



COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE

Palais de la Paix, Carnegieplein 2, 2517 KJ La Haye, Pays-Bas
Tél : +31 (0)70 302 2323 Télécopie : +31 (0)70 364 9928
Site Internet : www.icj-cij.org

Résumé

Document non officiel

Résumé 2012/1
Le 1^{er} février 2012

Jugement n° 2867 du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requête contre le Fonds international de développement agricole

Résumé de l'avis consultatif du 1^{er} février 2012

Historique de la procédure (par. 1-18)

La Cour commence par rappeler que les questions sur lesquelles porte la demande d'avis consultatif sont formulées dans la résolution adoptée par le conseil d'administration du Fonds international de développement agricole (ci-après dénommé le «FIDA» ou le «Fonds») en date du 22 avril 2010. (Le texte de cette résolution figure à l'annexe 1 du présent résumé.) La Cour retrace ensuite brièvement l'historique de la procédure.

La compétence de la Cour (par. 19-27)

La Cour examine tout d'abord la question de savoir si elle a compétence pour répondre à la demande d'avis consultatif. Après avoir rappelé que celle-ci lui a été soumise en vertu de l'article XII de l'annexe au statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (ci-après dénommé le «TAOIT» ou le «Tribunal»), la Cour relève que le conseil d'administration a dûment fait la déclaration prescrite au paragraphe 5 de l'article II du statut du Tribunal pour reconnaître la compétence de ce dernier. Elle fait observer que le pouvoir du conseil d'administration de demander un avis consultatif et la compétence de la Cour pour rendre un tel avis sont fondés sur la Charte des Nations Unies et sur le Statut, et non simplement sur l'article XII de l'annexe au statut du TAOIT. Outre cet article XII, la Cour examine l'article 96 de la Charte, le paragraphe 1 de l'article 65 de son Statut et le paragraphe 2 de l'article XIII de l'accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et le Fonds international de développement agricole. (Le texte de ces dispositions figure à l'annexe 2 du présent résumé.) La Cour considère que la demande de réformation d'un jugement présentée par le FIDA concernant son statut d'organisation d'accueil du Mécanisme mondial et le point de savoir s'il était l'employeur de Mme Saez García soulèvent effectivement certaines «questions juridiques» qui «se pose[nt] dans le cadre de l'activité du Fonds». Elle note que l'autorisation accordée au Fonds par le paragraphe 2 de l'article XIII de l'accord exclut les «questions ... concernant les relations réciproques entre le Fonds et l'Organisation des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées», mais que cette exclusion ne l'empêche pas d'examiner les relations du Fonds avec le Mécanisme mondial ou la conférence des parties à la convention sur la désertification (ci-après dénommée la «conférence des parties»), qui ne sont pas des institutions spécialisées, dans la mesure où ces relations sont

pertinentes au regard des questions soumises à la Cour par le FIDA. En conséquence, la Cour conclut que le Fonds a le pouvoir de soumettre, pour avis consultatif, la question de la validité de la décision rendue par le TAOIT dans son jugement n° 2867 et qu'elle a compétence pour examiner la demande d'avis.

L'étendue de la compétence de la Cour (par. 28-32)

En vertu du paragraphe 1 de l'article VI du statut du TAOIT, le jugement rendu par le Tribunal est définitif et sans appel. Cependant, les paragraphes premiers de l'article XII dudit statut et de l'article XII de son annexe autorisent respectivement l'OIT et les organisations internationales ayant fait la déclaration d'acceptation de la compétence du TAOIT à contester le jugement du Tribunal selon les modalités prévues dans leurs dispositions. Aux termes du paragraphe 2 de ces articles, l'avis rendu par la Cour en vertu de ces dispositions a «force obligatoire». Comme la Cour l'a déclaré dans son avis consultatif sur les Jugements du Tribunal administratif de l'OIT sur requêtes contre l'Unesco (avis consultatif, C.I.J. Recueil 1956, p. 77, ci-après dénommé l'«avis consultatif de 1956»), cette conséquence dépasse la portée attachée par la Charte et le Statut à un avis consultatif. Elle n'affecte pas le mode de fonctionnement de la Cour, qui reste fixé par son Statut et son Règlement. La Cour ne peut faire droit à une demande de réformation de jugement du TAOIT, qui lui a été adressée par une institution spécialisée autorisée à le faire en vertu de l'article XII de l'annexe au statut du TAOIT, que pour deux motifs : soit parce que le Tribunal a affirmé à tort sa compétence, soit parce que sa décision a été viciée par une faute essentielle dans la procédure suivie. La Cour cite tout d'abord le passage pertinent de l'avis consultatif de 1956 qui soulignait les limites du premier de ces motifs, et rappelle que, dans ce même avis, elle a indiqué que la procédure de réformation ne constituait pas un appel quant au fond du jugement et ne pouvait être transformée en une procédure visant la façon dont la compétence avait été exercée ou le fond de la décision. Abordant le second motif de contestation — la faute essentielle dans la procédure —, la Cour, se référant à son avis consultatif sur la Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, rappelle qu'il peut être invoqué lorsqu'a été commise dans la procédure une erreur qui «aboutit à violer le droit du fonctionnaire à être impartialement entendu... et, en ce sens, empêche que justice lui soit faite» (C.I.J. Recueil 1973, p. 209, par. 92).

Le pouvoir discrétionnaire de la Cour (par. 33-48)

La Cour rappelle qu'il est clairement précisé, à l'article 65 de son Statut, qu'elle a le pouvoir discrétionnaire de répondre à une demande d'avis consultatif. Lorsqu'elle l'exerce, la Cour doit tenir compte de sa double qualité d'organe principal de l'Organisation des Nations Unies et d'instance judiciaire. Dès les premières années de son existence, elle a déclaré que l'exercice de sa compétence consultative constituait sa participation à l'action de l'Organisation et que, en principe, une demande ne devait pas être refusée (Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie, première phase, avis consultatif, C.I.J. Recueil 1950, p. 71-72). Cette position ressort également d'une déclaration qu'elle a faite quelques années plus tard, dans le seul autre cas où un jugement du TAOIT fut contesté devant elle, selon laquelle des «raisons décisives» devaient exister pour justifier un refus (avis consultatif de 1956, C.I.J. Recueil 1956, p. 86).

La Cour examine ensuite le principe de l'égalité devant elle entre le FIDA et le fonctionnaire, en particulier l'égalité d'accès à la Cour et l'égalité dans la procédure se déroulant devant elle. La Cour considère que le principe de l'égalité d'accès aux procédures d'appel ou autres recours disponibles, sauf exception fondée sur des motifs objectifs et raisonnables, doit désormais être considéré comme partie intégrante du principe de l'égalité, qui découle des exigences d'une bonne administration de la justice. Il est aujourd'hui permis de se demander si le système établi en 1946 satisfait effectivement au principe moderne de l'égalité d'accès aux cours et tribunaux. Il n'appartient pas à la Cour de réformer ce système, mais elle peut veiller à ce que

l'égalité soit autant que possible assurée dans les procédures qui se déroulent devant elle. En la présente espèce, la Cour a sensiblement atténué l'inégalité devant elle du fonctionnaire et de l'institution qui l'emploie, inégalité découlant des dispositions de son Statut, en décidant que le président du Fonds devait lui transmettre toute déclaration exposant le point de vue de Mme Saez García que celle-ci pourrait vouloir porter à son attention, et qu'il n'y aurait pas de procédure orale (son Statut ne permettant pas aux personnes physiques de participer en pareil cas à des audiences). Nonobstant les difficultés qu'elle a rencontrées pour assurer l'égalité dans la présente procédure, la Cour conclut que, au terme de celle-ci, elle dispose de toutes les informations requises pour statuer sur les questions posées ; que le Fonds et Mme Saez García ont chacun pu présenter leurs arguments et répondre aux allégations de l'autre de manière appropriée et, dans une large mesure, dans des conditions d'égalité ; et que, en substance, il a été satisfait au principe de l'égalité devant elle dans la procédure, ainsi que l'exigent sa qualité d'organe judiciaire et la bonne administration de la justice.

A la lumière de l'analyse qui précède, la Cour réaffirme sa préoccupation face à l'inégalité d'accès à la Cour et demeure préoccupée par le temps mis par le Fonds pour respecter les procédures tendant à assurer l'égalité dans le cadre de la présente procédure. Néanmoins, compte tenu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, en particulier des mesures qu'elle a prises aux fins de réduire l'inégalité dans la procédure se déroulant devant elle, la Cour considère que les raisons qui pourraient la pousser à refuser de donner un avis consultatif ne sont pas suffisamment décisives pour la conduire à le faire.

Le fond (par. 49-99)

La Cour rappelle que la demande d'avis consultatif a trait à la validité du jugement rendu par le TAOIT au sujet du contrat d'engagement de Mme Saez García. Ressortissante vénézuélienne, Mme Saez García reçut le 1^{er} mars 2000 une offre d'engagement du FIDA d'une durée déterminée de deux ans pour un poste d'administrateur de programme de la classe P-4 au sein du Mécanisme mondial, entité hébergée par le FIDA. Le Mécanisme mondial — créé par la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (ci-après dénommée la «convention sur la désertification») — a pour mission de mobiliser et d'acheminer des ressources financières au profit des pays en développement. Mme Saez García accepta cette offre le 17 mars 2000. Son contrat fut ensuite renouvelé une première fois jusqu'au 15 mars 2004 et une seconde fois jusqu'au 15 mars 2006, l'intitulé de son poste devenant «chef de programme pour la région de l'Amérique latine» à compter du 22 mars 2002, puis «chef de programme au bureau régional du Mécanisme mondial pour l'Amérique latine et les Caraïbes» dans l'avis de non-renouvellement de son contrat signé par le directeur général. Par un mémorandum en date du 15 décembre 2005, ce dernier l'informa que la conférence des parties avait décidé de réduire de 15 pour cent le budget du Mécanisme pour l'exercice biennal 2006-2007 et qu'il fallait en conséquence diminuer les effectifs émergeant au budget de base, ce qui entraînerait la suppression de son poste et le non-renouvellement de son contrat lorsqu'il viendrait à expiration le 15 mars 2006. Il lui offrait un contrat de consultant de six mois du 26 mars au 15 septembre 2006 dans un «effort pour la réaffecter et lui trouver un autre emploi qui lui convienne», offre que Mme Saez García déclina. Le 10 mai 2006, celle-ci demanda l'ouverture d'une procédure de concertation, qui se conclut le 22 mai 2007 sans qu'un accord n'ait été trouvé. Elle contesta ensuite cette décision en introduisant un recours auprès de la commission paritaire de recours du Fonds (ci-après dénommée la «commission paritaire») conformément aux dispositions du manuel de procédures relatives aux ressources humaines du FIDA (ci-après dénommé le «manuel de procédures»). Le 13 décembre 2007, la commission paritaire recommanda à l'unanimité la réintégration de Mme Saez García, à laquelle devrait en outre être versée une somme équivalant aux traitements, allocations et indemnités qu'elle n'avait pas perçus. Le 4 avril 2008, le président du Fonds rejeta ces recommandations. Mme Saez García introduisit alors une requête auprès du Tribunal le 8 juillet 2008, le priant d'«annuler la décision du président du FIDA rejetant [son recours]» et

d'ordonner sa réintégration ainsi que le versement de différentes indemnités. Dans son jugement du 3 février 2010, le Tribunal prononça l'annulation de «[l]a décision du président du 4 avril 2008», et ordonna le versement de dommages-intérêts et le paiement des dépens.

Pour apprécier les attributions respectives du Fonds, du Mécanisme mondial, de la conférence des parties et du secrétariat permanent de la convention sur la désertification, ainsi que les relations qui les unissent, la Cour examine ensuite les dispositions de la convention sur la désertification et celles du mémorandum d'accord relatif aux modalités administratives et opérationnelles du Mécanisme mondial, conclu entre la conférence des parties et le FIDA (ci-après dénommé le «mémorandum d'accord»). La Cour fait observer que, bien qu'il soit rattaché à l'Organisation des Nations Unies sur le plan institutionnel, le secrétariat permanent n'est pas intégré pleinement dans le programme de travail et la structure administrative d'un département ou programme particulier. La Cour rappelle que, en vertu de l'accord de siège conclu avec l'Allemagne, le secrétariat de la convention a, dans le pays hôte, la capacité juridique de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers et d'ester en justice. La Cour relève que, dans la convention sur la désertification, la conférence des parties et le secrétariat permanent sont expressément créés en tant qu'institutions et qu'ils sont investis de divers pouvoirs. Le Mécanisme mondial, en revanche, n'est pas mentionné dans la partie de la convention intitulée «Institutions» ; il n'est expressément doté ni par la convention ni par un accord de siège tel que celui relatif au secrétariat permanent de la capacité de conclure des contrats ou des accords. Rien dans le dossier soumis à la Cour n'indique d'ailleurs qu'il l'ait jamais fait. En outre, la situation du Mécanisme mondial se distingue de celle du FIDA, qui possède la personnalité juridique internationale en vertu de la section 1 de l'article 10 de l'accord portant création du Fonds et qui est doté de la capacité de contracter, d'acquérir et de disposer de biens immobiliers et mobiliers en application de la section 3 de l'article II de la convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947. La Cour note que la convention sur la désertification charge la conférence des parties d'identifier une organisation pour y installer ledit Mécanisme et de prendre avec cette dernière des dispositions appropriées pour les opérations administratives de celui-ci. C'est pour cette raison que la conférence des parties a conclu, en 1999, un mémorandum d'accord avec le FIDA, comme il est exposé plus haut. Ni la convention ni le mémorandum d'accord ne confèrent expressément au Mécanisme mondial la personnalité juridique ou ne lui reconnaissent, d'une manière ou d'une autre, la capacité de conclure des arrangements juridiques. En outre, à la lumière des différents instruments portant création du FIDA, de la conférence des parties, du Mécanisme mondial et du secrétariat permanent, ainsi que de la pratique dont il est fait état dans le dossier soumis à la Cour, il apparaît que le Mécanisme mondial n'avait nullement la faculté de conclure des contrats, des accords ou des arrangements, sur le plan international ou national, ni n'a prétendu exercer une telle faculté.

A. Réponse à la question 1

La Cour en vient ensuite aux questions qui lui sont soumises pour avis consultatif et note que de telles questions doivent être libellées en termes neutres, sans impliquer de conclusions sur des points de droit contestés. Elles ne doivent pas comprendre de raisonnement ni d'arguments. Les questions posées en l'espèce s'éloignent de cette exigence, qui reflète la pratique habituelle. La Cour y répondra néanmoins.

Il est demandé à la Cour de donner un avis sur la compétence du TAOIT pour connaître de la requête formée contre le FIDA par Mme Saez García le 8 juillet 2008. La compétence du Tribunal à l'égard des requêtes introduites par les fonctionnaires d'organisations autres que l'OIT repose sur le paragraphe 5 de l'article II de son statut, en vertu duquel «[l]e Tribunal connaît en outre des requêtes invoquant l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du statut du personnel des autres organisations internationales satisfaisant aux critères définis à l'annexe» du statut du TAOIT qui auront fait une déclaration reconnaissant sa compétence.

Le Fonds considère que Mme Saez García est un fonctionnaire du Mécanisme mondial, et non pas du Fonds, et a donc contesté la compétence du Tribunal pour connaître de sa requête. Il a fait valoir devant le TAOIT que son acceptation de la compétence du Tribunal ne s'étendait pas aux entités qu'il hébergeait en application d'accords internationaux. Il a soutenu que le Mécanisme mondial n'était pas un organe du Fonds et que, même si ce dernier l'administrait, la requérante n'en était pas pour autant un fonctionnaire du Fonds, pas plus que les actes du directeur général du Mécanisme n'étaient imputables au Fonds. Selon lui, en dépit du fait que les dispositions statutaires ou réglementaires du FIDA en matière de personnel étaient appliquées à la requérante, celle-ci n'était pas un fonctionnaire du Fonds. A l'inverse, la requérante affirmait qu'elle était bien un fonctionnaire du Fonds durant toute la période considérée, jusqu'à sa cessation de service le 15 mars 2006, et que ses lettres d'engagement et de renouvellement de contrat lui offraient toutes un poste au FIDA. Dans son jugement n° 2867 du 3 février 2010, le Tribunal a rejeté les exceptions d'incompétence soulevées par le Fonds et s'est déclaré compétent pour connaître de toutes les demandes figurant dans la requête déposée par Mme Saez García. C'est cette affirmation par le Tribunal de sa «compétence pour connaître» de la requête déposée par Mme Saez García qui est contestée par le conseil d'administration du FIDA et qui fait l'objet de la première question posée à la Cour. En vertu du paragraphe 5 de l'article II de son statut, le Tribunal ne pouvait examiner cette requête que si, d'une part, le requérant était un fonctionnaire d'une organisation ayant reconnu sa compétence et si, d'autre part, sa requête était liée à l'inobservation des stipulations de son contrat d'engagement ou des dispositions du statut du personnel de cette organisation. La première condition doit être examinée dans le cadre de la compétence ratione personae du Tribunal et la seconde, dans celui de sa compétence ratione materiae. La Cour examinera ces deux conditions ci-dessous.

1. La compétence ratione personae du Tribunal à l'égard de la requête introduite par Mme Saez García

Une procédure de recours devant le TAOIT étant ouverte aux fonctionnaires du FIDA, la Cour va à présent rechercher si Mme Saez García était un fonctionnaire du Fonds, ou d'une autre entité n'ayant pas reconnu la compétence du Tribunal. La Cour relève que le terme «fonctionnaire», employé dans le statut du personnel de l'OIT, ainsi que dans le statut du Tribunal, et l'expression «membre du personnel», utilisée dans les dispositions statutaires ou réglementaires applicables au personnel de nombreuses autres organisations internationales, peuvent être considérés comme synonymes dans le présent contexte ; elle les emploiera donc indifféremment. La politique du FIDA en matière de ressources humaines définit un membre du personnel ou un fonctionnaire comme étant une personne titulaire d'un engagement régulier de carrière, de durée déterminée, temporaire ou de durée indéterminée au Fonds. Pour bénéficier du statut de membre du personnel du FIDA, Mme Saez García devait donc être titulaire de l'un des contrats susvisés au Fonds. La Cour note que, le 1^{er} mars 2000, Mme Saez García s'est vu proposer, dans une lettre portant l'en-tête du FIDA, «un engagement d'une durée déterminée de deux ans au Fonds international de développement agricole (FIDA)». Il y était spécifié que sa nomination «[serait] régie par les dispositions générales du manuel des politiques concernant le personnel du FIDA ... [et par] les instructions administratives concernant l'application du manuel qui pourr[ai]ent être publiées». De plus, le FIDA pourrait mettre fin à son engagement moyennant un préavis d'un mois et elle serait soumise à une période d'essai en application de l'article 4.8.2 du manuel des politiques concernant le personnel du FIDA. L'offre stipulait aussi qu'au cas où elle désirerait mettre un terme à son emploi, elle devrait en aviser le FIDA par écrit au moins un mois à l'avance. Les lettres de renouvellement de son contrat, jusqu'en mars 2004 et mars 2006, respectivement, lui offraient «une prorogation de [son] engagement au Fonds international de développement agricole», en précisant que toutes les autres conditions d'emploi demeureraient inchangées et que son engagement «continuera[it] à être régi par le manuel des politiques concernant le personnel et par les dispositions du manuel de gestion des ressources humaines relatif à son application».

La Cour fait observer que la signature d'un contrat d'engagement entre une personne et une organisation internationale crée des droits et des devoirs pour les parties à ce contrat. A cet égard, la Cour relève que l'offre d'engagement acceptée par Mme Saez García le 17 mars 2000 a été faite au nom du FIDA par le directeur de la division du personnel du Fonds et que les prolongations ultérieures ont été signées par des administrateurs du personnel de cette même division. Le Fonds ne conteste pas que ces fonctionnaires étaient habilités à agir en son nom pour traiter des questions de personnel. Ces offres étaient conformes aux dispositions générales du manuel des politiques concernant le personnel du FIDA, qui contenait à l'époque les dispositions statutaires ou réglementaires applicables audit personnel. Comme la Cour l'a indiqué dans son avis consultatif de 1956, le statut et le règlement du personnel de l'organisation concernée «constituent la base juridique sur laquelle doit s'appuyer l'interprétation du contrat» (C.I.J. Recueil 1956, p. 94). Il s'ensuit qu'une relation de travail, fondée sur les éléments contractuels et statutaires susmentionnés, a été instituée entre le FIDA et Mme Saez García, qui fait de cette dernière un fonctionnaire du Fonds.

Une autre preuve du lien juridique qui unissait Mme Saez García au FIDA en sa qualité de fonctionnaire du Fonds est fournie par les conditions dans lesquelles a été instruit le recours qu'elle a formé contre la décision de supprimer son poste et, partant, de ne pas renouveler son engagement de durée déterminée. Elle a dans un premier temps utilisé les procédures de recours internes mises en place par le Fonds pour traiter les plaintes émanant de ses fonctionnaires, à savoir la procédure de concertation puis la saisine de la commission paritaire, qui se sont déroulées conformément aux dispositions du manuel de procédures. Rien n'indiquait dans le mémorandum par lequel le président du FIDA a rejeté les recommandations de la commission paritaire, le 4 avril 2008, que Mme Saez García n'était pas fonctionnaire du FIDA. Au contraire, il y était précisé que «le non-renouvellement de [son] contrat de durée déterminée a[vait] été [décidé conformément] aux dispositions de l'article 1.21.1 du manuel de procédures». Rien ne laisse penser non plus que le président, lorsqu'il a rejeté les recommandations de la commission paritaire, agissait à un autre titre que celui de président du FIDA.

La Cour rejette ensuite trois autres arguments avancés par le FIDA pour tenter de prouver que Mme Saez García n'était pas membre du personnel du Fonds. S'agissant du premier argument, selon lequel une instruction administrative publiée par le FIDA sous la forme d'un bulletin du président en date du 21 janvier 2004 était censée «[préciser] et clarifier la position juridique du personnel du Mécanisme mondial» et montrer clairement que «si les [membres du personnel] du Mécanisme mondial [n'étaient] pas des [membres du personnel] du FIDA, certaines règles et réglementations du FIDA s'appliqu[ai]ent mutatis mutandis aux [membres du personnel] du Mécanisme mondial», la Cour voit dans les stipulations du bulletin du président du FIDA une preuve supplémentaire de l'applicabilité aux contrats de durée déterminée de Mme Saez García des dispositions statutaires ou réglementaires visant le personnel du Fonds, et la confirmation de l'existence d'une relation de travail entre l'intéressée et le Fonds. S'agissant de l'argument avancé par le Fonds selon lequel ni la conférence des parties ni le Mécanisme mondial n'avaient accepté la compétence du TAOIT, ce qui rendait ce dernier incompétent, la Cour relève que le Tribunal n'a cependant pas fondé sa compétence à l'égard de la requête formée par Mme Saez García sur une telle acceptation. S'agissant du dernier argument avancé par le Fonds, selon lequel le Tribunal n'était pas compétent pour examiner la décision prise par le directeur général du Mécanisme mondial de ne pas renouveler le contrat de Mme Saez García car ce dernier n'était pas un fonctionnaire du Fonds, la Cour estime que le statut du directeur général est dénué de pertinence aux fins de la compétence ratione personae du Tribunal, laquelle ne dépend que du statut de Mme Saez García.

A la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que le Tribunal était compétent ratione personae pour examiner la requête formée par Mme Saez García contre le FIDA le 8 juillet 2008.

2. La compétence ratione materiae du Tribunal

En tant que fonctionnaire du Fonds, Mme Saez García avait le droit, en vertu du manuel de procédures, d'introduire une requête auprès du Tribunal. Or le Fonds soutient que, à supposer même que le Tribunal ait été compétent ratione personae à l'égard de la requérante parce que celle-ci était un fonctionnaire du FIDA, il n'en aurait pas pour autant été compétent ratione materiae pour connaître de la requête. Selon le Fonds, en se fondant sur le texte des pièces déposées par la requérante devant le Tribunal, il n'est manifestement pas possible de classer les griefs de cette dernière dans l'une ou l'autre catégorie de requêtes énoncées au paragraphe 5 de l'article II du statut du Tribunal, à savoir : 1) les requêtes invoquant «l'inobservation, soit quant au fond, soit quant à la forme, des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires» ; et 2) celles invoquant l'inobservation «des dispositions du statut du personnel». Toujours selon le Fonds, le Tribunal n'était pas compétent pour connaître des arguments invoqués par la requérante sur la base du mémorandum d'accord, de la convention sur la désertification ou des décisions de la conférence des parties, puisqu'aucun de ces textes ne relève du paragraphe 5 de l'article II de son statut. Selon Mme Saez García, à en juger par le grand nombre de questions relatives à la compétence soulevées par le Fonds dans sa demande d'avis consultatif, il semble qu'en remettant en cause la façon dont le TAOIT a exercé sa compétence ou en contestant la portée de ses considérations, le FIDA aille effectivement au-delà des conclusions rendues par le Tribunal concernant sa compétence.

La Cour rappelle que la décision attaquée devant le TAOIT était celle du président du FIDA, telle qu'elle figure dans le mémorandum en date du 4 avril 2008 adressé à Mme Saez García, par laquelle celui-ci a rejeté les recommandations de la commission paritaire tendant à la réintégration de la requérante. Mme Saez García a également contesté la décision du directeur général de ne pas renouveler son contrat, alléguant qu'elle était entachée d'abus de pouvoir et que celui-ci n'était pas habilité à définir le programme de travail du Mécanisme mondial sans en référer à la conférence des parties et au président du FIDA. Le Fonds a contesté la compétence du Tribunal pour connaître de ces allégations dans la mesure où, pour ce faire, il se devait d'examiner le processus décisionnel du Mécanisme mondial à l'égard duquel il n'était pas compétent. Le Tribunal a rejeté ces objections au motif que «les décisions prises par le directeur général au sujet du personnel du Mécanisme mondial [étaient] en droit, des décisions du Fonds».

La Cour ne peut faire droit aux arguments du Fonds selon lesquels le Tribunal n'était pas compétent pour examiner la décision du directeur général. Tout d'abord, le directeur général du Mécanisme mondial était un fonctionnaire du Fonds lorsque le non-renouvellement du contrat de Mme Saez García a été décidé, comme le montrent sa lettre d'engagement et ses conditions d'emploi. Ensuite, la requête introduite par Mme Saez García devant le Tribunal entre dans la catégorie des allégations d'inobservation des «stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires», comme indiqué au paragraphe 5 de l'article II du statut du tribunal. Enfin, il est clairement stipulé dans les lettres d'engagement et de renouvellement de contrat de Mme Saez García que sa nomination était régie par les dispositions générales du manuel des politiques concernant le personnel du FIDA et tout amendement qui y serait apporté, ainsi que par les instructions administratives concernant l'application du manuel qui pourraient être publiées de temps à autre. L'inobservation des stipulations de ces instruments, ou de ceux adoptés ultérieurement pour les remplacer, pouvait faire l'objet d'un recours devant le TAOIT en vertu du paragraphe 5 de l'article II de son statut, et Mme Saez García a de fait déclaré au Tribunal que les dispositions du manuel de procédures n'avaient pas été respectées. La Cour conclut dès lors que la requête formée par Mme Saez García auprès du TAOIT pour contester la décision du Fonds de ne pas renouveler son contrat entre dans la catégorie des requêtes invoquant l'inobservation des stipulations de son contrat d'engagement ou des dispositions statutaires ou réglementaires applicables au personnel du Fonds, ainsi qu'il est prescrit au paragraphe 5 de l'article II du statut du Tribunal. La Cour considère par conséquent que le Tribunal était compétent ratione materiae pour examiner la requête de Mme Saez García concernant le non-renouvellement de son contrat par le FIDA.

En ce qui concerne l'affirmation du Fonds selon laquelle le Tribunal aurait examiné les dispositions du mémorandum d'accord et le processus décisionnel de la conférence des parties pour rendre ses principales conclusions, alors qu'il n'était pas compétent pour ce faire puisque ces textes ne relèvent pas du paragraphe 5 de l'article II de son statut, la Cour est d'avis que le Tribunal, pour déterminer s'il était compétent à l'égard de la requête qui lui était soumise, ne pouvait faire l'économie d'un examen des arrangements juridiques régissant les relations entre le Mécanisme mondial et le Fonds, ainsi que du statut du directeur général du Mécanisme mondial et de l'autorité devant laquelle il était responsable. Selon la Cour, même si, contrairement à la constatation qu'elle a faite, le Mécanisme mondial avait effectivement une personnalité juridique distincte et la faculté de conclure lui-même des contrats, les conclusions formulées ci-dessus seraient toujours valables, essentiellement sur la base des documents contractuels et des dispositions statutaires ou réglementaires applicables au personnel du FIDA. La Cour, en réponse à la première question posée par le FIDA, conclut par conséquent que le TAOIT était compétent pour connaître de la requête formée contre le Fonds, conformément à l'article II de son statut, étant donné que Mme Saez García était un fonctionnaire du Fonds et que sa nomination était régie par les dispositions statutaires ou réglementaires applicables au personnel du FIDA.

B. Réponse aux questions II à VIII

La Cour, ayant décidé de donner une réponse affirmative à la première question posée par le FIDA et conclu que le Tribunal était fondé à affirmer sa compétence, est d'avis que cette réponse couvre également tous les points relatifs à la compétence que le Fonds a soulevés dans les questions II à VIII de sa demande d'avis consultatif. Dans la mesure où les questions II à VIII visent à solliciter l'avis de la Cour sur le raisonnement qui sous-tend les conclusions auxquelles le Tribunal est parvenu, la Cour rappelle que, conformément à l'article XII de l'annexe au statut du TAOIT, elle ne peut être saisie d'une requête pour avis consultatif que dans les cas d'une contestation de la décision du Tribunal affirmant sa compétence ou d'une faute essentielle dans la procédure. La Cour a déjà examiné la contestation par le conseil d'administration du FIDA de la décision du Tribunal affirmant sa compétence. L'article XII de l'annexe au statut de ce dernier ne lui donnant aucun droit de regard sur le raisonnement du Tribunal ou sur son jugement au fond, la Cour ne peut donner son avis sur ces questions. Comme elle l'a fait observer dans son avis consultatif de 1956, «les motifs donnés par le Tribunal pour arriver à sa décision au fond ne peuvent légitimement servir de base à une contestation de la compétence de ce Tribunal» (C.I.J. Recueil 1956, p. 99). Pour ce qui est de l'existence éventuelle d'une «faute essentielle dans la procédure suivie», découlant des questions II à VIII, la Cour rappelle qu'elle a précisé cette notion dans son avis consultatif de 1973 relatif à la Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies, ainsi qu'il est indiqué ci-dessus. Dans ses questions II à VIII, le FIDA n'identifie pas de faute essentielle dans la procédure que le Tribunal aurait commise lors de son examen de la requête formée contre lui. La Cour considère donc que ces questions, soit constituent une répétition de la question relative à la compétence à laquelle elle a déjà répondu, soit portent sur des points plus vastes qui n'entrent pas dans le cadre de l'article XII de l'annexe au statut du TAOIT que le FIDA a invoqué pour fonder sa demande d'avis consultatif.

C. Réponse à la question IX

La question IX posée par le conseil d'administration du FIDA dans sa requête pour avis consultatif est formulée comme suit : «[L]a décision rendue par le Tribunal dans son jugement n° 2867 est-elle [valide] ?» La Cour, ayant donné une réponse affirmative à la première question du FIDA, ayant donc décidé que le Tribunal était entièrement fondé à affirmer sa compétence, et n'ayant pas identifié de faute essentielle dans la procédure suivie par ce dernier, conclut que la décision rendue par le TAOIT dans son jugement n° 2867 est valide.

Dispositif (par. 100)

«Par ces motifs,

LA COUR,

1) A l'unanimité,

Dit qu'elle est compétente pour répondre à la demande d'avis consultatif ;

2) A l'unanimité,

Décide de donner suite à la demande d'avis consultatif ;

3) Est d'avis :

a) concernant la question I,

A l'unanimité,

que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail était compétent, en vertu de l'article II de son statut, pour connaître de la requête introduite contre le Fonds international de développement agricole le 8 juillet 2008 par Mme Ana Teresa Saez García ;

b) concernant les questions II à VIII,

A l'unanimité,

que ces questions n'appellent pas d'autres réponses de sa part ;

c) concernant la question IX,

A l'unanimité,

que la décision rendue par le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail dans son jugement n° 2867 est valide.»

M. le juge Cançado Trindade joint à l'avis consultatif l'exposé de son opinion individuelle ; M. le juge Greenwood joint une déclaration à l'avis consultatif.

ANNEXE 1

Résolution adoptée par le conseil d'administration du Fonds international de développement agricole le 22 avril 2010

Le conseil d'administration du Fonds international de développement agricole, à sa quatre-vingt-dix-neuvième session des 21 et 22 avril 2010 :

Attendu que, dans son jugement n° 2867 en date du 3 février 2010, le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail (le Tribunal) a affirmé sa compétence en relation avec la requête formée par Mme A. T. S. G. contre le Fonds international de développement agricole,

Attendu que l'article XII de l'annexe [au] statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail dispose que :

«1. Au cas où le conseil exécutif d'une organisation internationale ayant fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du statut du Tribunal conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence ou considère qu'une décision dudit 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 exécutif, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice.

2. L'avis rendu par la Cour aura force obligatoire.»,

Attendu que le Conseil d'administration, après examen, souhaite se prévaloir des dispositions dudit article,

Décide de soumettre à la Cour internationale de Justice, pour avis consultatif, les questions juridiques ci-après :

- I. Le Tribunal avait-il compétence, en vertu de l'article II de son statut, pour examiner la requête dirigée contre le Fonds international de développement agricole (ci-après dénommé le Fonds), en date du 8 juillet 2008, formée par Mme A. T. S. G., une personne physique qui était membre du personnel du Mécanisme mondial de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique (ci-après dénommée la Convention), vis-à-vis duquel le Fonds joue simplement le rôle d'organisation d'accueil ?
- II. Etant donné qu'il ressort du dossier que les parties au litige à la base du jugement n° 2867 du Tribunal sont convenues que le Fonds et le Mécanisme mondial sont des entités juridiques distinctes et que la requérante était membre du personnel du Mécanisme mondial, et en considération de tous les documents, règles et principes pertinents, l'assertion du Tribunal, en appui à sa décision affirmant sa compétence, selon laquelle «le Mécanisme mondial doit, à toutes fins administratives, être assimilé aux divers services administratifs du Fonds» et que «la conséquence en est que les décisions administratives prises par le directeur général au sujet du personnel du Mécanisme mondial sont, en droit, des décisions du Fonds», relevait-elle de sa compétence et/ou constituait-elle une faute essentielle [dans] la procédure suivie par le Tribunal ?

- III. L'assertion générale du Tribunal, en appui à sa décision affirmant sa compétence, selon laquelle «les membres du personnel du Mécanisme mondial sont des fonctionnaires du Fonds», relevait-elle de sa compétence et/ou constituait-elle une faute essentielle [dans] la procédure suivie par le Tribunal ?
- IV. La décision du Tribunal affirmant sa compétence pour examiner l'argument de la requérante selon lequel la décision du directeur général du Mécanisme mondial était entachée d'abus de pouvoir relevait-elle de sa compétence et/ou constituait-elle une faute essentielle [dans] la procédure suivie par le Tribunal ?
- V. La décision du Tribunal affirmant sa compétence pour examiner l'argument de la requérante selon lequel la décision du directeur général de ne pas renouveler le contrat de la requérante constituait une erreur de droit relevait-elle de sa compétence et/ou constituait-elle une faute essentielle [dans] la procédure suivie par le Tribunal ?
- VI. La décision du Tribunal affirmant sa compétence pour interpréter le Mémorandum d'accord entre la Conférence des parties à la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, et le FIDA (ci-après dénommé le Mémorandum), la Convention et l'Accord portant création du FIDA relevait-elle de sa compétence et/ou constituait-elle une faute essentielle [dans] la procédure suivie par le Tribunal ?
- VII. La décision du Tribunal affirmant sa compétence pour déterminer que, en s'acquittant d'un rôle d'intermédiaire et de soutien, en application du Mémorandum, le président agissait au nom du FIDA relevait-elle de sa compétence et/ou constituait-elle une faute essentielle [dans] la procédure suivie par le Tribunal ?
- VIII. La décision du Tribunal affirmant sa compétence pour substituer à la décision discrétionnaire du directeur général du Mécanisme mondial sa propre décision relevait-elle de sa compétence et/ou constituait-elle une faute essentielle [dans] la procédure suivie par le Tribunal ?
- IX. La décision rendue par le Tribunal dans son jugement n° 2867 est-elle recevable ?
-

ANNEXE 2

Article XII de l'annexe au statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail

1. Au cas où le conseil exécutif d'une organisation internationale ayant fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, du statut du Tribunal conteste une décision du Tribunal affirmant sa compétence ou considère qu'une décision dudit 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 exécutif, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice.

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

Article 96 de la Charte des Nations Unies

1. L'Assemblée générale ou le Conseil de sécurité peut demander à la Cour internationale de Justice un avis consultatif sur toute question juridique.

2. Tous autres organes de l'Organisation et institutions spécialisées qui peuvent, à un moment quelconque, recevoir de l'Assemblée générale une autorisation à cet effet ont également le droit de demander à la Cour des avis consultatifs sur des questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de leur activité.

Article 65 du Statut de la Cour

1. La Cour peut donner un avis consultatif sur toute question juridique, à la demande de tout organe ou institution qui aura été autorisé par la Charte des Nations Unies ou conformément à ses dispositions à demander cet avis.

2. Les questions sur lesquelles l'avis consultatif de la Cour est demandé sont exposées à la Cour par une requête écrite qui formule, en termes précis, la question sur laquelle l'avis de la Cour est demandé. Il y est joint tout document pouvant servir à élucider la question.

Article XIII, paragraphe 2, de l'accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et le Fonds international de développement agricole

L'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies autorise le Fonds à demander des avis consultatifs à la Cour internationale de Justice sur les questions juridiques qui se poseraient dans le cadre de l'activité du Fonds, à l'exception de celles concernant les relations réciproques entre le Fonds et l'Organisation des Nations Unies ou d'autres institutions spécialisées. Ces demandes peuvent être adressées à la Cour par le conseil des gouverneurs du Fonds ou par son conseil d'administration agissant en vertu d'une délégation d'autorité du conseil des gouverneurs. Le Fonds informe le Conseil économique et social de toute demande de ce genre qu'il adresse à la Cour.

Opinion individuelle de M. le juge Cançado Trindade

1. Dans son opinion individuelle en quinze parties, le juge Cançado Trindade explique tout d'abord que, bien qu'il ait voté en faveur du présent avis consultatif, il se sent tenu de d'exposer les fondements de sa position sur certaines questions soulevées au cours de cette procédure consultative, lesquelles touchent des points d'épistémologie juridique qui sont à la base du droit contemporain ainsi que du droit interne des Nations Unies (partie I), comme l'accèsion de l'individu au statut de sujet de droit international doté de la capacité juridique internationale, et sa volonté de voir respecter le principe de l'égalité des armes dans les contentieux administratifs internationaux.

2. Après être revenu sur le contexte factuel (partie II) et sur la décision du Tribunal administratif de l'OIT (le «TAOIT» ou le «Tribunal») prescrivant au FIDA d'exécuter son jugement n° 2867 de 2010 en faveur de Mme Ana Teresa Saez García (partie III), le juge Cançado Trindade voit l'individu, en tant que titulaire de droits en droit international, comme se trouvant au cœur du problème examiné par la Cour dans le présent avis consultatif. Il appelle ensuite l'attention sur les difficultés que la requérante n'a cessé de rencontrer (partie IV), toutes ses communications devant être transmises à la Cour par l'entremise du FIDA, ce qui soulève la question de l'application du principe de la bonne administration de la justice.

3. S'agissant de l'égalité des armes revendiquée par la requérante, le juge Cançado Trindade indique que deux formes d'inégalité ont été mises en lumière dans la présente procédure consultative (partie V). La première tient au fait que, selon l'article XII de l'annexe au statut du TAOIT, seule l'organisation internationale concernée — en l'occurrence, le FIDA — peut contester une décision défavorable du TAOIT devant la Cour (question que le Tribunal a examinée dans son jugement n° 3003 de 2011 sur la requête du FIDA visant à faire surseoir à l'exécution du jugement n° 2867 du TAOIT, qui donnait gain de cause à la requérante, Mme Saez García). La seconde tient à la position de la requérante dans la présente procédure devant la Cour et, plus particulièrement, à un aspect que le TAOIT n'a pas examiné dans son jugement n° 3003 de 2011 — mais que Mme Saez García a évoqué elle-même —, à savoir le fait que le FIDA (son contradicteur en l'espèce) est le seul à pouvoir s'adresser directement à la Cour, toutes les communications et tous les exposés de la requérante devant être communiqués par son entremise.

4. Le juge Cançado Trindade s'arrête ensuite sur les positions antagonistes de la requérante et du FIDA dans la présente procédure consultative (partie VI). Il rappelle que le même problème avait conduit l'Assemblée générale des Nations Unies à abolir, en 1995, la procédure de réformation par la Cour des décisions du Tribunal administratif des Nations Unies (le «TANU»), par souci du principe de l'égalité des parties. Au cours de la présente procédure consultative, les difficultés rencontrées par la requérante, Mme Saez García (qui dépendait du FIDA pour transmettre le moindre document à la Cour) ont contraint le Greffe à intervenir à deux reprises, au nom d'une bonne administration de la justice.

5. Dans la partie VII de son opinion individuelle, le juge Cançado Trindade se livre à un examen du problème récurrent de l'inégalité des armes dans les procédures de réformation, comme celles qui se déroulent devant la Cour. Il signale tout d'abord que, bien qu'il s'agisse ici de principes généraux du droit, tels que l'égalité des armes devant les cours et tribunaux ou la bonne administration de la justice, le fait est que le problème perdure malheureusement depuis plus d'un demi-siècle (56 ans), «lésant grandement les personnes physiques, auxquelles le droit international administratif, ou le droit des Nations Unies, reconnaît certains droits».

6. Le juge Cançado Trindade revient ensuite sur les cinq avis consultatifs que la Cour a déjà rendus en la matière (en 1954, 1956, 1973, 1982 et 1987), afin de nous permettre «d’apprécier les difficultés rencontrées par la Cour lorsqu’elle s’est trouvée aux prises avec une conception du droit international, qui avait pour vaine prétention de nier le passage du temps (à l’instar des tenants du positivisme juridique)», à savoir l’avis consultatif de 1954 sur l’Effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité ; l’avis consultatif de 1956 sur les Jugements du Tribunal administratif de l’OIT sur requêtes contre l’Unesco ; l’avis consultatif de 1973 sur la Demande de réformation du jugement n° 158 du Tribunal administratif des Nations Unies ; l’avis consultatif de 1982 sur la Demande de réformation du jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies ; et l’avis consultatif de 1987 sur la Demande de réformation du jugement n° 333 du Tribunal administratif des Nations Unies.

7. Au terme de son analyse, le juge Cançado Trindade estime que, «[p]endant 56 ans, la force d’inertie et la léthargie mentale ont régné dans ce domaine. La Cour continue de suivre cette procédure anormale (de réformation des jugements du TAOIT), en 2011 comme en 1956», sur la foi d’un

«dogme d’un autre âge selon lequel les personnes physiques ne pourraient pas se présenter devant elle faute d’être des sujets de droit international, pérennisant ainsi une procédure archaïque et figée qui va à l’encontre de la logique, du sens commun et du principe fondamental de la bonne administration de la justice».

Il rappelle ensuite que, tout au long de ces 56 années, «cette situation a été critiquée à juste titre par des juges (ainsi que des juristes) issus de systèmes juridiques et de traditions différents», qui avaient siégé avant lui à la Cour. Pour le juge Cançado Trindade, «[i]l n’y a pas lieu de s’en étonner, puisque ce sont des principes élémentaires du droit qui sont en jeu, tels que la bonne administration de la justice et l’égalité des armes dans le cadre des procédures juridiques (internationales)».

8. Le juge Cançado Trindade rappelle en outre (partie VIII) que, malgré ce problème récurrent de l’inégalité procédurale (dans les affaires qui ont donné lieu aux cinq avis consultatifs précédents de 1954, 1956, 1973, 1982 et 1987), ou indépendamment de ce problème,

«la Cour a eu tendance à confirmer la validité des décisions du TANU et du TAOIT, que celles-ci fussent ou non favorables au requérant. C’est ainsi qu’elle a confirmé les décisions préalables du TANU dans ses avis consultatifs de 1973, de 1982 et de 1987, et qu’elle a également donné raison au TAOIT dans ses avis consultatifs de 1954 et dans le présent avis de 2012 ... Pourtant, la façon dont elle a traité le problème de l’inégalité dans la procédure — en décidant par exemple de ne pas tenir d’audiences en l’espèce — demeure tout à fait insatisfaisante : au lieu de remédier à ce problème récurrent, elle a capitulé», estime-t-il.

9. Dans ces conditions, la solution qui semble s’imposer d’elle-même aux yeux du juge Cançado Trindade, aux fins de la présente espèce, est de remettre au premier plan «les avancées du jus gentium contemporain, qui tendent à faire des personnes physiques des sujets de droit international auxquels est reconnu le droit d’accès à la justice lato sensu (y compris l’égalité dans la procédure), le locu standi in judicio et le jus standi, dans l’espoir que, à l’avenir, les individus seront pleinement pris en considération dans le fonctionnement des tribunaux administratifs internationaux en général (y compris dans le cadre de la procédure de réformation). Telle est l’approche préconisée par le juge Cançado Trindade dans la suite de son opinion individuelle.

10. Dans la partie IX de son opinion, le juge Cançado Trindade examine la question de l'accession de l'individu au statut de sujet de droit international doté de la capacité juridique internationale. Commençant par rappeler la doctrine léguée par les «pères fondateurs» du droit des gens (Francisco de Vitoria, Alberico Gentili, Francisco Suárez, Hugo Grotius, Samuel Pufendorf, Christian Wolff et Cornelius van Bynkershoek) concernant les sujets du jus gentium, il passe ensuite en revue les développements intervenus depuis lors et appelle l'attention sur le fait que la création de juridictions internationales permanentes, au début du XX^e siècle (la première étant la Cour de justice centraméricaine, qui a vu le jour en 1907), «a en fait transcendé une conception purement interétatique du contentieux international».

11. De nos jours, poursuit-il, la coexistence de plusieurs juridictions internationales spécialisées dans les droits de l'homme (les cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme, et, plus récemment, la cour africaine de justice et des droits de l'homme) atteste que les personnes physiques sont désormais considérées comme des sujets de droit international «dotés de la faculté d'engager des procédures devant des juridictions internationales». En fait, ajoute le juge Cançado Trindade, les personnes physiques ont «toujours eu un lien, direct ou indirect, avec l'ordre juridique international, comme en témoignent, par exemple, les systèmes de protection des minorités et de mandat mis en place par la Société des Nations dans l'entre-deux-guerres, auxquels ont succédé, après la création de l'Organisation des Nations Unies, les systèmes de tutelle, complétés au fil des années par les multiples mécanismes de protection des droits de l'homme, de nature conventionnelle ou extraconventionnelle, mis en place à l'échelle internationale».

12. Dans la partie X de son opinion individuelle, le juge Cançado Trindade rappelle également que la question de la capacité des personnes physiques d'engager une procédure devant la Cour internationale de Justice, ou sa devancière, la Cour permanente de Justice internationale, a, de fait, été envisagée dès 1920, lors de la rédaction du projet de statut de la Cour permanente par le comité consultatif de juristes nommé par la Société des Nations. La théorie dominante de l'époque, selon laquelle «seuls les Etats étaient des personnes morales dans l'ordre international», reprise par la suite dans le Statut de la Cour internationale de Justice au paragraphe 1 de l'article 34, «a été rapidement critiquée avec force par les esprits plus clairvoyants de l'époque (dans les années 20 déjà)». Selon le juge Cançado Trindade, «[l']option retenue par les rédacteurs du Statut de la Cour permanente, cristallisée dans le statut de la Cour internationale de Justice, est encore plus critiquable si l'on considère que, dès la première moitié du XX^e siècle, de nouvelles voies étaient explorées en droit international qui, de fait, conféraient aux personnes physiques la faculté d'engager des procédures devant des juridictions internationales».

13. Cette tendance à accorder un droit de recours individuel devant les juridictions internationales, ajoute-t-il, «s'est confirmée et généralisée après la création de l'Organisation des Nations Unies», plusieurs traités universels et conventions régionales de protection des droits de l'homme prévoyant le droit d'introduire des requêtes individuelles. La question de l'accès des personnes physiques à la justice internationale, dans le respect du principe de l'égalité dans la procédure, a sensiblement évolué au cours des dernières décennies. Et le juge Cançado Trindade d'ajouter :

«La position dogmatique qu'elle a adoptée en 1920, lors de la rédaction et de l'adoption de son Statut, n'a pas empêché la Cour permanente, dès les premières années de son existence, de connaître d'affaires relatives au traitement de minorités ou d'habitants de villes ou de territoires ayant un statut juridique propre. Lorsqu'elle a examiné ces questions, la Cour permanente a développé des considérations qui allaient bien au-delà de la dimension interétatique, prenant en compte la situation des

personnes elles-mêmes (comme, par exemple, dans son avis consultatif sur la Compétence des tribunaux de Dantzig, 1928). Très vite, le caractère artificiel de cette dimension interétatique est devenu manifeste et a été reconnu comme tel dans la jurisprudence de la Cour permanente.»

14. Le juge Cançado Trindade cite ensuite des affaires plus récentes, extraites de la jurisprudence de la Cour elle-même, qui vont dans le même sens, à savoir : l'affaire Nottebohm concernant la double nationalité (Liechtenstein c. Guatemala, 1955) ; celle relative à l'Application de la convention de 1902 pour régler la tutelle des mineurs (Pays-Bas c. Suède, 1958) ; celle relative au Procès de prisonniers de guerre pakistanais (Pakistan c. Inde, 1973) ; celle des otages (Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran (Etats-Unis d'Amérique c. Iran, 1980) ; celle relative au Timor oriental (Portugal c. Australie, 1995) ; celle relative à l'Application de la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (Bosnie-Herzégovine c. Yougoslavie, 1996) ; et les trois affaires successives en matière d'assistance consulaire : l'affaire Breard (Paraguay c. Etats-Unis d'Amérique, 1998), l'affaire LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique, 2001) et l'affaire Avena et autres ressortissants mexicains (Mexique c. Etats-Unis d'Amérique, 2004).

15. Dans ces affaires, précise-t-il, «l'un des éléments essentiels était justement la situation concrète des personnes directement concernées, et non pas simplement des questions abstraites touchant exclusivement aux relations mutuelles des Etats en litige». Il rappelle en outre qu'en l'affaire des Activités armées sur le territoire du Congo (République démocratique du Congo c. Ouganda, 2000), la Cour était préoccupée par «les graves violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire», et dans celle de la Frontière terrestre et maritime entre le Cameroun et le Nigéria (1996), elle se souciait des «victimes des affrontements armés». Parmi les instances plus récentes dans lesquelles «les préoccupations de la Cour sont allées au-delà de la conception interétatique», figurent celle relative à des Questions concernant l'obligation de poursuivre ou d'extrader (Belgique c. Sénégal, 2009), qui a trait au principe de la compétence universelle en vertu de la Convention des Nations Unies contre la torture ; l'avis consultatif sur la Déclaration d'indépendance du Kosovo (2010) ; l'affaire A.S. Diallo (Guinée c. République démocratique du Congo, 2010) sur la détention et l'expulsion d'un ressortissant étranger ; celle des Immunités juridictionnelles de l'Etat (Allemagne c. Italie, demande reconventionnelle, 2010) ; celle relative à l'Application de la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (Géorgie c. Fédération de Russie, 2011) ; et celle du Temple de Préah Vihear (Cambodge c. Thaïlande, 2011).

16. «La nature même de plusieurs affaires dont la Cour a eu à connaître» révèle le «caractère artificiel de la conception exclusivement interétatique des procédures se déroulant devant elle», conception qui méconnaît par ailleurs l'évolution du droit international. La procédure de réformation, qui fait l'objet de la présente demande d'avis consultatif soumise à la Cour, en est une illustration. Cette procédure appartient à un autre âge en ce qu'elle insiste sur l'absence de locus standi in judicio des personnes physiques devant la Cour, principe devenu obsolète (partie XII de l'opinion). A cet égard, le juge Cançado Trindade rappelle que, dès la 10^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, en 1955, le secrétaire général d'alors, Dag Hammarskjöld, avait présenté à l'Assemblée un mémoire intitulé «Participation des individus à la procédure devant la Cour internationale de Justice», dans lequel il soulignait la nécessité de mettre en place une procédure équitable dans ce domaine en devenir, en prévoyant «la participation éventuelle des individus à la procédure devant la Cour internationale de Justice» en tant que sujets de droit. Aussi, poursuit le juge Cançado Trindade,

«Dès le milieu du XXe siècle, le statut juridique des personnes physiques devant les tribunaux internationaux et la nécessité de leur garantir un procès équitable (également consacrée dans les instruments élaborés par les organisations internationales) étaient déjà reconnus.»

17. Dans la partie XIII de son opinion individuelle, le juge Cançado Trindade se déclare résolument partisan de «l'obligation impérieuse d'assurer l'égalité des parties dans le cadre de la procédure judiciaire internationale» devant la Cour internationale de Justice, en tant qu'elle fait «partie intégrante du droit d'accès à la justice lato sensu». Après avoir passé en revue les apports de la jurisprudence pertinente des cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme en la matière, il affirme qu'

«[i]l est fermement établi, en droit international procédural contemporain, que les parties en litige doivent, dans le cadre de la procédure, se voir reconnaître la même faculté de présenter leur cause, ainsi que de prendre connaissance des moyens avancés par la partie adverse, et de les commenter»,

et que «le principe du contradictoire a marqué de son empreinte les juridictions internationales contemporaines les plus diverses».

18. Le juge Cançado Trindade consacre la partie XIV de son opinion individuelle à la «nécessité de garantir aux personnes physiques le locus standi in judicio et le jus standi devant les juridictions internationales, Cour internationale de Justice comprise», afin d'assurer l'égalité des parties au procès (en tant que partie intégrante du droit d'accès la justice lato sensu), dans le cadre de procédures de réformation telles que celle dont la Cour est saisie en l'espèce. Un «dogme obsolète, imposé à la Cour depuis ses origines», empêche les personnes physiques, parce qu'elles ne sont toujours pas considérées comme des sujets de droit international, d'ester devant celle-ci. En conséquence, déplore le juge Cancado Trindade, «seule l'organisation internationale concernée (l'employeur) jouit du jus standi et du locus standi in judicio devant la Cour internationale de Justice, la personne physique (l'employé) dépendant de la décision de l'employeur (de saisir la Cour) et n'ayant pas la faculté, si la Cour est effectivement saisie, de se présenter devant elle. C'est là assurément une double inégalité dans la procédure devant la Cour mondiale».

19. En conclusion (partie XV), le juge Cançado Trindade estime que la compétence consultative de la Cour internationale de Justice semble offrir le cadre voulu pour envisager d'éventuelles avancées dans ce domaine permettant, tout particulièrement en «cette époque de règne de l'Etat de droit aux niveaux national et international», de dépasser la perspective purement interétatique et venant sonner le glas d'un «dogme totalement caduc». Si cette question revêt une telle importance, c'est parce qu'elle semble aller au-delà d'une perspective interétatique bien peu satisfaisante, suivant en cela les évolutions qu'ont récemment connues divers domaines du droit international contemporain. Cet aspect, selon le juge Cançado Trindade, ne saurait rester méconnu, ni inexploré, par une juridiction mondiale telle que la Cour internationale de Justice. La participation de personnes physiques aux procédures de réformation soumises à la Cour préserverait, d'après le juge Cançado Trindade, un principe du contradictoire «essentiel à la quête de la vérité et à la réalisation de la justice, en garantissant tout au long de la procédure devant la Cour l'égalité des armes indispensable à la bonne administration de la justice».

20. Pour le juge Cançado Trindade, c'est là une évolution

«logique, puisque, à la personnalité juridique internationale des parties doit correspondre leur pleine capacité juridique de faire valoir leurs droits devant la Cour. En outre, leur participation publique à la procédure devant celle-ci emportera reconnaissance du droit à la liberté d'expression des parties en litige elles-mêmes, en leur conférant la faculté d'agir en véritables sujets de droit. Les personnes qui se sentent victimes et veulent que justice leur soit rendue trouveront une forme de réparation dans la contribution directe qu'elles apporteront — par leur participation — à la patiente reconstitution et détermination des faits par la Cour elle-même.»

Aussi la question ici en cause lui semble-t-elle mériter dorénavant un examen approfondi et minutieux. Et le juge Cançado Trindade de conclure que, «la Cour devant s'acquitter de ses fonctions face aux plus grands défis de notre temps, elle ne pourra, en sa qualité de Cour internationale de Justice, que reconnaître enfin que les personnes physiques sont des sujets de droit international, du droit des gens contemporain».

Déclaration de M. le juge Greenwood

Le juge Greenwood fait siennes les réponses formulées par la Cour et souscrit au raisonnement qui les sous-tend. Il exprime néanmoins de sérieuses réserves quant au contenu de l'article XII de l'annexe au statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, qui réserve la possibilité de saisir la Cour à une seule des parties, créant ainsi une inégalité entre l'organisation et le fonctionnaire qu'elle emploie, à laquelle il est difficile de remédier. Il ne fait aucun doute à ses yeux que Mme Saez García était fonctionnaire du FIDA. Il aurait été partisan d'ordonner à celui-ci de régler au moins une partie des dépens engagés par l'intéressée si elle en avait fait la demande.
