

OPINION INDIVIDUELLE DE M. KLAESTAD

[Traduction]

A mon avis, la Cour n'aurait pas dû donner l'avis qui lui est demandé et ce pour les raisons suivantes :

I. La présente demande d'avis consultatif, qui est introduite en vertu de l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, porte sur quatre jugements que ce Tribunal a rendus dans des affaires contentieuses portées devant lui contre l'Unesco par quatre anciens fonctionnaires de cette Organisation. L'Unesco, sous forme d'une demande d'avis consultatif, conteste la validité des jugements, en alléguant que le Tribunal n'était pas compétent ou qu'il a dépassé sa compétence.

La méthode judiciaire normale pour contester des jugements rendus par le Tribunal administratif, dans des affaires contentieuses entre une organisation internationale et des personnes privées, consisterait en une revision en procédure contentieuse. Toutefois, comme l'article 34 du Statut de la Cour permet aux États seulement, et non aux organisations internationales ou aux personnes privées, de comparaître devant la Cour en qualité de parties à une procédure contentieuse, la possibilité d'une telle revision par la Cour serait exclue. Dans ces conditions, l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail a pour objet de prévoir une autre méthode pour soumettre à la Cour la question de la validité des jugements du Tribunal administratif, à savoir la voie d'une demande d'avis consultatif portant sur des questions relatives à la compétence du Tribunal ou « à une faute essentielle dans la procédure suivie ».

Ainsi, les quatre affaires auxquelles ont trait les questions posées à la Cour et qui, par leur nature même, étaient des affaires contentieuses portées devant le Tribunal administratif ont, par l'opération de l'article XII du Statut de ce Tribunal, été transformées en affaires de caractère consultatif devant la Cour, avec cette modification apportée à la procédure consultative usuelle, que l'avis donné par la Cour en vertu de l'article XII, paragraphe 2, a force obligatoire. Cette transformation d'une procédure contentieuse devant le Tribunal administratif en une procédure consultative devant la Cour entraîne, au point de vue de la procédure, des conséquences sérieuses.

Il ressort des dispositions de l'article 66 du Statut de la Cour que, seuls, les États et les organisations internationales ont accès à la Cour en procédure consultative. Les personnes privées n'ont pas le droit de participer à la procédure engagée devant la Cour. Conformément à cet article, la Cour ne peut recevoir d'exposés écrits ou oraux que d'États ou d'organisations internationales.

Le droit n'a pas été accordé aux personnes privées de soumettre à la Cour des exposés écrits, ni de comparaître ou de se faire représenter à l'audience pour y prononcer des exposés oraux relatifs aux questions posées à la Cour à fin d'avis consultatif. Les dispositions de l'article 66 n'ont pas donné aux quatre anciens fonctionnaires de l'Unesco l'occasion de défendre leurs intérêts ; et cependant, ils sont directement intéressés à la matière dont la Cour traite et ils seront directement affectés par son avis. L'article XII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal administratif n'en dispose pas moins que l'avis de la Cour aura force obligatoire.

Afin de porter remède à cette situation évidemment inacceptable, l'Unesco a proposé que les observations et renseignements que les quatre anciens fonctionnaires désireraient éventuellement soumettre à la Cour fussent transmis à l'Organisation qui, sans en examiner le contenu, les transmettrait à la Cour dans les délais fixés. Cette proposition a été acceptée par le Conseil des quatre anciens fonctionnaires, qui s'y est conformé. Mais un expédient de cette nature n'assure pas l'égalité de statut nécessaire, en droit et en fait, entre l'Organisation, d'une part, et des personnes privées intéressées, de l'autre, étant donné que les personnes privées auraient forcément à dépendre de l'Organisation — leur adversaire dans les différends soumis au Tribunal administratif — pour la présentation à la Cour de leur point de vue.

La question relative aux débats oraux présente des difficultés encore plus grandes. Comme l'article 66 du Statut ne permet pas à des personnes privées de comparaître devant la Cour ou d'être représentées à l'audience, la Cour, si elle avait tenu des audiences, eût dû envisager la possibilité que l'Unesco s'y présente et défende son point de vue en l'absence des quatre anciens fonctionnaires ou de leur représentant, ceux-ci n'étant pas autorisés à y participer. Pour prévenir une telle éventualité et pour assurer dans toute la mesure possible l'égalité nécessaire entre l'Organisation et les personnes privées intéressées, la Cour s'est trouvée obligée de renoncer aux audiences dans la présente procédure consultative, encore que l'article 66 prévoit que la Cour peut tenir des débats oraux et nonobstant le fait que jusqu'ici, dans toutes les affaires consultatives, considérées par cette Cour, des audiences ont été ordonnées comme une partie normale et utile, sinon indispensable, de la procédure.

II. L'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, en vertu duquel la demande d'avis a été introduite, dispose que, dans tous les cas où le Conseil exécutif d'une organisation internationale, qui a fait la déclaration prévue à l'article II, paragraphe 5, 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 sera soumise par

le Conseil exécutif intéressé, pour avis consultatif, à la Cour internationale de Justice. Bien que les décisions du Tribunal administratif portent sur des différends entre une organisation internationale et des personnes privées, seule l'organisation possède le droit de contester de cette manière la validité des décisions. Les autres parties aux différends, les personnes privées, ne disposent pas du droit correspondant de contester la validité d'une décision. La raison de cette inégalité manifeste peut être partiellement due au Statut de la Cour, qui ne permet pas à des personnes privées d'introduire une requête pour avis consultatif.

Les dispositions de l'article XII ont donc créé une inégalité manifeste entre les parties à un différend sur lequel le Tribunal administratif a prononcé. Cet article a introduit une procédure de révision qui manque à observer les principes fondamentaux d'égalité de la justice et d'impartialité de la procédure. Ce manque d'égalité et d'impartialité s'aggrave du fait que le droit de contester la validité d'une décision du Tribunal administratif, tout en étant accordé à l'organisation internationale, est refusé à la partie la plus faible.

III. Étant donné la situation judiciaire anormale ainsi créée par ces diverses règles de procédure, on peut se demander si la Cour devrait répondre aux questions qui lui ont été posées.

L'article 65 du Statut prévoit que la Cour « peut donner » (dans le texte anglais : « *may give* ») un avis consultatif sur toute question juridique. C'est ainsi que, la Cour, dans son avis consultatif de 1950, relatif à l'*Interprétation de certains traités de paix* (première phase), s'est exprimée comme il suit :

« L'article 65 du Statut est permissif. Il donne à la Cour le pouvoir d'apprécier si les circonstances en l'espèce sont telles qu'elles doivent la déterminer à ne pas répondre à une demande d'avis. »

Dans l'affaire consultative relative au *Statut de la Carélie orientale*, la Cour permanente de Justice internationale a en fait refusé, en 1923, de donner un avis. Avant cela, en mars 1922, la Cour permanente avait examiné la question de savoir si elle avait le droit de refuser de répondre à une demande d'avis. Dans une note, le juge Moore avait exprimé l'opinion que l'article 14 du Pacte de la Société des Nations ne pouvait être considéré comme imposant à la Cour l'obligation de donner des avis consultatifs sans condition et sur demande. La Cour s'était associée à cette manière de voir (Publications de la Cour, Série D, n° 2, pages 161 et 383-398).

A cette époque, la disposition afférente aux avis consultatifs se trouvait à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations. Le texte anglais disposait comme il suit : « *The Court may also give an advisory opinion upon any dispute or question referred to it by the Council or by the Assembly.* » Le texte français était ainsi libellé : « Elle [la

Cour] donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. » Dans le Statut de la Cour internationale de Justice, à l'article 65, le mot « donnera » a été changé en « peut donner », ce qui exprime clairement, dans le texte français également, le caractère permissif de la disposition.

Par conséquent, selon moi, la Cour est fondée à refuser de donner l'avis consultatif qui lui est demandé quand elle estime que des raisons décisives l'amènent à ce refus.

IV. Eu égard à ces diverses considérations, j'incline à penser que la Cour ne devrait pas, en répondant aux questions qui lui ont été posées, sanctionner implicitement une procédure de revision qui place dans un état d'inégalité manifeste les parties aux différends auxquels ont trait les questions posées et qui, contrairement aux dispositions de l'article 66 du Statut, crée un obstacle à l'examen par la Cour, en audience publique, des demandes d'avis. Ces considérations paraissent spécialement pertinentes dans l'affaire consultative actuelle, vu l'article XII, paragraphe 2, du Statut du Tribunal administratif, qui dispose que l'avis de la Cour aura force obligatoire, assimilant ainsi plus étroitement que d'habitude l'affaire consultative présente à une affaire contentieuse.

Donner un avis consultatif dans le cas actuel sur la base de cette procédure de revision défectueuse, ne serait guère compatible avec les devoirs de la Cour en matière judiciaire. Désireuse de coopérer dans toute la mesure du possible avec un autre organe des Nations Unies dans l'accomplissement de devoirs internationaux, la Cour s'est écartée de sa procédure usuelle, en renonçant à tenir audience et en acceptant des personnes privées intéressées, qui n'ont pas accès à elle, des exposés écrits transmis à la Cour par l'Organisation. Quoique l'on puisse penser d'une telle dérogation à une procédure judiciaire normale, la Cour ne peut en aucun cas ni méconnaître le principe fondamental de l'égalité des parties — égalité en droit comme en fait —, qui est expressément confirmé par l'article 35, paragraphe 2, du Statut de la Cour, ni transiger avec ce principe. La Cour ne devrait pas non plus, en répondant aux questions qui lui sont posées, paraître acquiescer à une procédure de revision qui, en accordant à une seule des parties aux jugements du Tribunal administratif le droit de contester ces jugements, manque à observer des principes généralement reconnus.

Pour ces motifs, j'estime que la Cour aurait dû se prévaloir du droit que lui confère l'article 65 du Statut de s'abstenir de donner l'avis consultatif qui lui est demandé.

Cependant, je ne vais pas jusqu'à dire qu'en l'espèce, la compétence pour donner un avis consultatif fait défaut à la Cour. Du moment que l'avis, conformément à l'article 96 de la Charte des Nations Unies et à l'article 65 du Statut de la Cour, est demandé

par un organe dûment autorisé des Nations Unies sur des questions juridiques se posant dans le cadre de son activité, et puisque les Questions I et III — mais guère les Questions II *a*) et *b*) — rentrent dans les termes et le domaine de l'article XII du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail, la compétence de la Cour pour donner un avis semble établie. Mais selon moi, la Cour aurait dû s'abstenir d'exercer sa compétence, comme elle l'a fait, pour des raisons différentes, dans l'affaire de l'*Or monétaire*. Néanmoins, puisque la Cour en a décidé autrement, j'ai voté sur les questions qui lui ont été posées, acceptant les réponses données dans le dispositif de l'avis.

(Signé) Helge KLAESTAD.