrairement à la disposition de l'article XII du statut du Trib. admin. de l'O. I. T. – il assure l'égalité entre les États. Quant à l'égalité de droits des parties devant la C. I. J. un compromis est proposé; compromis non pas sur les principes, mais sur les méthodes à suivre (cf. doc. A/C. 5/SR. 497, p. 6-8).

<sup>210</sup> Norvège (cf. doc. A/C. 5/SR. 493, p. 7-13), Égypte (*ibidem*, p. 18-22), Pays-Bas (cf. doc. A/C. 5/SR. 494, p. 2-7), Uruguay (*ibidem*, p. 8/9), Grèce (*ibidem*, p. 9), Syrie (cf. doc. A/C. 5/SR. 495, p. 2-4), Yougoslavie (*ibidem*, p. 6-8), U. R. S. S. (*ibidem*, p. 11/12), Nouvelle-Zélande (cf. doc. A/C. 5/SR. 495, p. 2-6), Pologne (*ibidem*, p. 6-8), Inde (*ibidem*, p. 8-14 et A/C. 5/SR. 498, p. 6-8), Suède (cf. doc. A/C. 5/SR. 496, p. 14-16), Tchécoslovaquie (*ibidem*, p. 16/17), Danemark (*ibidem*, p. 17), Mexique (*ibidem*, p. 19/20), Indonésie (cf. doc. A/C. 5/SR. 497, p. 5), Belgique (cf. doc. A/C. 5/SR. 494, p. 4 et 498, p. 3/4), Guatémala (cf. doc. A/C. 5/SR. 499, p. 8).

<sup>211</sup> C'est ainsi que, par exemple, le représentant de la Norvège exprima ses regrets que la majorité du Comité spécial ait arrêté sa position bien que controversée et avant que les États-Membres eussent pu étudier la question et s'informer de l'opinion générale. Il considérait nécessaire que la Commission examine de manière approfondie l'ensemble du problème, et notamment la question de savoir s'il est nécessaire ou opportun d'instituer une procédure de réformation. Cette dernière lui paraissait inutile et même peu judicieuse dans les conditions actuelles, vu l'attitude négative des parties intéressées, la tradition contraire de la S. d. N., l'existence de nombreuses instances pouvant examiner le litige avant qu'il soit soumis au TANU (Comité de nomination et de promotion; Comité d'Appel; Comité paritaire de discipline, Comité consultatif spécial prévu par l'article 9.1/a/ du statut du personnel), enfin l'expérience de l'O. I. T. où la procédure de réformation n'était pas uti-

de conciliation, certains pays, bien qu'en général opposés à cette sorte de solution de la controverse, décidèrent de s'abstenir à l'occasion du vote final, en marquant seulement leur position de principe <sup>212</sup>).

C'est en particulier l'Inde qui présenta le 24 octobre 1955 un projet de modification de la résolution proposée <sup>213</sup>) en éliminant le droit d'ingérence des États-Membres et en remplaçant le Comité de filtrage par une chambre du TANU. Ce projet se trouva rejeté par la 5<sup>e</sup> Commission dans une série de votes successifs, où toujours le nombre total des voix négatives et des abstentions l'emportait sur celui des voix positives <sup>214</sup>) <sup>215</sup>). La même proportion

lisée. Il s'opposait en particulier catégoriquement, pour des raisons de principe, à l'ingérence d'une tierce partie (État-Membre) au cours de la procédure, à l'idée du « Comité de filtrage » ... « écran derrière lequel, en violation des principes même de la réformation judiciaire, les États-Membres pourront demander la réformation des jugements du TANU... » et à l'inégalité des parties devant la C. I. J. (cf. doc. A/C. 5/SR. 493, p. 7-13). L'Égypte considérait le Comité de filtrage comme « ... en quelque sorte un super-tribunal politique et administratif qui, par sa composition, n'aurait aucune compétence particulière pour statuer sur des questions touchant les conditions d'engagement des fonctionnaires ... » (*ibidem*, p. 20). Le représentant des Pays-Bas constatait que « ... l'institution d'une procédure de réformation se justifierait si, d'une façon générale, on avait des raisons d'être mécontent de la façon dont le TANU s'acquitte de ses fonctions. On ne peut pas reprocher au TANU de faire preuve de partialité ... » (cf. doc. A/C. 5/494, p. 2). L'Uruguay était d'avis que « l'Assemblée générale commettrait une erreur en plaçant sa confiance dans un autre organe judiciaire (que le TANU). Elle n'a nullement la certitude que ce nouvel organe administrera mieux la justice que le TANU. La bonne administration de la justice ne dépend pas du nombre des tribunaux, mais de la compétence et de l'intégrité des juges » (*ibidem*, p. 8). Le représentant de l'U. R. S. S. pensait « comme le Secrétaire général et le Conseil du personnel ... qu'il n'est nul besoin d'instituer une procédure de réformation des jugements ... attendu que le TANU n'a jamais prêté et ne prête pas actuellement le flanc à la critique ... La proposition (de créer un Comité de filtrage) est inacceptable, en ce sens qu'elle introduit un élément politique dans la procédure de réformation des jugements du TANU, qui devrait avoir un caractère purement judiciaire ... La procédure suggérée risque de porter gravement atteinte à la condition des fonctionnaires internationaux et de réduire à néant les garanties dont jouit actuellement le personnel de l'O. N. U. » (cf. doc. A/C. 5/SR. 495, p. 11/12). Le représentant de l'Inde ajouta que « une telle procédure (Comité de filtrage) est une parodie de justice sans précédent dans la jurisprudence d'aucun pays. Le Comité spécial a indiqué que l'on pourrait persuader les États ou même prescrire d'envoyer des juristes pour siéger au Comité de filtrage. Cependant, faute de disposition formelle à cet effet dans le texte ... , on n'exprime que des souhaits pieux ... En décidant que la demande de réformation ... repose ou non sur des bases sérieuses, le Comité de filtrage exercerait sans aucun doute des fonctions non pas administratives, mais judiciaires, fonctions qu'il ne serait pas fondé à remplir tant en raison de sa composition que de sa situation par rapport au TANU » (cf. doc. A/C. 5/SR. 496, p. 11).

<sup>212</sup>) Australie (cf. doc. A/C. 5/SR. 494, p. 7/8 et 499, p. 4/5), Israël (cf. doc. A/C. 5/SR. 496, p. 20/21), Haïti (*ibidem*, p. 22) et autres pays (cf. doc. A/C. 5/SR. 499, p. 13).

<sup>213</sup>) Cf. doc. A/C. 5/L. 339 et A/3016, p. 11/12.

<sup>214</sup>) Cf. doc. A/3016, p. 14 sq. et A/C. 5/SR. 499, p. 10 sq. Proportion des voix: pour vote par division: 27 voix « pour », 25 « contre » et 5 abstentions; rejet des paragraphes 1 et 4: 27 voix « pour », 25 « contre » et 5 abstentions; rejet du paragraphe 5: 29 voix « pour », 19 « contre » et 9 abstentions; rejet du paragraphe 7: 27 voix « pour », 19 « con-

de voix se retrouva à l'occasion de l'acceptation du projet commun révisé (cf. *supra*: notes 205 et 206), à savoir 27 voix « pour », 18 voix « contre » et 12 abstentions <sup>216</sup>). La 5<sup>e</sup> Commission recommanda donc à l'Assemblée générale d'adopter la résolution votée précédemment par le Comité spécial en y ajoutant ses propres recommandations procédurales (cf. *supra*: note 206) <sup>217</sup>). La proposition australienne tendant à préciser certains principes d'indemnisation allouée par le TANU <sup>218</sup>), a été, conformément au vote unanime de la 5<sup>e</sup> Commission, communiquée au Secrétaire général et au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires afin qu'ils l'étudient et fassent un rapport à la 12<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale à l'occasion de l'examen du statut du personnel et notamment des principes et des normes régissant sa mise en œuvre <sup>219</sup>).

9. *Troisième étape: Séances plénières de l'Assemblée générale (10<sup>e</sup> session)*. L'Assemblée générale se trouva saisie le 8 novembre 1955 <sup>220</sup>) du rapport de la 5<sup>e</sup> Commission ainsi que des amendements présentés à nouveau par l'Inde (au projet de résolution du Comité spécial et de la 5<sup>e</sup> Commission <sup>221</sup>) et du projet de résolution présenté par la Belgique <sup>222</sup>). Les deux derniers reprenaient les points de vue déjà représentés au cours de débats précédents: l'Inde représentait son projet déjà rejeté par la 5<sup>e</sup> Commission (cf. *supra*: note 213), la Belgique proposait de demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif quant au fondement juridique de la résolution proposée et sa compatibilité avec les dispositions pertinentes de la Charte ainsi qu'avec les obligations contractuelles de l'O. N. U. envers ses

---

tre », 11 abstentions. Les paragraphes 2 et 3, ayant été acceptés par les auteurs du projet commun, n'ont pas été mis aux voix.

<sup>215</sup>) Cf. aussi l'opinion du Comité du personnel soumise à la 5<sup>e</sup> Commission (doc. A/C. 5/634 du 14 octobre 1955).

<sup>216</sup>) Le paragraphe 1 du dispositif du projet commun révisé a été adopté à la suite d'un vote par appel nominal par 27 voix « pour », contre 19 avec 11 abstentions. L'ensemble du projet commun révisé (ainsi que les amendements acceptés par les auteurs – cf. doc. A/3016, p. 14, chap. 41) a été adopté à la suite d'un vote par appel nominal, une voix s'ajoutant tant au nombre total de voix négatives qu'au nombre d'abstentions. Ont voté contre: Arabie séoudite, Belgique, Biélorussie, Danemark, Égypte, Inde, Indonésie, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Suède, Syrie, Tchécoslovaquie, Ukraine, U. R. S. S., Uruguay, Yémen, Yougoslavie. Se sont abstenus: Afghanistan, Australie, Birmanie, Éthiopie, Grèce, Guatémala, Haïti, Iran, Luxembourg, Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou.

<sup>217</sup>) Texte définitif: doc. A/3016, p. 18–20.

<sup>218</sup>) Cf. doc. A/C. 5/L. 337 et A/3016, p. 13.

<sup>219</sup>) *Ibidem* et doc. A/C. 5/SR. 501, p. 2.

<sup>220</sup>) Séances 540<sup>e</sup> et 541<sup>e</sup> du 8 novembre 1955. Cf. doc. A/PV. 540 et 541 (point 49 de l'ordre du jour).

<sup>221</sup>) Cf. doc. A/L. 198 du 7 novembre 1955.

<sup>222</sup>) Cf. doc. A/L. 199 du 7 novembre 1955.

fonctionnaires, le débat entier quant au fond devant être ajourné dans ces conditions jusqu'à la 11<sup>e</sup> session <sup>223)</sup>.

Au cours de la discussion, il a été soulevé <sup>224)</sup> que trente États, c'est-à-dire la moitié des membres des Nations Unies, n'étaient nullement satisfaits – comme le montre le scrutin à la 5<sup>e</sup> Commission –, des répercussions juridiques ou autres du compromis et avaient exprimé des doutes sérieux quant à sa valeur juridique. Le projet d'ajournement présenté par la Belgique, fut critiqué, en particulier, par les États-Unis <sup>225)</sup> en tant que « tentative faite pour éviter de prendre une décision au cours de la session, sur une proposition qui est le résultat d'efforts laborieux et d'un esprit de compromis réel », le précédent, qui a inspiré la procédure recommandée par la 5<sup>e</sup> Commission, c'est-à-dire l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T., n'ayant d'ailleurs jamais été contesté. Le projet indien, défendu par le représentant de l'Inde à la lumière de tous les arguments de fond, déjà développés au cours du débat antérieur <sup>226)</sup>, fut combattu, en particulier, par la Grande-Bretagne <sup>227)</sup>, en tant que dirigé « ... contre une des caractéristiques majeures de la solution de compromis ... (ce qui) équivaldrait à réduire à néant l'une des bases essentielles de cette formule ... ». Le représentant des États-Unis <sup>228)</sup> a caractérisé ce compromis comme « débattu dans le meilleur esprit démocratique et dans la meilleure tradition diplomatique » <sup>229)</sup>.

<sup>223)</sup> Ce projet a été traité par priorité, conformément aux suggestions de son auteur. Il se basait sur le fait que le projet de la résolution présentée à l'Assemblée générale était adopté par une très faible majorité tant au Comité spécial qu'à la 5<sup>e</sup> Commission. L'Assemblée ne pourrait l'adopter sans avoir la certitude qu'il est conforme au droit et sans être suffisamment éclairée sur les questions fondamentales. La demande d'avis consultatif de la C. I. J. « ne doit être redoutée que par ceux qui ne sont pas convaincus du bien-fondé de leur propre thèse », le retard qu'elle apporterait à la solution du problème n'étant pas un argument suffisant pour empêcher l'Assemblée de rechercher sérieusement une solution correcte (cf. doc. A/PV. 540, p. 17-21).

<sup>224)</sup> *Ibidem*, p. 18/20 (Belgique) et doc. A/PV. 541, p. 41 (Yougoslavie). Cf. aussi les points de vue défendus par l'Inde (*ibidem*, p. 17), par la Syrie (*ibidem*, p. 37) et par la Suède (*ibidem*, p. 42-47).

<sup>225)</sup> Cf. doc. A/PV. 541, p. 27 sq.

<sup>226)</sup> *Ibidem*, p. 2-17.

<sup>227)</sup> *Ibidem*, p. 26. Le représentant de la Grande-Bretagne constatait que « sans doute la solution n'est-elle pas idéale, mais elle est le résultat d'une étude minutieuse et circonspecte de la question et ... constitue une formule satisfaisante ... Les objections se trouvent compensées par les avantages que présente cette méthode. Il y a tout à gagner à mettre au point une procédure de recours qui ferait disparaître les controverses existantes » (p. 22/23).

<sup>228)</sup> *Ibidem*, p. 541.

<sup>229)</sup> « Je dois cependant souligner la contribution constructive apportée par celles des délégations qui avaient éprouvé des doutes. Par leur analyse objective de la nature du problème, ces délégations ont gradement aidé à clarifier et à faire progresser les travaux du Comité spécial et de la 5<sup>e</sup> Commission. Leurs critiques objectives ont incité les auteurs des propositions initiales à modifier ces dernières, en vue d'arriver à un texte plus généra-

Le projet de résolution présenté par la Belgique se trouva rejeté par 31 voix contre 15, avec 13 abstentions<sup>230)</sup>. Le projet de résolution présenté par l'Inde provoqua une discussion quant à la majorité à laquelle devrait être prise la décision respective par l'Assemblée générale: le représentant de l'Inde demandait l'application en l'occurrence de la disposition de l'article 18 alinéa 2 de la Charte, c'est-à-dire la majorité de deux-tiers<sup>231)</sup> ce qui fut rejeté<sup>232)</sup> par 34 voix contre 22 avec 3 abstentions<sup>233)</sup>. A la suite de ce vote, l'Inde retira ses amendements<sup>234)</sup>. Par 33 voix contre 17 avec 9 abstentions l'Assemblée générale vota par appel nominal<sup>235)</sup> le projet de résolution soumis par la 5<sup>e</sup> Commission<sup>236)</sup>.

10. *Le texte révisé.* En définitive, en vigueur depuis le 8 décembre 1955, en vertu de la résolution sus-mentionnée de l'Assemblée générale<sup>237)</sup>, les nouveaux textes des articles 11 et 12 du statut du TANU<sup>238)</sup> ont la teneur suivante:

lement acceptable. Leur attitude a contribué à donner au débat un ton de sérieux et de sérénité. Qu'elles n'aient pas été en mesure d'apporter leur plein appui au texte final ne doit rien enlever à notre gratitude » (discours du représentant américain, *ibidem*, p. 33/35!).

<sup>230)</sup> Cf. doc. A/PV. 541, p. 48/50. Votaient « pour »: la Norvège, l'Arabie saoudite, la Syrie, l'Uruguay, le Yémen, la Yougoslavie, l'Afghanistan, la Belgique, la Colombie, le Costa-Rica, le Danemark, l'Égypte, l'Inde, l'Iran, les Pays-Bas. Se sont abstenus: les cinq pays communistes, le Pérou, la Birmanie, le Salvador, l'Éthiopie, l'Indonésie, le Liban, la Nouvelle-Zélande (la Yougoslavie votait « contre »).

<sup>231)</sup> *Ibidem*, p. 51-57. Il s'agissait de ne pas considérer ce problème comme question de procédure seulement, mais comme une question « importante » dans le sens de la Charte, vu en particulier l'importance du fond et les incidences budgétaires entrant en ligne de compte. Au nombre de 806 résolutions adoptées par l'Ass. gén. jusqu'à la fin de sa 8<sup>e</sup> session en décembre 1953, 794 ont été, en effet, adoptées à une majorité de  $\frac{2}{3}$ , un grand nombre de problèmes s'étant trouvés rangés dans cette catégorie de questions « importantes ».

<sup>232)</sup> Le Canada (*ibidem*, p. 57), Cuba (*ibidem*, p. 57/61), la Grande-Bretagne (*ibidem*, p. 61-65) se sont fermement opposés à la majorité des deux-tiers en constatant qu'il s'agissait ici d'une question de procédure, purement administrative, pas d'une question budgétaire et dont l'importance ne peut être comparée avec des questions telles que celles du maintien de la paix et de la sécurité internationale ou de l'admission de nouveaux membres, etc. D'ailleurs la résolution de base, 888 (IX), dont découle la question discutée, a été adoptée à la majorité simple, personne n'ayant demandé un vote à la majorité des deux-tiers.

<sup>233)</sup> *Ibidem*, p. 66.

<sup>234)</sup> *Ibidem*, p. 67/70.

<sup>235)</sup> *Ibidem*. Votaient « contre »: les 6 pays communistes (la Yougoslavie y comprise), Pays-Bas, Norvège, Arabie saoudite, Suède, Syrie, Uruguay, Yémen, Belgique, Danemark, Égypte, Inde. Se sont abstenus: Mexique, Nouvelle-Zélande, Pérou, Afghanistan, Australie, Birmanie, Éthiopie, Guatemala, Indonésie.

<sup>236)</sup> Cf. doc. A/Res./316.

<sup>237)</sup> La résolution rappelle le contenu de la résolution 888 (IX) – où la réformation des jugements du TANU a été acceptée en principe – et se réfère au rapport du Comité spécial (doc. A/2909).

<sup>238)</sup> Cf. *supra*: note 200. Cf. le nouveau texte publié par l'O.N.U., janvier 1956 AT/11 (1956, X. 1).

*Article 11.* 1. Si un État-Membre, le Secrétaire général ou la personne qui a été l'objet d'un jugement rendu par le Tribunal (y compris toute personne qui a succédé *mortis causa* à ses droits) conteste le jugement en alléguant que le Tribunal a outrepassé sa juridiction ou sa compétence ou n'a pas exercé sa juridiction ou a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies ou a commis, dans la procédure, une erreur essentielle qui a provoqué un mal-jugé, cet État-Membre, le Secrétaire général ou l'intéressé peut, dans les trente jours du jugement, demander par écrit au Comité créé en vertu du paragraphe 4 du présent article de prier la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur la question.

2. Dans les trente jours de la réception de la demande visée au paragraphe 1 du présent article, le Comité décide si cette demande repose sur des bases sérieuses<sup>239)</sup>. S'il en décide ainsi, il prie la Cour de donner un avis consultatif et le Secrétaire général prend les dispositions voulues pour transmettre à la Cour l'opinion de la personne visée au paragraphe 1.

3. Si aucune demande n'est faite en vertu du paragraphe 1 du présent article ou si le Comité ne décide pas de demander un avis consultatif dans les délais prescrits par le présent article, le jugement du Tribunal devient définitif. Chaque fois que la Cour est priée de donner un avis consultatif, le Secrétaire général ou bien donne effet à l'avis de la Cour, ou bien prie le Tribunal de se réunir spécialement pour confirmer son jugement initial ou rendre un nouveau jugement conformément à l'avis de la Cour. S'il n'est pas invité à se réunir spécialement, le Tribunal, à sa session suivante, confirme son jugement ou le rend conforme à l'avis de la Cour.

4. Aux fins du présent article, il est créé un Comité, autorisé en vertu du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte à demander des avis consultatifs à la Cour. Le Comité est composé des États-Membres représentés au Bureau de la dernière en date des sessions ordinaires de l'Assemblée générale. Il se réunit au siège de l'Organisation et établit son propre règlement.

5. Lorsque le Tribunal a accordé une indemnité à la personne intéressée et que le Comité a prié la Cour de donner un avis consultatif en application du paragraphe 2 du présent article, le Secrétaire général, s'il considère qu'il serait difficile à l'intéressé de défendre ses intérêts, lui avance, dans les quinze jours de la décision du Comité demandant un avis consultatif, un tiers de l'indemnité totale accordée par le Tribunal, déduction faite des prestations de licenciements qui auraient déjà été versées. Cette avance est faite étant entendu que, dans les trente jours de la décision que le Tribunal rend en application du paragraphe 3 du présent article, l'intéressé rembourse à l'Organisation des Nations Unies la différence éventuelle entre cette avance et la somme à laquelle il a droit en vertu de l'avis consultatif de la Cour.

*Article 12.* Le Secrétaire général ou le requérant peut demander au Tribunal la révision d'un jugement en raison de la découverte d'un fait de nature à exer-

<sup>239)</sup> Texte anglais: "substantial basis".

cer une influence décisive et qui, avant le prononcé du jugement, était inconnu du Tribunal et de la partie qui demande la révision, sans qu'il y ait, de sa part, faute à l'ignorer. La demande doit être formulée dans le délai de trente jours après la découverte du fait et dans le délai d'un an à dater du jugement. Le Tribunal peut, à tout moment, soit d'office, soit sur la demande de l'une des parties, rectifier, dans ses jugements, toute erreur matérielle ou erreur de calcul, ou toute erreur résultant d'une inadvertance ou d'une omission <sup>240)</sup>.

### III. Commentaire et conclusion

#### 11. Caractéristique du mécanisme de réformation.

A. Abordé du point de vue organique le nouveau mécanisme se présente sous forme de superposition de deux organes judiciaires avec interposition d'un organe politique créé conformément à la disposition de l'article 22 de la Charte des N. U. (organe subsidiaire facultatif de l'Assemblée générale), bénéficiant en surplus de l'autorisation prévue par l'article 96 alinéa 2 de la même Charte. Si le caractère judiciaire du TANU (à la lumière de l'avis consultatif de la C. I. J. du 13 juillet 1954) et de la C. I. J. elle-même (à la lumière de la disposition de l'article 92 de la Charte) ne peut éveiller le moindre doute et se manifeste aussi sous forme d'aptitudes particulières de leurs membres respectifs <sup>241)</sup>, celui du Comité de filtrage <sup>242)</sup> est purement politique; y entrent, en effet, les États-Membres représentés au Bureau de la dernière en date des sessions ordinaires de l'Assemblée générale, à savoir: le Président de l'Assemblée générale (article 21 de la Charte), les sept vice-présidents, les présidents de six « grandes » commissions de l'Assemblée <sup>243)</sup> et enfin le président de la « commission politique spéciale » si cette dernière

<sup>240)</sup> S'ajoute à cette résolution la recommandation adressée par l'Assemblée générale aux États-Membres et au Secrétaire général de s'abstenir à présenter des exposés oraux à la C. I. J. à l'occasion d'une procédure engagée conformément au nouvel art. 11 (*ut supra*).

<sup>241)</sup> Ces aptitudes sont soit explicitement formulées comme conditions légales de l'élection (article 2 du statut de la C. I. J.) soit respectées en fait (TANU). L'élection des uns et des autres relève en définitive du vote de l'Assemblée générale, celle des membres de la C. I. J. étant pourtant précédée d'une procédure de désignation (articles 4-7 du statut de la C. I. J.) et d'un vote du Conseil de Sécurité (articles 8 et 10), la majorité devant ici être absolue dans les deux corps électoraux.

<sup>242)</sup> La dénomination « Comité de filtrage » (*Screening Committee*) a été constamment employée au cours des débats préliminaires, ne se retrouve pourtant pas dans le texte révisé de l'article 11 où il n'est question que du « Comité ».

<sup>243)</sup> 1<sup>re</sup> Commission (questions politiques et de sécurité); 2<sup>e</sup> Commission (questions économiques et financières); 3<sup>e</sup> Commission (questions sociales, humanitaires et culturelles); 4<sup>e</sup> Commission (tutelle); 5<sup>e</sup> Commission (questions administratives et budgétaires); 6<sup>e</sup> Commission (questions juridiques).

avait été constituée à cette session <sup>244</sup>). Par conséquent, la composition de ce Comité se caractérise par les traits suivants:

a) y entrent non pas des individus donnés, élus ou désignés *intuitu personae* par l'Assemblée générale, mais des États-Membres, en fonction de la présence de leurs représentants au sein du Bureau de la précédente session de cette Assemblée. Si donc l'*intuitus personae* ne peut manquer de jouer un rôle à l'élection de diverses catégories de membres du Bureau, ce caractère *m i x t e*, particulièrement précieux, de l'élection respective ne se manifeste plus quant à la composition du Comité de filtrage;

b) l'élection des membres du Bureau a lieu pour des motifs et selon des critères *toto orbe* différents du recrutement des juges. Des considérations d'ordre politique jouent ici, par la force des choses, un rôle prépondérant, sinon exclusif, même quand l'individualité des personnes élues se trouve prise en considération. De même l'équilibre entre États-Membres, recherché (du moins dans une certaine mesure) à l'occasion de la création du Bureau, correspond à des raisons politiques;

c) en faisant revivre, à cette fin particulière, un mandat à terme fixe et contenu déterminé, mandat qui est déjà venu à expiration, – on crée une certaine confusion organique (en mélangeant, pour des raisons d'opportunité, les différents « pouvoirs » au sein de l'Organisation); on risque de compliquer l'élection du Bureau (en tenant compte des affaires en instance devant le TANU et dont le jugement par le TANU est à prévoir) puisqu'on y introduit des éléments nouveaux et complexes. On a recours à un expédient, dont la légalité (à la lumière de l'article 96 de la Charte <sup>245</sup>) est douteuse et dont l'introduction dans un mécanisme judiciaire n'a pas de précédents dans le droit comparé <sup>246</sup>);

<sup>244</sup>) Cette commission peut être chargée d'un certain nombre de questions politiques spéciales et décharge ainsi la 1<sup>re</sup> Commission.

Au total le Bureau de chaque Assemblée générale se compose donc de 14–15 membres.

<sup>245</sup>) Un organe peut-il être créé (ou recréé) pour exercer la tâche prévue dans cette disposition de la Charte et dans ce but seulement ou, au contraire, l'interprétation de cet article devrait aller dans ce sens qu'il s'agit ici d'un organe déjà existant ou, en tout cas, ayant aussi d'autres tâches à accomplir au sein de l'Organisation, la demande de l'avis consultatif ne constituant pas en soi une tâche justifiant l'existence de l'organe respectif?

« Il est impossible d'affirmer que ce comité est un organe des Nations Unies, car il ne remplit aucune des fonctions qui caractérise un tel organe. Mais, même si l'on prétendait qu'il s'agit d'un organe créé pour ce but déterminé, l'article 96 est très clair. L'article 96 ne stipule pas qu'un organe peut être créé pour le seul but de faire rapport à l'Assemblée générale. Ainsi ce Comité constituerait une infraction à l'article 96, ce qui rendrait illégal, selon nous, tout recours de sa part à la C. I. J. ... Je prétends qu'il y a également infraction à l'article 66 du statut de la C. I. J. ... » (discours du représentant de l'Inde; doc. A /PV. 541, p. 12/13).

<sup>246</sup>) Cette innovation résulte exclusivement de conceptions d'opportunité où sciemment on n'a pas tenu compte de modèles quelconques. « Certes, la procédure recommandée n'est

d) l'État-Membre qui participait à l'ancien Bureau<sup>247</sup>), peut se faire représenter au Comité de filtrage non pas par la même personne qui était déléguée au sein du Bureau, mais par un autre délégué, notamment en fonction de ses capacités juridiques et aptitudes judiciaires; au cours des débats préliminaires on en a exprimé l'espoir à plusieurs reprises. Pourtant l'État n'étant pas tenu de le faire, le problème reste entièrement dans le domaine de son appréciation. Le précédent du TANU (cf. *supra*: note 241) ne paraît pas entièrement convaincant dans cet ordre d'idées, puisqu'après l'avis consultatif de la C. I. J. du 13 juillet 1954 son caractère judiciaire paraît définitivement établi et n'est plus mis en doute<sup>248</sup>), tandis qu'au contraire – au cours des débats préliminaires – le Comité de filtrage a été caractérisé comme organe non-judiciaire ou « quasi-judiciaire » seulement<sup>249</sup>). Par conséquent, on peut craindre que – pour des raisons de commodité, d'économie ou de politique, les États-Membres du Comité ne se fassent en fait représenter en son sein par des diplomates sur place (faisant partie de leurs délégations respectives auprès de l'O. N. U.);

e) la continuité de la jurisprudence du TANU et de la C. I. J. se trouve assurée, du point de vue organique, par leur « révigoration périodique »<sup>250</sup>), à savoir la non-simultanéité de l'expiration de mandats de leurs membres<sup>251</sup>); l'automatisme de la formation du Comité de filtrage, lui fait changer de composition tous les ans, ce qui crée fatalement des coupures brusques et totales;

f) cet automatisme a aussi des conséquences politiques: notamment sur sept vice-présidents de chaque Assemblée générale, cinq représentent toujours les « Cinq grands » – membres permanents du Conseil de sécurité (art. 23 de la Charte). Voilà l'unique élément de continuité organique dans la structure interne du Comité de filtrage.

---

pas strictement conforme aux règles que l'on trouve dans les législations internes sur lesquelles le droit international se fonde généralement, mais cette conformité n'est pas toujours possible dans les circonstances actuelles » (discours du représentant du Cuba, cf. doc. A/C. 5/SR. 493, p. 16).

<sup>247</sup>) Quelle que soit la catégorie de membres du Bureau: soit un des membres de la Présidence de l'Assemblée (président ou un des vice-présidents), soit un des présidents d'une « grande » commission.

<sup>248</sup>) Il faut d'ailleurs garder en vue que les membres du TANU sont toujours élus à titre individuel par l'Assemblée générale sur proposition de sa 5<sup>e</sup> commission; par contre, un tel filtrage et une telle élection font entièrement défaut quant au Comité de filtrage, chaque État – membre de l'ancien Bureau de l'Assemblée générale – ayant ici la main entièrement libre.

<sup>249</sup>) Cf. doc. A/C. 5/SR. 493, p. 18 (discours du représentant du Canada). Cf. *infra*: note 265.

<sup>250</sup>) Cf. G. L. – TANU, p. 90 (note 88).

<sup>251</sup>) Cf. art. 12 alinéas 1 et 2 du statut de la C. I. J., art. 3 alinéa 2 du statut du TANU.

g) si enfin on étudie l'analogie entre le Comité de filtrage et le Conseil d'administration du B. I. T. (et les organismes correspondants dans d'autres institutions spécialisées) – à la lumière de la disposition de l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T.<sup>252</sup> – il y a lieu de rappeler la différence foncière déjà mentionnée précédemment (cf. *supra*: notes 140 et 141) d'abord sur le plan de la composition interne « tripartite » du Conseil d'administration du B. I. T. et des conséquences qui s'ensuivent, ensuite sur celui du rôle joué par tous ces organismes dans le cadre organique des institutions respectives, enfin sur celui de son droit d'initier spontanément la réformation, sans action préalable des tiers.

B. Abordé du point de vue fonctionnel, le mécanisme en question peut être caractérisé comme suit:

La contestation du jugement du TANU doit reposer obligatoirement sur une des quatre allégations du demandeur:

- a) l'allégation que le TANU a outrepassé sa juridiction ou sa compétence,
- b) l'allégation que le TANU n'a pas exercé sa juridiction,
- c) l'allégation que le TANU a commis une erreur de droit concernant les dispositions de la Charte des Nations Unies et
- d) l'allégation que le TANU a commis une erreur essentielle de la procédure qui a provoqué un mal-jugé.

Les points a) et d) correspondent, dans les grandes lignes, aux dispositions de l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T.<sup>253</sup>)<sup>254</sup>), le point b) s'ajoute logiquement au point a), mais constitue un élargis-

<sup>252</sup>) « On commettrait une erreur en attribuant trop d'importance au précédent de l'O. I. T. Le Conseil d'administration de cette institution a l'habitude d'examiner et de régler les problèmes administratifs que le Directeur général lui soumet. Il n'est sans doute venu à l'esprit de personne que ce dispositif pourrait fonctionner avec moins d'efficacité ou d'impartialité si les intérêts des fonctionnaires étaient en jeu ... La Conférence internationale du Travail aurait peut-être ... abouti à des conclusions différentes si elle avait disposé des éléments et de l'expérience sur lesquels l'O. N. U. se fonde actuellement ... » (discours du représentant de la Nouvelle-Zélande; cf. doc. A/C. 5/SR. 496, p. 4).

<sup>253</sup>) Cf. *supra*: chap. 6. L'article XII traite d'une part de la contestation d'une décision du Tribunal affirmant sa compétence, de l'autre d'une décision viciée par une faute essentielle de la procédure suivie (*supra*: note 138).

<sup>254</sup>) La disposition du nouveau texte de l'article 11 du statut du TANU paraît dans ces deux points être plus large que celle de l'article XII. D'une part elle prévoit comme cause de réformation que le TANU ait outrepassé « sa juridiction ou sa compétence » (en anglais: "the Tribunal has exceeded its jurisdiction or competence"). D'autre part elle formule la seconde cause de réformation d'une façon plus large que l'article XII (« erreur essentielle de procédure qui a provoqué un mal-jugé ») tandis que l'article XII ne parle que d'« une faute essentielle dans la procédure suivie ». Or, il paraît que ces deux nuances n'ont pas de portée réelle et que la différence est apparente dans les deux cas. D'abord, légalement parlant, il s'agira toujours de la compétence (bien qu'on puisse chercher dans l'expression anglaise "jurisdiction" – seulement l'ensemble de pouvoirs du domaine restreint de l'administration de la justice, *stricto sensu*, tandis

sement certain de l'article XII <sup>255</sup>), le point c) est particulier à la révision du statut du Tribunal administratif des N. U. et mérite en tant qu'innovation caractéristique une attention particulière.

En effet, « le Comité spécial a jugé nécessaire de retenir (ce motif) en prévision des cas dans lesquels l'interprétation de la Charte faite par le TANU pourrait être contestée ou dans lesquels son interprétation du statut du personnel pourrait être considérée comme incompatible avec le chapitre XV de la Charte . . . » <sup>256</sup>). « Les auteurs du projet ont appelé l'attention de la 5<sup>e</sup> Commission sur l'interprétation qu'ils donnaient à cette expression (« erreur de droit concernant les dispositions de la Charte »), inter-

que celle de la « compétence » embrasserait en général la capacité légale, qualification juridique pour agir (cf. par exemple Cassel's New English Dictionary, éd. Baker-Hayward, Londres, publ. de "The Reprint S-ty"). « Le défaut de compétence (*jurisdiction*) » dit P. Reuter (op. cit., p. 9), « vise toutes les hypothèses dans lesquelles un tribunal international dépasse d'une manière ou d'une autre les limites assignées à son activité par les actes qui l'ont institué. Ainsi en est-il si un tribunal examine des requêtes de personnes qui n'ont pas accès à sa barre, s'il tranche des questions étrangères à sa compétence, ou s'il applique des règles que les actes qui l'ont institué ne l'ont pas autorisé à mettre en œuvre. La jurisprudence internationale connaît des exemples de ces différentes hypothèses, parmi lesquels certains sont restés célèbres, ainsi l'affaire de la frontière nord-est (États-Unis et Royaume Uni) ou celle de The Orinoco Steamship Co (Venezuela et États-Unis) . . . »

Ensuite « la faute essentielle dans la procédure suivie est un manquement grave aux principes généraux qui dans tous les pays civilisés et dans les relations internationales garantissent aux deux parties que la justice procède d'une manière impartiale: indépendance et intégrité des magistrats, caractère parfaitement contradictoire de la procédure, motivation de la sentence – constituent des garanties fondamentales de bonne juridiction dont l'absence détruit l'existence même de l'acte juridictionnel. De même que selon le Droit international un État peut être rendu responsable, si le fonctionnement de ses tribunaux internes ne répond pas à ces standards universels, de même une sentence arbitrale entre États serait dans la même hypothèse invalide . . . Il n'échappera toutefois à personne qu'une faute essentielle dans la procédure suivie est une faute très grave, qui met en cause à un haut degré la conscience professionnelle des membres du Tribunal . . . » (*ibidem*, p. 8/9). Ainsi le fait que l'erreur de ce genre exerce une influence réelle sur le jugement constitue une condition allant de soi, se retrouvant partout sur le plan comparatif dans les situations procédurales analogues et d'ailleurs le texte anglais de l'article 11 l'omet (« . . . the Tribunal has committed a fundamental error in procedure . . . »).

Cf. aussi quant à la délimitation nécessaire de la notion d'incompétence, même dans le sens très large du mot, et des défauts du fond – J. H. W. Verzijl, op. cit., p. 9.

<sup>255</sup>) En effet, l'énoncé de l'art. XII paraît exclure, comme cause de réformation, un défi de justice résultant d'une abstention du Tribunal d'exercer sa compétence ("*jurisdiction*") puisqu'il n'y est question que de décisions affirmant la compétence du Tribunal. Par contre, le nouveau texte de l'art. 11, en prévision d'une telle éventualité, lui accorde explicitement le rang d'un motif particulier de réformation, sur pied d'égalité avec les trois autres.

<sup>256</sup>) Cf. doc. A/C. 5/SR. 493, p. 15 (discours du représentant du Cuba qui se termine ainsi: « De l'avis de la délégation cubaine, l'introduction de ce motif représente une amélioration par rapport à l'article XII du statut du Tribunal administratif de l'O. I. T. . . »). Cf. *supra*: note 164.

prétation exposée dans le rapport du Comité spécial . . . »<sup>257</sup>); il s'agit « non seulement de prévoir un cas où l'interprétation de la Charte par le TANU serait considérée comme erronée, mais aussi celui où l'interprétation et l'application des dispositions du statut du personnel ne seraient pas compatibles avec les dispositions de la Charte, notamment celles du chapitre XV »<sup>258</sup>. « On a soutenu, au cours du débat (du Comité spécial et de la 5<sup>e</sup> Commission) que les motifs de réformation avaient un caractère si fondamental que l'intérêt de la justice obligeait à les prendre en considération lorsqu'ils étaient invoqués »<sup>259</sup>). Il va de soi qu'une interprétation si large de ce motif de réformation, élargit sensiblement la portée de cette dernière (cf. *supra*: notes 163, 164 et 165). Une interprétation de ce genre – « comprenant notamment une question telle que celle de savoir si la décision du Secrétaire général de licencier un membre du personnel doit être maintenue en égard à sa conduite sur la base des critères énoncés à l'article 101 de la Charte . . . pourrait s'appliquer à toutes les activités des membres du Secrétariat . . . »<sup>260</sup>). Ainsi il se peut que « la conduite d'une personne soit en cause dans son ensemble »<sup>261</sup>), ce qui fatalement donne à la C. I. J. – et d'abord au Comité de filtrage – un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à l'interprétation des textes en vigueur pris séparément ou dans leur rapport mutuel. Si l'interprétation de la Charte par la C. I. J. entre certainement dans le cadre de ses attributions naturelles, l'appréciation par le Comité de filtrage – organe politique – du bien-fondé de la demande de réformation (à savoir si une telle demande repose « sur des bases sérieuses ») constitue un *novum* inattendu. Le Comité a ici une voix décisive (et non seulement consultative comme l'ont, par exemple, dans leur sphère d'action, tous les comités sus-mentionnés intervenant dans les affaires du personnel avant l'action du TANU); il peut, en effet, empêcher l'accès à la C. I. J. sans que sa décision puisse être contestée où et quand que ce soit. Il est vrai que dans ce cas le jugement du TANU se trouve maintenu, comme dans le cas contraire – la C. I. J. se trouve saisie de la contestation et sa propre appréciation de l'affaire est rendue possible; dans les deux cas la dernière parole appartient donc au juge, ce qui est essentiel du point de vue de la justice. N'empêche qu'un intermédiaire non-judiciaire agit entre temps, s'interpose entre les deux organismes judiciaires et peut, par sa volonté, couper la voie du demandeur au nouveau prétoire. Il peut empêcher le contrôle de l'interprétation par le TANU de la Charte ainsi que toute intervention de

<sup>257</sup>) Cf. doc. A/3016, p. 5.

<sup>258</sup>) Cf. doc. A/2909, p. 34 (chap. 72), A/C. 5/SR. 493, p. 4.

<sup>259</sup>) Cf. doc. A/3016, p. 5.

<sup>260</sup>) Cf. doc. A/PV. 541, p. 43/45 (discours du représentant de la Suède).

<sup>261</sup>) *Ibidem*, p. 46.

la C. I. J. dans un des cas précités; il peut s'opposer à la demande de réformation provenant tant d'un tiers par rapport au litige (État-Membre), que du Secrétaire général qu'enfin du fonctionnaire-requérant. Dans le premier cas, on pourrait prétendre que c'est un Comité représentatif (en particulier sur le plan géographique) des États-Membres, élu par eux en connaissance de cause, qui est appelé à apprécier le « sérieux » d'une telle demande d'un État-Membre (qui peut d'ailleurs, lui-même, être membre du Comité); dans le second cas, on pourrait admettre que, le Secrétaire général devant exécuter (et même son dernier Bureau) qui peut empêcher une telle action du chef de l'Administration et que cela peut assez aisément se défendre <sup>262</sup>). Mais quant à l'initiative réformatrice du fonctionnaire, l'action du Comité, organe de son « adversaire » dans le litige, organe non-judiciaire, organe où il n'est pas représenté <sup>263</sup>), est capable de la paralyser *in nuce* unilatéralement. Ainsi, en lui accordant ce droit d'initiative réformatrice sur pied d'égalité avec les deux autres titulaires, on risque d'anéantir ce principe dans les cas d'espèce par suite du « filtrage » sur lequel il n'aura en aucun cas une influence directe quelconque <sup>264</sup>). L'équilibre respectif entre parties en cause (et par rapport aux « tiers »: États-Membres) disparaîtrait ainsi, dans un sens, au moment même où on le réalise.

Pourtant au cours des débats préliminaires, il a été souligné à plusieurs reprises que le Comité de filtrage aurait un rôle limité et plutôt formel, qu'il servirait seulement à empêcher l'afflux de demandes de réformation abusives ou faites à la légère et qu'ainsi il serait gardien du caractère rigoureusement exceptionnel de l'ingérence de la C. I. J. dans les affaires jugées par le TANU. Par conséquent, s'il en est ainsi en pratique – bien que le Comité doive apprécier les « bases sérieuses » de la demande de réformation –, le

<sup>262</sup>) Pourtant l'ingérence de l'Assemblée ou de son organe dans le domaine propre du Secrétaire général (ses rapports avec le personnel) – non pas *in genere*, mais *in specie* – peut éveiller des doutes sous l'angle de la disposition fondamentale de l'article 101 alinéa 1 de la Charte.

<sup>263</sup>) Il sera plus bas question de l'aspect *procedural* de cette absence du requérant (cf. *infra*: note 268). Du point de vue organique, le caractère non-paritaire du Comité mérite d'être souligné dans cet ordre d'idées.

<sup>264</sup>) Il pourrait l'avoir par une intervention abusive auprès de son propre État national, faisant partie du Comité de filtrage ou auprès d'autres États y participant ou enfin auprès des États n'en faisant pas partie mais pouvant y exercer leur influence. Ces craintes ont été souvent exprimées au cours des débats préliminaires. On risque d'arriver ainsi à une situation qu'on a toujours voulu éviter à tout prix: le fonctionnaire, en litige avec l'Organisation, cherchant des appuis politiques des États « contre » le Secrétaire général; ce danger (dont traitait déjà la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif important sur la « Réparation des dommages subis au service des Nations Unies » de 1949; cf. C. I. J. Recueil 1949, p. 183) se trouve, dans un sens, « institutionnalisé » par la création du Comité de filtrage pourvu de telles attributions (cf. *supra*: note 115).

prestige du TANU ne devrait pas en souffrir outre mesure puisque la réformation de ses jugements ne serait dans ces conditions que rarissime. Mais on peut craindre que le caractère de ces cas exceptionnels, leur portée effective et leurs répercussions politiques, n'abaissent fatalement l'autorité du TANU, la complication de ce mécanisme mixte (et non purement judiciaire) étant difficile à saisir par les non-initiés et l'élasticité des pouvoirs du Comité de filtrage – liée à sa composition et sa position institutionnelle – pouvant faciliter des abus politiques sous le couvert d'une fonction « quasi-judiciaire »<sup>265</sup>). Les défenseurs de cette innovation ont, à plusieurs reprises, exprimé la certitude que le Comité de filtrage n'assurera jamais la prépondérance aux facteurs purement politiques, ce qui en fait paraît possible, mais ne constitue ni une certitude absolue ni une règle générale toujours applicable. Le caractère politique des affaires, ou du moins de certaines d'entre elles, lié au droit d'initiative des États-Membres quant à la réformation des jugements du TANU, ne manquera pas de le forcer, même contre son gré, à prendre une attitude politique. L'unique garantie aurait été le caractère judiciaire de l'organisme du filtrage, d'autant plus si on accorde aux États « tiers » le droit d'agir en la matière. Une semi-garantie importante aurait été la participation

<sup>265</sup>) Il est hautement regrettable qu'on ait trouvé juste d'introduire des éléments du « quasi-contentieux » dans une procédure judiciaire. C'est très certainement et sans aucun doute possible un grand pas « en arrière ». Tout ce qui est « quasi-judiciaire » (et le Comité de filtrage a été désigné comme tel; cf. *supra*: note 249) ne peut être qu'une sorte de « vestige d'un ordre de choses antérieur », « ne procure jamais aux administrés une sécurité suffisante à l'encontre des décisions administratives qui leur font grief, quelle que soit la façon dont il est aménagé . . . , les administrés ne possédant cette sécurité que s'ils ont la liberté de s'adresser à un juge véritable . . . » (cf. H. P u g e t, « Les recours quasi-contentieux en droit comparé » in « Revue internationale de Droit comparé » N° 2/1953, p. 260, 264). Une telle primitivisation du contentieux est sur le plan comparatif tout à fait inhabituelle; au contraire, on trouve des éléments « quasi-judiciaires » comme étape de développement institutionnel et fonctionnel, menant du néant vers une véritable justice à formes pleinement judiciaires et assortie de toutes les garanties procédurales. C'est le cas des pays anglo-saxons où l'apport de la technique contentieuse mène de façon visible vers la formation d'une juridiction administrative dans le plein sens de cette notion. Mais il est rarissime de voir à l'époque moderne une « dégression » du judiciaire vers le quasi-judiciaire ou vers l'hybride. C'est précisément le cas de la réforme discutée; un mécanisme purement judiciaire (du moins dans une grande mesure) se trouve élargi par suite d'une réformation possible de ses jugements par un autre organisme judiciaire, mais au prix de l'introduction des éléments non-judiciaires entre les deux.

Par ailleurs, il y a lieu de constater que le « Comité de filtrage » peut difficilement être considéré comme « quasi-judiciaire ». Si sa position organique ne l'empêche pas (il s'agit d'un organe participant au « législatif » et non au « judiciaire »), si son rôle fonctionnel le justifie –, son caractère procédural paraît l'exclure: le manque de toute forme contentieuse saute aux yeux. Il est pourtant essentiel pour tout ce qui est « quasi-judiciaire » (*ibidem*, p. 257). En bref, il s'agit ici d'un organisme politique, non-judiciaire, prenant part, dans un stade important, bien qu'avec un rôle limité, à la juridiction.

des représentants du personnel (et du Secrétaire général) au sein du Comité de filtrage, comme le prévoyait la proposition française.

C. Abordé enfin du point de vue *p r o c é d u r a l*, en rapport avec l'approche fonctionnelle sus-mentionnée, le problème se présente de la façon suivante:

a) ayant toutes les garanties judiciaires de procédure contradictoire devant le TANU <sup>266</sup>), le requérant – soit-il demandeur de réformation ou étant en face d'une telle demande provenant du Secrétaire général ou d'un État-Membre – se trouve légalement exclu des délibérations du Comité de filtrage. Bien qu'il s'agisse de son propre droit subjectif, que l'affaire tourne autour de son cas d'espèce, que ce fût lui qui ait initié l'action du mécanisme entier, il ne sera pas entendu par ledit Comité contrairement à la règle essentielle de toute procédure juridique « *audiatur et altera pars* ». Or, le respect de cette règle est une condition *sine qua non* de toute action en justice, comme l'a constaté avec force la C. P. J. I. <sup>267</sup>). La comparution personnelle constitue certainement un élément fondamental d'une procédure régulière <sup>268</sup>). Il est vrai que le Comité pourrait créer dans son règlement futur (prévu par l'art. 11 alinéa 4 *in fine*), ou par la force des choses, un succédané de cette comparution, sous forme d'acceptation de mémoranda écrits ou même d'éclaircissements oraux comme c'est le cas devant le Comité paritaire d'appel avant la requête au TANU; mais d'après l'article 11 du statut du TANU, une telle procédure particulière n'est pas prévue et en fait elle paraît peu probable, vu le caractère et la composition du Comité.

b) Si la demande de réformation est reconnue recevable par le Comité de filtrage (puisque « reposant sur des bases sérieuses »), la Cour internationale de Justice se trouve saisie par ledit Comité, agissant au nom de l'Assemblée générale (de par l'autorisation expresse contenue dans la disposition de l'article 11 alinéa 4) et la procédure non-contentieuse – prévue spécialement pour les avis consultatifs de la Cour – commence. La Cour se trouvera en possession: de la demande d'avis consultatif formulée par le Comité de filtrage et de l'« opinion de la personne demandant la réformation » transmise à la Cour par le Secrétaire général. Probablement cette dernière opinion consistera d'une part en la demande de réformation soumise préalablement

<sup>266</sup>) Art. 8 du statut du TANU. Art. 13–15 du règlement du TANU.

<sup>267</sup>) Avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale: statut de la Carélie orientale, 1923, p. 29. Cf. aussi l'avis consultatif de la même année concernant la compétence de l'O. I. T. pour régler, incidemment, le travail des employés, p. 23. (La Cour y constate qu'en émettant des avis consultatifs elle « exerce une fonction judiciaire »). Cf. le commentaire de Georg Schwarzenberger, "International Law", vol. I, 2<sup>e</sup> édition, Londres, 1949, p. 487 et *passim*.

<sup>268</sup>) Cf. par exemple doc. A/3016, p. 9, chap. 27.

au Comité de filtrage, de l'autre en un mémorandum préparé pour la Cour sur l'invitation particulière du Secrétaire général (expression, par écrit, de l'« opinion » dont il est question dans l'article 11 alinéa 2 *in fine*). Par ailleurs, il y a lieu de rappeler que le Secrétaire général envisageait d'instituer une procédure spéciale d'échange de mémoranda entre parties et de transfert à la Cour du dossier entier ainsi établi, à l'instar de celle qui fut proposée en son temps à la Société des Nations à l'occasion de l'affaire de l'ancienne « Commission de la Sarre » (cf. *supra*: note 203). Il faut donc s'attendre à l'établissement, par voie réglementaire ou peut-être seulement par celle des faits, d'une « procédure écrite », précédente à l'action de la C. I. J. et correspondante à la phase respective de la procédure de cette dernière (article 66 du statut de la C. I. J. à comparer avec l'article 43). Si, par conséquent, l'affaire a toutes les chances d'être régulièrement instruite, il n'y a pas de doute que le requérant ainsi que la personne ayant succédé *mortis causa* à ses droits (et pouvant agir devant le TANU, et le Comité de filtrage, à la base des dispositions des articles 2, alinéa 2 a, et 11, alinéa 1 du statut du TANU), resteront en tout état de cause – légalement et en fait – exclus de la procédure orale devant la C. I. J. (même s'ils sont admis, le cas échéant, à être entendus par le Comité de filtrage; *ut supra*; cf. aussi note 143). Comme cela a déjà été constaté, cette exclusion *ex lege* du requérant de la présence devant la C. I. J. était sévèrement critiquée au cours des débats préliminaires en tant qu'atteinte grave aux principes fondamentaux du procès judiciaire moderne. La Cour elle-même, dans l'avis consultatif précédemment cité (*supra*: note 267) a constaté – précisément pour sa procédure relative aux avis consultatifs – que « à l'égard des deux parties en conflit, la Cour doit maintenir – à tous les stades de la procédure – leur possibilité égale de discuter mutuellement leur allégations respectives ». Il est vrai que la recommandation de l'Assemblée générale adressée aux États-Membres et au Secrétaire général, mentionnée précédemment dans la note 240 – ainsi que la déclaration analogue du Secrétaire général citée dans la note 204 – assurent (sur un plan extra-légal mais avec une efficacité indubitable) l'équilibre indispensable entre parties, puisque ceux qui auraient d'après l'article 66 du statut de la C. I. J. le droit explicite de présenter des exposés oraux à la Cour, doivent s'abstenir de le faire, ce qui assurera sur ce plan une égalité entre parties en cause (toutes absentes au cours de la procédure orale). Mais le problème a deux aspects: l'un est celui de l'égalité de droits procéduraux entre tous qui sont admis à ester devant la justice et celui-ci paraît ainsi sauvegardé; l'autre est celui de la comparution possible afin de pouvoir discuter de vive voix, devant la Cour, tous les exposés et de fournir directement tous les éclaircissements de l'affaire. Ce dernier n'est pas respecté par la

nouvelle disposition du statut<sup>269</sup>). Le caractère « oral » et « direct » de la procédure judiciaire, – conquête du régime de droit, sous-jacente dans la déclaration universelle des droits de l'homme (article 10) et consacrée par beaucoup de procédures nationales, – se trouve ainsi nié au détriment de la seule partie « privée » défendant son droit propre<sup>270</sup>).

c) Quel que soit le sort réservé en fait à la demande de réformation, cette dernière provoque fatalement un retard regrettable dans la solution définitive du litige. Les jugements du TANU n'étant désormais définitifs et sans appel seulement sous réserve de nouvelles dispositions des articles 11 et 12 (nouveaux textes de l'article 10 alinéa 2 et de l'article 11 alinéa 3 du statut du TANU), il y a lieu d'ajouter aux 15 mois (correspondant dans le passé à la durée moyenne de tout litige devant le TANU; cf. *supra*: note 116) – délai critiqué déjà comme relativement long vu la situation précaire dans

<sup>269</sup>) « Étant donné qu'aux termes de l'art. 66 du statut de la Cour, seuls les États et les organisations internationales avaient le droit de présenter des exposés à la Cour, le fait que l'Assemblée générale exprimerait l'espoir que les États-Membres et le Secrétaire général n'useraient pas de leur droit de présenter des exposés oraux, ne constituait pas ... une garantie suffisante. Il ne convenait pas non plus qu'un particulier dépendît d'une autre partie au différend pour présenter sa thèse à la Cour ... » (doc. A/3016, p. 9, chap. 27).

<sup>270</sup>) La C. I. J. n'ayant pas été consultée à cet effet au préalable (cf. *supra*: notes 195 et 223) et le précédent créé par l'article XII du statut du Trib. admin. de l'O. I. T. n'ayant pas encore été examiné par la Cour au moment de l'entrée en vigueur du nouveau texte du statut du TANU (cf. *supra*: notes 144 et 145) – il appartiendra à la Cour, quand elle sera pour la première fois saisie d'une demande d'avis consultatif par le Comité de filtrage – de se prononcer en la matière, en vertu de la disposition de l'article 36 alinéa 6 et de l'article 68 du statut de la C. I. J. C'est elle, en effet, qui décidera librement si elle pourra et voudra donner un avis consultatif en vertu de la procédure proposée et si cette dernière est ou n'est pas en contradiction avec les principes d'une réformation réellement judiciaire (cf. doc. A/C. 5/SR. 493, p. 13): « La Cour internationale est elle-même chargée de veiller à la régularité de la procédure judiciaire et l'on peut être sûr qu'elle ne rendra pas de jugement si elle estime que les deux parties au différend ne sont pas placées sur un pied d'égalité » (cf. doc. A/C. 5/SR. 496, p. 3; discours du représentant néo-zélandais). « La C. I. J., si elle acceptait une telle demande par déférence pour l'Assemblée générale, ne pourrait le faire qu'en violant son propre statut, car elle donnerait suite à une demande d'avis consultatif émanant d'un organe qui n'est pas habilité de le faire ... Il y a donc également infraction à l'article 66 » (doc. A/PV. 541; discours du représentant indien). « Nous pouvons être sûrs que la Cour n'hésitera pas à nous faire savoir si d'importants points de procédure ne sont pas conformes aux dispositions de la Charte ou du statut de la Cour elle-même, ou ne fournissent pas la protection nécessaire aux parties » (doc. A/PV. 541, p. 31; discours du représentant américain).

Ainsi tout le mécanisme de réformation pourrait être annihilé une fois pour toutes, si la Cour refuse d'agir conformément aux dispositions du chap. IV de son statut, ce refus pouvant être basé sur une quelconque des multiples raisons invoquées par les adversaires de la réforme au cours des débats préliminaires (cf. *supra*: notes 167, 183, 188, 189, 190 et 192). Il saute aux yeux, des citations ci-dessus, que les partisans de la création de ce mécanisme préféreraient courir ce risque pour l'avenir que de consulter la Cour au préalable, comme l'a proposé la Belgique (cf. *supra*: notes 222, 225 et 230) et risquer de détruire ainsi *in nuce* le laborieux compromis.

l'entretemps du fonctionnaire intéressé – environ trois mois dans le cas où le Comité de filtrage décidera de ne pas demander l'avis consultatif <sup>271</sup>). Si, par contre, la C. I. J. se trouve effectivement saisie de l'affaire, ce délai additionnel sera d'environ 20 mois <sup>272</sup>), sinon plus. Ainsi la situation du requérant ne peut qu'empirer par suite d'une telle durée du litige, son droit nouveau – d'ailleurs assez douteux quant à ses effets réels (vu l'interposition du Comité de filtrage) – à demander la réformation en sa faveur du jugement du TANU, trouve sa contre-partie certaine dans la prolongation fâcheuse de la durée du litige, ce qu'il aurait tout intérêt à éviter. En effet, il résulte (bien qu'implicitement seulement) de nouvelles dispositions que le jugement du TANU se trouve suspendu jusqu'à la décision du Comité de filtrage <sup>273</sup>) et qu'ensuite – si la demande de réformation est admise et la C. I. J. saisie – cette suspension se prolonge en fait jusqu'à la fin de la procédure. La demande de réformation agit donc pratiquement comme *causa superveniens* en paralysant toute action du requérant, indépendamment du fait qui en prend l'initiative.

d) Afin d'adoucir cet effet pratique de la demande de réformation, l'article 11 alinéa 5 en fait une sorte de « suspension partielle » (cf. *supra*: notes 189 et 192) en accordant au Secrétaire général (partie adverse au litige) le droit d'accorder au fonctionnaire intéressé (ou à la personne qui succède *mortis causa* à ses droits) une avance à savoir un tiers de l'indemnité totale accordée le cas échéant par le jugement attaqué du TANU. Pour pouvoir obtenir cette avance, l'intéressé doit attendre 15 jours à partir de la décision du Comité demandant l'avis consultatif de la C. I. J. <sup>274</sup>), doit (pratiquement parlant) en faire la demande au Secrétaire général et doit persuader ce dernier qu'il « lui serait sans cela difficile de défendre ses intérêts » au cours du litige entier. Le Secrétaire général, s'il partage cet avis (et cela reste dans le domaine de son pouvoir discrétionnaire, non contrôlé et en particulier sur

<sup>271</sup>) Entrent ici en ligne de compte: le délai de 30 jours pour saisir le Comité de filtrage (art. 11 alinéas 1–3) et celui d'environ 60 jours pour l'action de ce Comité.

<sup>272</sup>) Entrent ici en ligne de compte: les deux délais mentionnés dans la note précédente ainsi qu'un délai approximatif de 285 jours dont il est question *supra* dans la note 203, à savoir 105 plus 90 plus 60 plus 30 pour la procédure « écrite » avant le transfert du dossier à la C. I. J. (les derniers 30 jours étant destinés au transfert lui-même), un délai d'environ 6 mois (180 jours) pour la procédure de la C. I. J. et un dernier délai d'au moins 30 jours pour donner effet à l'avis de la C. I. J. (art. 11 alinéa 3). Encore il y a lieu de prévoir en fait pour chaque étape des délais plus longs en tenant compte de différentes complications procédurales possibles et, en particulier, d'une procédure orale devant le Comité de filtrage (cf. *supra*: note 263) si cette dernière est introduite. (Mais cf. *infra*: alinéa e) du même chapitre).

<sup>273</sup>) Arg. logique de l'art. 10 alinéa 2 et de l'art. 11, alinéas 1, 3 et 5 du statut du TANU.

<sup>274</sup>) Ce délai s'ajouterait donc, en tout état de cause, à ceux mentionnés *supra* dans la note 271. Il s'agirait donc d'un délai *minimum* d'environ 105 jours à partir du jugement du TANU pour que la question d'avance puisse entrer en ligne de compte.

lequel le TANU, le Comité de filtrage, la C. I. J. n'ont aucune influence formelle), doit déduire du tiers en question les prestations de licenciement qui auraient déjà été versées et préciser que, dans les 30 jours de la décision que le TANU rendra en application de l'article 11 alinéa 3 de son statut, l'intéressé remboursera à l'O. N. U. la différence éventuelle entre cette avance et la somme à laquelle en fin de compte il aura droit en vertu de l'avis consultatif de la C. I. J. Tout ce mécanisme, lourd et difficilement maniable, met le fonctionnaire à la merci du Secrétaire général agissant unilatéralement (et appréciant comme bon lui semble la situation de l'adversaire) et – bien que conçu et formulé en sa faveur – risque de créer pour lui une situation inextricable dans l'avenir <sup>275</sup>).

e) Un autre adoucissement de l'effet suspensif de la réformation des jugements du TANU résulte du pouvoir accordé au Secrétaire général de donner effet sans tarder à l'avis de la Cour internationale de Justice, bien que ce dernier n'agisse pas directement sur le litige en cours. En effet, l'avis de la C. I. J. garde – conformément aux principes de base – son caractère consultatif et on ne lui accorde pas formellement la force obligatoire; dans ce sens le nouveau statut du TANU n'imité pas celui du Tribunal administratif de l'O. I. T. (article XII alinéa 2) et le fait sciemment, pour des raisons de principe, comme cela résulte sans aucun doute des débats préliminaires. On a voulu transiger avec les principes seulement dans la mesure où cela fut considéré comme indispensable pour mettre au point le mécanisme en question, mais pas plus; on a tenu aussi compte de l'aspect opportuniste du problème, à savoir d'une répugnance possible de la Cour elle-même à voir transformer la procédure des avis consultatifs en une procédure contentieuse, même indirectement seulement (cf. *supra*: note 270). Par conséquent, pour faire valoir l'opinion exprimée par la Cour dans son avis consultatif, il faut, en principe, une procédure judiciaire particulière, comme cela se trouve discuté plus bas; il va de soi qu'en posant ainsi la question, on ne risque point que l'autorité effective de l'avis consultatif en souffre, ces avis ayant toujours été rigoureusement respectés dans le passé par tous les demandeurs quels qu'ils soient, même si en droit strict ils ne bénéficiaient nullement de force obligatoire. Pourtant, afin de simplifier la procédure finale, le Secrétaire général se voit octroyer le droit de donner effet à l'avis (article 11 alinéa 3); évidemment il ne pourra en fait exercer ce droit que si la cause elle-même et

<sup>275</sup>) « ... Il ne s'agit pas là d'un don. Ce n'est pas comme si les N. U. finançaient la partie lésée pour lui permettre de faire valoir les droits. Il s'agit d'une avance et les fonds devront être rendus. En d'autres termes, le membre du personnel est en difficulté, en instance de renvoi et il fait appel. Les fonds sont avancés par l'employeur dans l'espoir qu'ils seront restitués. Mais que se passe-t-il si le membre du personnel ne gagne pas son procès? Il perd son emploi et probablement beaucoup d'autres choses. Il se trouve dans une situation financière difficile ... » (doc. A/PV. 541, p. 14/15, discours du représentant indien).

l'énoncé de l'avis consultatif sont de nature rendant possible de se conformer à ce dernier sans une action ultérieure quelconque (cf. *supra*: note 186). Cela arrivera par exemple si un droit contesté du fonctionnaire licencié est (d'accord avec l'opinion du TANU ou contrairement à cette dernière) explicitement et catégoriquement reconnu par l'avis comme lui étant dû et si le calcul de l'indemnité qui s'y attache logiquement ne présente aucune difficulté. En tout cas, il s'agira pratiquement d'une opinion en faveur du requérant, opinion dont l'exécution immédiate, si elle est possible, interromprait l'effet suspensif. Le Secrétaire général garde ici aussi la plénitude du pouvoir discrétionnaire; il ne dépendra de lui, et de lui seul, s'il fait ou non usage de cette prérogative. Le requérant n'acquiert aucun droit subjectif en la matière et ne peut que suggérer, sur le plan extra-légal, l'application en sa faveur de la disposition statutaire respective. Il est difficile à imaginer pratiquement, bien que théoriquement possible, que cette prérogative puisse être utilisée au détriment du requérant.

f) Le caractère judiciaire de la procédure se trouve formellement respecté par le fait que ce soit toujours un **j u g e m e n t** qui termine le litige. Ce jugement provient toujours du TANU ce qui constitue une manifestation du fait que la réformation n'est pas un appel et que l'intervention de la C. I. J. (si elle a lieu) garde un caractère « interne » bien que décisif. En effet, le TANU – après avoir pris connaissance de l'avis de la C. I. J. et indépendamment du fait si le Secrétaire général y a donné déjà effet ou non – a le choix entre la confirmation de son jugement initial ou l'émission d'un jugement nouveau, en lieu et place du jugement précédent, sous condition que ce jugement soit « conforme à l'avis de la Cour » (article 11 alinéa 3 de son statut). Il le fera soit au cours d'une réunion spéciale convoquée à cet effet sur l'initiative du Secrétaire général (*ibidem*), soit – si cette dernière invitation n'a pas eu lieu – au cours de sa session suivante <sup>276)</sup> 277). Ainsi il ne

<sup>276)</sup> Il dépend donc entièrement du Secrétaire général si le TANU sera à cette fin convoqué spécialement. Notons, à l'occasion, une dérogation à la règle de l'article 5 alinéa 3 du règlement du TANU; en effet, la convocation du Tribunal à une session plénière extraordinaire dépend, en vertu de cette disposition réglementaire, du Président du TANU. Or, le nouveau texte de l'article 11 alinéa 3 du statut semble – dans ce cas précis – lier cette convocation à une invitation préalable du Secrétaire général. Puisqu'il s'agit ici d'une disposition statutaire, l'emportant sur le règlement par la force des choses, il se pourrait qu'ainsi la liberté du Président se trouve limitée. Cela serait particulièrement fâcheux vu les conséquences d'une telle limitation (pourtant dictée exclusivement par des considérations d'ordre économique) de l'autonomie du TANU sur le plan de son prestige. Il serait préférable d'interpréter la dernière phrase de l'art. 11 alinéa 3 dans ce sens que l'« invitation » correspondrait à l'action du Président prévue par l'article 5 alinéa 2 du règlement, l'initiative du Secrétaire général (dont il est question dans la 2<sup>e</sup> phrase du même alinéa 3 de l'art. 11 du statut) s'ajoutant seulement à l'initiative propre du Président et ne dépassant pas le plan « interne ».

<sup>277)</sup> La session ordinaire plénière ayant toujours lieu au mois de décembre (article 5

peut qu'entériner l'avis consultatif de la Cour <sup>278)</sup> soit en confirmant son jugement antérieur (avec lequel l'avis de la Cour est conforme) soit en le modifiant (pour tenir compte dudit avis). Son rôle devient donc subitement passif et formel, purement exécutif, le contraignant – le cas échéant – à exprimer, sous forme de son propre jugement, la volonté d'autrui, peut-être contraire à la sienne, clairement développée dans les motifs de son jugement antérieur. Contrairement aux principes de la procédure comparée, ce dernier disparaît dans le néant, bien que ni annulé ni révisé par qui que ce soit <sup>279)</sup>. Déjà le Secrétaire général a pu, dans l'entre-temps, donner effet à l'avis de la Cour sans tenir compte du jugement rendu précédemment par le TANU, pourtant toujours en vigueur <sup>280)</sup>. Maintenant, le TANU lui-même devrait modifier (« retirer ») ce jugement et le remplacer par un autre, au fond émis par autrui <sup>281)</sup>.

Ce mécanisme se caractérise par le rôle décisif de l'avis de la C. I. J., bien que pudiquement couvert par la façade de l'action ultérieure du TANU, ainsi que par l'énorme étendue du pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général au cours de cette procédure <sup>282)</sup>. Il est indéniable que le prestige du TANU

---

alinéa 1 du statut du TANU), la question serait traitée en tout cas au cours de la même année.

<sup>278)</sup> « Un organe qui se limite à entériner les décisions d'un autre organe ne peut être considéré comme un tribunal, en particulier comme le tribunal d'une organisation mondiale à qui incombe une grave responsabilité à l'égard des fonctionnaires » (cf. doc. A/C.5/SR.493, p. 20, discours du représentant égyptien).

<sup>279)</sup> « La pratique normale en cas de réformation veut qu'un tribunal de réformation saisi d'une affaire statue en dernier ressort ou renvoie l'affaire à un tribunal inférieur pour nouveau jugement. C'est aller contre l'usage et le droit que de prononcer un jugement de réformation après qu'un avis consultatif a été donné » (*ibidem*).

<sup>280)</sup> « ... Que la Cour se prononce ou non dans le même sens que le TANU, le Secrétaire général pourrait donner immédiatement effet à l'avis de la Cour sans tenir aucun compte du jugement rendu par le TANU. On pourrait ainsi se trouver en face de deux décisions contradictoires, chacune ayant la même force ... » (doc. A/C.5/SR.496, p. 8, discours du représentant polonais).

<sup>281)</sup> « On ne voit pas clairement ce qui arriverait si le TANU, après avoir réexaminé une affaire, confirmait son jugement initial, en dépit de l'avis de la C. I. J. Par exemple, un fonctionnaire pourrait obtenir gain de cause à deux reprises auprès du TANU, alors que la Cour lui donnerait tort dans son avis. Il semblerait donc que les attributions de la C. I. J. n'aient pas été définies de façon suffisamment claire. Dans sa teneur actuelle, la proposition aurait pour effet d'affaiblir l'autorité, tant de la C. I. J. que du TANU » (*ibidem*).

<sup>282)</sup> Rappelons que la disposition nouvelle de l'article 11 accorde un tel pouvoir au Secrétaire général dans quatre cas différents: a) contestation du jugement du TANU et demande de réformation (alinéa 1); b) exécution immédiate de l'avis de la C. I. J. même à l'encontre du jugement du TANU (alinéa 3); c) invitation du TANU à une session spéciale (ou initiative d'une telle réunion) (alinéa 3); d) octroi au requérant, à titre provisoire, d'une avance d'un tiers de l'indemnité qui lui est accordée par un jugement contesté (alinéa 5).

en tant qu'organe judiciaire indépendant ne peut qu'en souffrir et qu'aucun artifice de procédure n'est capable d'y remédier.

g) Quant à la nouvelle disposition de l'article 12 du statut du TANU, il y a lieu de rappeler ce qui avait déjà été dit à ce sujet précédemment dans la note 197; il s'agit ici d'une formulation législative d'un droit considéré déjà comme allant de soi<sup>283</sup>).

12. *Conclusion.* Si un vrai compromis se caractérise, à la lumière de l'expérience, par des concessions mutuelles des partenaires comme méthode et par un mécontentement généralisé comme résultat, la réforme 1955 du statut du TANU peut être considérée comme compromis-type. En effet, en allant de concession en concession d'une part et d'autre<sup>284</sup>), on est arrivé à une situation dont personne n'est content. Elle ne contente pas les partisans de la réforme, puisque déjà l'avis consultatif de la C. I. J. du 13 avril 1954 concernant le caractère pleinement judiciaire du TANU, qu'ils s'efforçaient de nier, devait contrecarrer leur plan de soumission du juge administratif à l'homme politique; ne concevant pas pleinement l'idée-maîtresse de tout système de la juridiction administrative et étant généralement restés à l'étape des organismes « quasi-judiciaires » dans l'évolution du contrôle judiciaire des Administrations publiques<sup>285</sup>), ils doivent par la force des choses être profondément déçus du peu de nouveautés introduites et du maintien du principe même qui ne manque pas de les choquer dans ses conséquences. La réforme ne peut contenter ses adversaires qui ne voient pas la nécessité de la réformation des jugements du TANU, redoutent les complications et les incertitudes qu'elle crée et s'obstinent à défendre les principes qui sont pour eux l'évidence même, profondément implantée dans leur mentalité

<sup>283</sup>) Cf. l'avis consultatif de la C. I. J. du 13 juillet 1954 qui considère le « jugement rectificatif » du TANU N° 51 comme véritable jugement de révision; cf. aussi dans le même sens: doc. A/2909, p. 31 et G. Bénar, op. cit. fiche 09.55/ONU).

<sup>284</sup>) « Par souci d'arriver à un compromis acceptable pour tous, les États-Unis ont fait une série de concessions, abandonnant successivement l'idée de donner à l'Assemblée générale le droit de modifier les jugements du TANU, puis celle d'habiliter un État-Membre ou un petit groupe d'États-Membres à engager la procédure de réformation; la proposition tendant à créer un comité composé de 15 puissances et chargé de filtrer les demandes de réformation, représente l'extrême concession que les États-Unis puissent faire ... » (doc. A/C. 4/SR. 498, p. 4, discours du représentant américain); cf. aussi par exemple F. Honig, op. cit., p. 632 (note 37). Quant aux concessions britanniques, il suffit de rappeler les références réitérées de représentants du Royaume-Uni à la théorie générale en Droit international public de la nullité de sentences arbitrales entachées d'excès de pouvoir (*ultra vires*) – cf. exposés contenus « C. I. J. Mémoires, Tribunal administratif de N. U. », p. 174 et 358 ainsi que, par exemple, P. Reuter, op. cit., p. 5–7. D'autre part, quant aux concessions françaises – cf. *supra*: notes 184 et 194.

<sup>285</sup>) Cf. G. Langrod – « Contrôle judiciaire de l'Administration américaine » (in « *Annales Universitatis Saraviensis* » N° 2–3, 1952, p. 155 et 230 sq.).

juridique et les bases mêmes de leur civilisation propre. La réforme doit fatalement déplaire aux fonctionnaires internationaux qui – en défendant l'idée du TANU indépendant et de son prestige intact<sup>286</sup>) – combattent pour leur existence en tant que profession et carrière, existence morale économique et sociale. Elle doit aussi être critiquée par l'Administration internationale, bien qu'elle augmente le domaine de la libre appréciation du Secrétaire général<sup>287</sup>); en effet, « l'ensemble de la question d'amendement du statut du TANU a exacerbé encore davantage le problème des rapports entre les États-Membres et le Secrétariat et c'est sur les forces et les faiblesses de ces rapports que repose, pour une grande part, l'efficacité des Nations Unies »<sup>288</sup>)<sup>289</sup>). Il n'est hélas pas douteux que la réforme de 1955, telle quelle, ne pourra que contribuer à affaiblir la confiance mutuelle entre l'Administration internationale et le personnel. Enfin l'attitude psychologique des juges en ces matières, soient-ils membres du TANU ou ceux de la C. I. J., – qui ne se manifesteront que par la suite – ne peut différer de celle de tous les autres éléments intéressés; il suffit de comparer les thèses contenues dans l'avis consultatif de la C. I. J. du 13 juillet 1954 au sujet de rapports entre le TANU et l'Assemblée générale (cf. *supra*: note 97) et le nouveau texte du statut du TANU –, pour se rendre compte de plus d'une contradiction entre leur esprit et la réforme.

Pour bien saisir la portée de cette réforme, il faut d'abord l'insérer dans l'évolution d'une tendance antijudiciaire, tendance très forte sur le plan intergouvernemental et liée au conflit éternel entre souveraineté nationale et communauté internationale. Il faut ensuite comprendre que la pureté des principes souffre fatalement par suite de leur compréhension insuffisante et, en particulier, de leur soumission à des besoins du moment, à des fins concrètes, aux nécessités résultant souvent de la politique interne des États. Il faut enfin se rendre bien compte qu'en appréciant l'importance effective d'un tel acte juridique, il y a lieu de ne pas se contenter d'une exégèse purement légale, mais d'apprécier l'ensemble de pressions d'ordre psychologique et économique, souvent très graves<sup>290</sup>), qui s'y rattachent par la force des

<sup>286</sup>) Cf. doc. A/2909 annexe IV A (A/AC.78/L.4), A/C.5/634, SSC/210, SSC/196 etc.; (*supra*: note 152).

<sup>287</sup>) Cf. *supra*: note 282. Mais cf. aussi doc. A/C.5/635 (*supra*: note 158).

<sup>288</sup>) Cf. « La 10<sup>e</sup> Ass. gén. des N. U. », op. cit., p. 171.

<sup>289</sup>) L'intention de tous les États-Membres au cours des débats préliminaires était d'éviter que le Secrétaire général se trouve dans une situation encore plus difficile que ne l'est la sienne à l'heure actuelle et qu'en particulier il ne soit obligé « à choisir entre divers États-Membres ... en décidant lui-même s'il est opportun d'engager une procédure de réformation ... » (cf. doc. A/C.5/SR.494, p. 7).

<sup>290</sup>) Cf. doc. A/PV.541, p. 42 (discours du représentant suédois). Cf. Mario Oddi in « Principi strutturali del Segretariato delle Nazioni Unite » (in: « Rivista di Diritto Internazionale », Rome, N° 2/38, 1955, p. 8).

choses. Ce n'est qu'à ces conditions qu'on peut pénétrer au-delà de la « façade », purement extérieure, de normes statutaires et saisir l'ensemble de répercussions naturelles qui ne peuvent manquer de se manifester sur ce plan.

Évidemment, quant aux horoscopes respectifs, il faut attendre le cours des événements, à savoir la façon dont ces nouvelles règles statutaires seront effectivement réalisées par la suite. Tout dépend, en effet, de l'approche effective de tous les éléments en question au problème discuté, du texte des règlements à élaborer et de leur exécution pratique. Il se peut, en fin de compte, que la modération des États-Membres dans l'utilisation de leur droit d'intervention au cours des litiges, résultant de la nouvelle disposition de l'article 11 du statut du TANU, — aille de pair avec l'objectivité rigoureuse du Comité de filtrage (en dépit de sa composition politique) et qu'ainsi contrairement aux craintes exprimées — le prestige réel du juge administratif international soit sauvegardé en fait, en dépit de la lettre du statut. Il se peut aussi que le caractère vraiment exceptionnel de la réformation des jugements du TANU ainsi que la très haute autorité de la Cour internationale de Justice, empêchent que la pénétration de la politique à un stade donné de la procédure judiciaire porte des fruits néfastes pour l'avenir de la fonction publique internationale. Le sens de la mesure et la largeur de vue du Secrétaire général des Nations Unies, chef de l'Administration, liés à l'action persévérante du TANU —, peuvent contribuer puissamment à paralyser les redoutables effets de la réforme. Il se peut enfin que la réforme générale de la fonction publique internationale, réforme toujours en cours et qui pourrait trouver son expression en 1957, à la 12<sup>e</sup> session de l'Assemblée générale, permettra de normaliser et de stabiliser les conditions d'emploi (cf. d'ailleurs aussi *supra*: note 219), en purifiant l'atmosphère et en rapprochant ainsi le moment où les vestiges du "*spoils system*" dans l'Administration internationale disparaîtront de façon définitive. En tout état de cause, l'action du TANU garde son extrême importance, reste décisive pour rendre possible une telle évolution, peut assurer — en dépit de toutes les difficultés formelles et réelles — le règne du droit dans un domaine considéré traditionnellement comme soumis au jeu de la seule force l'emportant sur tout principe.