

TROISIEME PARTIE
COMMENTAIRES, NOTES, BIBLIOGRAPHIE

LE COMITE CHARGE DES DEMANDES DE REFORMATION DE JUGEMENTS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

par

G. BENAR et J. F. HEMAND

Les difficultés soulevées à propos de l'exécution de certaines décisions du Tribunal Administratif des Nations Unies devaient aboutir à l'institution d'une voie de réformation à l'encontre de ces jugements. Celle-ci tendait à éviter le renouvellement du précédent de la Société des Nations qui refusa d'exécuter les treize derniers jugements de son Tribunal Administratif et qui aboutit à l'institution d'une procédure prévue à l'article XII du Statut du Tribunal de l'Organisation Internationale du Travail, selon laquelle ses jugements peuvent être remis en cause devant la Cour Internationale de Justice dans sa fonction consultative.

Onze fonctionnaires de l'O.N.U., ressortissants américains avaient été licenciés par le Secrétaire Général pour le refus qu'ils avaient opposé aux questions du Sous-Comité des activités anti-américaines du Sénat. Le Tribunal leur avait accordé des indemnités dans ses jugements no. 18 à 28 (Affaires Crawford, Kaplan etc...) que les Etats-Unis estimèrent erronés. A la huitième session de l'Assemblée Générale, leur délégation estima que celle-ci pouvait ne pas exécuter de telles décisions. Mais la C.I.J., saisie après une demande d'Avis¹, dénia à l'Assemblée le droit de ne pas exé-

1) Avis Consultatif " Effets des Jugements du Tribunal Administratif des Nations-Unies " du 13 juillet 1954.

cuter les jugements du Tribunal. Pour éviter cependant des difficultés à l'avenir, l'Assemblée Générale accepta le principe d'une réformation à l'encontre des jugements du Tribunal et créa un Comité spécial d'étude de ce recours.²

Certaines délégations cependant étaient hostiles à tout recours quelle qu'en fut sa forme et son contenu. Et la 5ème Commission³ elle-même, qui avait recommandé à l'Assemblée la création du Comité spécial pour étudier l'éventualité du recours, n'avait pu se résoudre à en recommander le principe. D'autres délégations qui l'admettaient au contraire, se divisaient à la fois à propos de l'organe et de la portée du recours.

C'est au sein du Comité spécial⁴ qu'eurent lieu les discussions sur l'organe réformateur. La majorité des Etats voulait confier ce rôle à la C.I.J. Mais ils se heurtaient à l'impossibilité pour les individus de se présenter devant la Cour.

Deux solutions furent cependant proposées. La première consistait à utiliser la fonction consultative de la Haute Juridiction et à faire admettre les exposés écrits des fonctionnaires " comme documents pour servir à élucider la question ". La seconde supposait la création d'un organe judiciaire nouveau, mais dont les membres auraient pu être choisis par le Président de la C.I.J. parmi les Juges de la Cour.

A l'inverse de cette majorité, la délégation de l'Inde et dans une certaine mesure celle de l'Australie, étaient partisans d'un renvoi des affaires devant le Tribunal qui aurait réformé lui-même ses jugements avec une composition différente et un nombre de membres plus grand.

En définitive, le Comité spécial proposa de confier la réformation à la Cour de La Haye dans sa fonction consultative et de créer

2) Résolution 888-IX du 17 décembre 1954

3) A/C. 5/L. 317

4) A/2909 et A/AC 78/S A 1 à 12

un Comité chargé de transmettre à celle-ci les demandes d'Avis. Le caractère du Comité ainsi décidé, il fallait encore déterminer la portée du recours.

Certaines délégations voulaient reprendre les cas d'ouverture prévues à l'article XII du Statut du T.A.O.I.T. et donc limiter le recours à une erreur du Tribunal affirmant sa compétence ou à un vice essentiel dans la procédure. D'autres Etats, au contraire, penchaient vers un recours ouvert pour toutes les erreurs de droit, sinon de fait, qu'aurait pu commettre cette juridiction. Un compromis s'établit finalement et on se limita à un recours ouvert pour certains motifs juridiques précis, sans examen des faits.

Par une Résolution du 8 Novembre 1955⁵, l'Assemblée Générale de l'O.N.U. modifia l'article 11 du Statut du Tribunal. Un Etat Membre, le Secrétaire Général, ou la personne qui a été l'objet d'un Jugement rendu par le Tribunal peuvent contester celui-ci en alléguant que la Juridiction avait commis une des erreurs limitativement énoncées dans le texte. Pour cela, ils doivent s'adresser au Comité chargé des demandes de réformation qui examine si le recours repose sur des bases sérieuses. Dans l'affirmative il priera la C.I.J. de rendre un Avis consultatif sur la question, ce qu'il est autorisé à faire en vertu du paragraphe 2 de l'article 96 de la Charte.

Deux problèmes se posent alors aux Juristes : celui de la nature de l'Organe de transmission et celui de l'étude du recours porté devant lui.

I — LA NATURE JURIDIQUE DU COMITE :

Malgré sa création récente le Comité a déjà suscité une controverse doctrinale. Certains auteurs, comme le Professeur Langrod⁶, voient en lui un organe politique, à qui ses fonctions ne font pas

5) Résolution 957. X du 8 novembre 1955

6) G. Langrod : " La réforme 1955 du Tribunal Administratif des Nations-Unies, in Zeitschrift für ausländisches Recht und Völkerrecht, août 1956. p.p. 249-310.

perdre cette caractéristique essentielle. Il s'agirait d'un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale créé par celle-ci en vertu de l'article 22 de la Charte des Nations Unies. L'organe serait politique en ce qu'il est composé d'Etats et non de Membres choisis intuitus personae. D'où les inconvénients relevés à son propos, tels que le risque de voir un Etat juge et partie (c'est-à-dire à la fois promoteur du recours et membre du Comité) ou encore de voir les considérations politiques primer les considérations juridiques. Ainsi l'organe serait-il purement politique par sa composition et par ses fonctions de filtrage.

Mais cette position est combattue par une autre thèse soutenue par le Professeur Dehaussy,⁷ pour qui cet organe présente un caractère administratif et non politique. D'une part, le fait qu'il soit composé d'Etats Membres ne suffirait pas à établir qu'il s'agisse d'un organe politique. Il n'en serait ainsi que si les compétences qu'il a reçues mission d'assumer avaient cette nature et qu'il les assume par délégation de l'Assemblée Générale. Or rien ne marque dans le texte adopté que le Comité soit un organe subsidiaire de l'Assemblée, donc subordonné à celle-ci: il prend, lui-même ses décisions. L'Assemblée ne peut ni les réformer, ni se substituer à lui. Aucune référence n'est faite à l'article 22 de la Charte. Le comité, s'il est un organe subsidiaire, ne l'est pas de l'Assemblée par rapport à laquelle il est autonome. C'est un organe de nature exécutive et même purement administrative, trouvant sa base constitutionnelle dans les articles 7 et 101 de la Charte. Il serait même l'équivalent, institué ad hoc, du Conseil d'Administration du B.I.T. qui peut demander avis à la C. I. J. à propos des Jugements du T.A.O.I.T.

D'autre part, selon le même auteur, la fonction de filtrage ne doit pas s'exercer d'une façon discrétionnaire ou pour des motifs politiques et surtout elle n'est qu'accessoire, par rapport à sa mission principale : saisir la C. I. J. d'une demande d'Avis formulée

7) Jacques Dehaussy ; La procédure de Réformation des Jugements du Tribunal administratif des Nations-Unies, in *Annuaire français de droit international* pp. 460-481.

au nom de l'ONU ; or le caractère de cette décision est purement exécutif. Par définition, le Comité est astreint à ne pas se comporter en organe politique, mais en organe administratif au même titre que ceux qui sont chargés de recevoir les Avis de la Cour et de leur donner effet. Le Comité de filtrage apparaît pour partie peut-être, (en tant qu'il procède à un examen liminaire des demandes de réformation) comme un organe administratif para-juridictionnel et pour partie (en tant qu'il saisit la Cour), comme un organe d'Administration active.

Ces deux thèses, bien qu'opposées, possèdent cependant chacune une grande part de vérité. Notons d'abord que le point de savoir si le Comité est ou n'est pas un Organe subsidiaire de l'Assemblée Générale nous paraît sans importance. Car il n'emporte aucun effet sur sa nature juridique. Le T.A.N.U. par exemple, est subsidiaire et non politique : subsidiaire ne veut pas dire subordonné. En réalité, le Comité a une nature juridique mixte qu'on peut tenter de synthétiser dans une triple formule. Il s'agit d'un organe politique par sa composition qui exerce une fonction administrative de transmission à propos d'un différend de nature juridique.

C'est un Organe politique par sa composition. L'article 11 § 4 du Statut du T. A. N. U. dispose en effet :

"... Le Comité est composé des Etats Membres représentés au Bureau de la dernière en date de ses sessions ordinaires de l'Assemblée générale. Le Comité se réunit au Siège de l'Organisation et établit son propre règlement. "

Il est composé de représentants d'Etats qui parlent au nom de leur Gouvernement et non d'experts nommés *intuitus personnae* comme l'avait proposé un amendement de la France.⁸ Mais ce caractère politique n'est pas prédominant et ne donne pas à l'organe une nature purement politique. Il a toujours été admis que le bureau d'une Assemblée politique, malgré sa composition, était un organe administratif, n'ayant aucun pouvoir d'appréciation politique.

8) A/AC 78/L15 et A/2909 No. 57 à 91.

Le fait qu'il s'agisse d'un personnel habitué à des discussions politiques ne rend pas notre analyse purement formelle et en dehors de la réalité. Au fond des choses, le politique et le juridique sont toujours liés ; ils ne peuvent pas ne pas l'être même au sein d'une véritable Juridiction Internationale.

En second lieu, le Comité a une fonction purement administrative. Il doit, essentiellement, assurer le lien entre les personnes en cause et la C.I.J. dans une instance toujours administrative. D'abord il n'agit pas en tant qu'organe juridictionnel car après des débats à huis clos, ses décisions ne sont pas motivées. Les débats peuvent ainsi se placer sur le plan de la légalité comme celui de l'opportunité : la non publicité interdit fâcheusement tout contrôle. D'autre part, et le cas s'est déjà produit lors de l'examen de la première demande de réformation, le Comité peut avoir en son sein un Juge du Tribunal Administratif qui peut donc être plus averti de l'affaire que ses collègues. Ensuite et surtout, sa fonction est administrative, parce qu'il ne préjuge pas au fond. Il s'agit d'une simple transmission.⁹ Enfin, le fait qu'il puisse arrêter les recours par une décision définitive ne s'oppose pas au caractère définitif de cette décision. Il y a là une analogie avec la Commission paritaire de Recours des Nations Unies, organe administratif et consultatif, qui peut écarter définitivement à l'unanimité les requêtes futiles de l'accès au Tribunal Administratif.

En troisième lieu, la décision du Comité est pré-juridictionnelle, étant prise à propos d'un différend de nature juridique. Elle se place dans le cadre d'une instance et elle porte toujours sur un litige juridique. Ce caractère pré-juridictionnel est corroboré par le fait que les parties bénéficient d'une stricte égalité devant le Comité lui-même. L'article VII¹⁰ de son Règlement prévoit que si l'une d'elles présente un exposé écrit (et peut-être oral supplémentaire), l'autre par-

9) Ainsi en droit administratif français le Directeur régional de la Sécurité Sociale transmet-il au Ministre pour contrôle les décisions des Caisses Primaires de Sécurité Sociale.

10) A/AC 86 Rev. 2.

tie doit toujours bénéficier d'un droit identique en réplique. Certes il juge *prima facie*. Mais son rôle reste juridictionnel puisqu'il doit constater la recevabilité des demandes par rapport aux cas d'ouverture de l'article 11 du Statut du Tribunal. Ce troisième caractère doit donc être prédominant. Il ne faut pas oublier que cet organe est le rouage d'une procédure plus vaste qui est la procédure consultative de la Cour. Il faut souligner avec insistance le fait que le Comité a été institué pour permettre aux individus de se présenter devant la C. I. J. Or, si le Comité fait partie d'une procédure plus vaste et si cette procédure est de façon traditionnelle et incontestable de caractère judiciaire, le Comité a une fonction judiciaire prédominante. Il faut dire successivement que le recours au Comité prépare le Recours devant la Cour et met en état une affaire, et que ce recours est de nature pré-juridictionnelle.

II — LE RECOURS DEVANT LE COMITE :

Etudier la nature du recours devant le Comité, c'est étudier celle du recours plus vaste auquel il s'accroche : le recours de l'article 11 du Statut du Tribunal lui-même. Mais ici, une comparaison s'impose avec le recours prévu à l'article XII du Statut du T.A.O.I.T.

Cet article dispose : " Au cas où le Conseil d'Administration du Bureau international du Travail ou le Conseil d'administration de la Caisse des pensions 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 le Conseil d'administration, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice. "

" L'avis rendu par la Cour aura force obligatoire " .

Cette procédure se distingue essentiellement de celle instituée pour le T. A. N. U. en ce qu'elle n'est pas un véritable recours. D'une part, on doit constater l'inexistence de véritables parties défendant un droit subjectif qui pourraient la mettre en oeuvre. Il n'y a aucune solution de continuité entre l'affaire devant le Tribunal et la

question posée à la Cour. Ce n'est même pas la décision du Tribunal elle-même qui lui est soumise, mais la seule question de sa validité. Cela explique cette absence de parties à l'instance supérieure, telles que le Secrétaire Général représentant l'Administration et le requérant. On constate seulement des personnes en cause dont la présence est nécessaire à la Cour pour élucider la question de la validité du jugement, question qui ne peut lui être posée que par l'Organisation objet de la requête. L'égalité de ces personnes devant la Haute Juridiction n'est établie que par compensation et comme conséquence des règles internes propres à celle-ci.

L'Organe suprême de l'Organisation intéressée (Conférence générale de l'O.I.T., de l'U.N.E.S.C.O, etc... qui délègue ses pouvoirs à son Conseil d'Administration ou son Conseil Exécutif) peut en quelque sorte ne pas appliquer un jugement qui serait juridiquement inexistant en cas d'incompétence ou de vice essentiel dans la procédure. Au fond des choses on a lié son pouvoir discrétionnaire de ne pas exécuter. Ce pouvoir discrétionnaire continue à s'appliquer si les jugements n'ont aucune validité, c'est-à-dire aucune existence juridique : on n'applique pas ce qui est inexistant. Mais l'Organisation doit consulter obligatoirement la Cour dans le cadre de son pouvoir général de demander Avis, et se conformer à l'Avis reçu. Tout cela explique qu'il n'y ait jamais renvoi de l'affaire devant le Tribunal. Tel est du moins l'état originel du droit. Cela ne préjuge en rien d'une évolution ultérieure. Déjà, dans l'Avis du 23 octobre 1956, la C. I. J. a introduit des éléments de rapprochement avec la procédure du T.A.N.U., en ce qui concerne, par exemple, la situation égalitaire des parties¹¹.

La procédure prévue à l'article 11 du Statut du T.A.N.U. au contraire organise un véritable recours juridictionnel, stricto sensu, très proche d'un recours en cassation, par ses cas d'ouverture et le renvoi de l'affaire devant le Tribunal. Les parties à l'instance (l'Organisation représentée par son Secrétaire Général et le requérant)

11) Avis consultatif : " Jugements du Tribunal Administratif de l'O. I. T. "

se présentent à égalité. La difficulté posée par l'impossibilité pour les individus de se présenter devant la C. I. J. fut résolue par l'institution du Comité seul habilité à prier la Cour de rendre un Avis consultatif ayant force obligatoire. Le monopole du Comité sur sa mission est absolu, et les Etats eux-mêmes qui voudraient intervenir doivent avoir recours à lui. En effet, bien qu'ils ne soient jamais parties devant le Tribunal Administratif, il leur est reconnu un moyen d'action contre les Jugements comparable à une tierce opposition¹².

L'obligation de transmission du Comité s'accompagne du droit d'écarter les demandes si elles ne rentrent pas dans le cadre des cas d'ouverture prévus à l'article 11 du Statut qui dispose:

"1) — Si un Etat 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 Etat-Membre, le Secrétaire général ou l'intéressé peut, dans les trente jours suivant le 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 suivant la réception de la demande visée au paragraphe 1 du présent article, le Comité décide si cette demande repose sur des bases sérieuses. 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.

12) Cela rappelle, mutatis mutandis, le droit exorbitant, sans doute, reconnu en droit interne français au Directeur Régional de la Sécurité sociale de faire appel d'une décision à laquelle il n'a pas été partie en première instance.

“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.”

Trois cas d'ouverture sont donc prévus,

— Lorsque le Tribunal a outrepassé sa compétence ou sa juridiction etc.... : c'est l'extension du premier cas prévu à l'article 12 du T.A.O.I.T. Mais alors, la Cour se limite à vérifier la compétence formelle du Tribunal, c'est-à-dire si celui-ci a le droit de se saisir d'une affaire à l'exclusion de tout contrôle au fond, sur ses pouvoirs de décision. Ici, au contraire, la Cour, bien que se limitant aux points de droit, doit examiner la décision du Tribunal dans son ensemble.

— Lorsque le Tribunal a commis une erreur de droit par rapport à la Charte ... : on ne peut ajouter à la Charte que des textes pris en vertu d'une disposition précise, comme certains textes du Statut du personnel. Par contre, la violation d'un règlement du personnel serait insuffisante comme motif.

— Lorsque le Tribunal a commis une faute essentielle dans la procédure, ayant provoqué un mal-jugé.. : ce cas est proche de la seconde hypothèse de l'article XII du Statut du T.A.O.I.T. L'expression “ayant provoqué un mal-jugé” a été critiquée, comme invitation au Comité d'examiner l'affaire au fond, ce qu'elle n'est en aucun cas.

Ayant vérifié que les demandes qui lui sont soumises rentrent dans l'un des trois cas ci-dessus, le Comité doit encore examiner

si le recours porte sur un point fondamental de droit. Le recours en effet n'a été prévu que pour des cas exceptionnels, ou quand un intérêt majeur se trouve engagé. Il y a dans sa nature quelque chose qui le rapproche d'un recours dans l'intérêt de la loi. Seule une atteinte grave au principe de légalité devrait le justifier.

Après ce double examen à huis clos, le Comité, sans fournir de motifs, ou bien formera la demande d'Avis consultatif, ou bien la rejettera en constatant qu'elle ne repose pas "*sur des bases sérieuses*". Notons que cette dernière expression est particulièrement adéquate: celle indiquant "que la requête n'est pas fondée"¹³ qu'on a proposé de lui substituer serait moins bonne puisque le Comité ne doit jamais se prononcer au fond.

13) Cette formule est utilisée dans la jurisprudence du Conseil d'Etat français. Jusqu'à ce jour (20 mai 1957) quatre demandes de réformation ont été portées devant le Comité. Mais celui-ci les a toutes rejetées. (14).

14) A/AC 86/2 Affaire Stepezynski
A/AC 86/3 " Hilpern
A/AC 86/4 " Khaukine
A/AC 86/5 " Harris