

*Que
sais-je?*

LES

**FONCTIONNAIRES
INTERNATIONAUX**

**ALAIN PELLET
ET DAVID RUZIÉ**



PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

● UE SAIS-JE ?

*Les fonctionnaires
internationaux*

ALAIN PELLET

Professeur à l'Université de Paris X - Nanterre
et à l'Institut d'études politiques de Paris

DAVID RUZIÉ

Professeur à l'Université René-Descartes (Paris V)
Ancien doyen de la Faculté de droit



DES MÊMES AUTEURS

ALAIN PELLET

- Droit international public* (avec Nguyen Quoc D. et P. Daillier), LGDJ, 4^e éd., 1992, 1 269 p.
La Charte des Nations Unies (dir., avec J.-P. Cot), Economica, 2^e éd., 1991, xv-1 571 p. (traduction en anglais et en japonais en cours).
Le droit international du développement, PUF, « Que sais-je ? », n° 1731, 2^e éd., 1987, 128 p. (traduction en japonais, 1989).
Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux, Pédone, 1982, 202 p.
Droit international public, PUF, « Mémento Thémis », 1981, 154 p. (traduction en japonais, 1992).

DAVID RUZIÉ

- Droit international public*, Dalloz, coll. « Mémentos », 10^e éd., 1992, 227 p.
Organisations internationales et sanctions internationales, A. Colin, coll. « U », 1971, 224 p.
Les fonctionnaires internationaux, A. Colin, coll. « Dossiers U2 », 1970, 95 p. (épuisé).
Les agents publics et les salariés en droit français, LGDJ, 1960, 309 p. (épuisé).

ISBN 2 13 045520 4

Dépôt légal — 1^{re} édition : 1993, juin

© Presses Universitaires de France, 1993
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACCT	Agence de coopération culturelle et technique
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire français de droit international</i>
AG	Assemblée générale
AID	Association internationale pour le développement
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
<i>AJNU</i>	<i>Annuaire juridique des Nations Unies</i>
<i>Ann. eur.</i>	<i>Annuaire européen d'administration publique</i>
<i>Adm. publ.</i>	
as	autres
ASE	Agence spatiale européenne
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement (Banque mondiale)
BIT	Bureau international du travail
<i>BYBIL</i>	<i>British Yearbook of International Law</i>
C.	contre
CAC	Comité administratif de coordination
CCQA	Comité consultatif sur les questions administratives (ONU)
CE	Conseil de l'Europe
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEEA	Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM)
CEPMMT	Centre européen de prévision météorologique à moyen terme
CERN	Organisation européenne de recherche nucléaire
CFPI	Commission de la fonction publique internationale
CIJ	Cour internationale de Justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
CNUCED	Conférence des Nations Unies pour le commerce et le développement
consult.	consultatif (avis)
CR	Commission de recours ; CRCE : Commission de recours du Conseil de l'Europe, CROTAN : Commission de recours de l'OTAN, etc.
CRP	Comité des représentants du personnel

CRSG	Comité des représentants des secrétaires généraux (Organisations européennes coordonnées)
<i>EDCE</i>	<i>Etudes et documents du Conseil d'Etat</i>
ESO	Organisation européenne pour des recherches astronomiques dans l'hémisphère austral
EURATOM	V. CEEA
Eurocontrol	Organisation européenne pour le contrôle de la navigation aérienne
FAFI	Fédération des associations de fonctionnaires internationaux
FAO	Food and Agriculture Organisation (Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture)
FICSA	Federation of International Civil Service Association (v. FAFI)
FISE	Fonds international de secours à l'enfance (en anglais : UNICEF)
FMI	Fonds monétaire international
INTERPOL	Organisation internationale de police criminelle
<i>JDI</i>	<i>Journal du droit international (Clunet)</i>
jgt	Jugement
LEA	Ligue des Etats arabes
LEBM	Laboratoire européen de biologie moléculaire
NU	Nations Unies
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des Etats américains
OECE	Organisation européenne de coopération économique
OFAJ	Office franco-allemand pour la jeunesse
OIT	Organisation internationale du travail
OMI	Organisation maritime internationale (ex-OMCI : Organisation maritime consultative intergouvernementale)
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique-Nord
OUA	Organisation de l'Unité africaine
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
<i>RCADI</i>	<i>Recueil des cours de l'Académie de droit international (La Haye)</i>
<i>RBDI</i>	<i>Revue belge de droit international</i>
<i>RDH</i>	<i>Revue des droits de l'homme</i>

<i>Rec.</i>	<i>Recueil</i>
Résol.	Résolution
<i>RGDIP</i>	<i>Revue générale de droit international public</i>
<i>RISA</i>	<i>Revue internationale de sciences administratives</i>
<i>RMC</i>	<i>Revue du Marché commun</i>
<i>RTDE</i>	<i>Revue trimestrielle de droit européen</i>
SDN	Société des Nations
SFDI	Société française pour le droit international
SFI	Société financière internationale
TABM	Tribunal administratif de la Banque mondiale
TANU	Tribunal administratif des Nations Unies
TALEA	Tribunal administratif de la LEA
TAOEA	Tribunal administratif de l'OEA
TAOCDE	Tribunal administratif de l'OCDE
TAOIT	Tribunal administratif de l'OIT
TPI	Tribunal de première instance (Communautés européennes)
UEO	Union de l'Europe occidentale
UIT	Union internationale des télécommunications
UNICEF	United Nations Children Fund (v. FISE)
Unesco	United Nations Organisation for Education, Science and Culture (Organisation des Nations pour l'éducation, la science et la culture)
UNRWA	United Nations Relief and Works Administration (Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient)
UPU	Union postale universelle

Introduction

LA NOTION DE FONCTIONNAIRE INTERNATIONAL

Les organisations internationales sont créées par les Etats en vue d'atteindre des objectifs d'intérêt commun. A cette fin, elles sont dotées d'organes permanents. Les fonctionnaires internationaux sont alors indispensables pour assurer le fonctionnement de ces organes. Ils permettent ainsi aux organisations de manifester, dans l'accomplissement de leur mission, une volonté propre, distincte de celle des Etats membres.

Mais les fonctionnaires internationaux ne constituent qu'un sous-ensemble à l'intérieur de la catégorie des « agents internationaux ». Pour la Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif de 1949 relatif à l'affaire Bernadotte, l'expression « agent international » désigne « toute personne par qui l'organisation agit » (*Rec.*, 1949, p. 177).

Il n'existe de définition ni conventionnelle, ni jurisprudentielle de la notion de fonctionnaire international. Certains statuts du personnel d'organisations internationales donnent, sans doute, une définition des « fonctionnaires » (parfois appelés « agents »), mais ces définitions ne valent que pour l'application de ces textes.

Elles sont de peu d'utilité pour dégager une définition générale, valable partout : elles sont souvent tautologiques (« sont fonctionnaires les membres du personnel auxquels s'applique le présent statut ») ou procèdent par voie d'énumération ou d'exclusion.

Ainsi le statut du personnel du BIT précise qu'il « s'applique à tous les fonctionnaires composant le personnel du Bureau » (art. 02. a 1), étant entendu que « le personnel du Bureau comprend : 1) des fonctionnaires nommés sans limitation de durée à des postes inscrits au budget de l'Organisation (...); 2) des fonctionnaires nommés pour une durée déterminée aux postes qui peuvent être créés par le conseil d'administration au moyen de fonds spéciaux (...); 3) des fonctionnaires nommés pour une durée déterminée (...) » (art. 2. 1). Quant aux statuts du personnel des Nations Unies et de l'Unesco, ils se bornent à proclamer laconiquement : « Les membres du secrétariat sont des fonctionnaires internationaux » (art. 1. 1), le premier indiquant en outre que lui sont soumis « tous les membres du secrétariat de l'Organisation auxquels il est rendu expressément applicable par les termes de leur engagement » (préambule) tandis que le règlement du personnel de l'ONU s'applique « à tous les fonctionnaires du Secrétariat nommés par le Secrétaire général, à l'exception des agents engagés au titre de projets d'assistance technique, du personnel expressément engagé pour des conférences et autres périodes de courte durée, des personnes expressément engagées comme agents régulateurs ou guides du service des visites à New York et des stagiaires du cadre spécial ».

Pour sa part, le statut des fonctionnaires des Communautés définit ceux-ci comme « toute personne qui est nommée, dans les conditions prévues à ce statut, dans un emploi permanent d'une des institutions par un acte écrit de l'autorité investie du pouvoir de nomination » (art. 1^{er}). La permanence de l'emploi est également le critère retenu par les textes statutaires au Conseil de l'Europe et à l'OCDE.

Alors que le nombre des organisations internationales ne dépassait pas la dizaine (contre plus de trois cents de nos jours), Mme Suzanne Bastid proposait, dès 1930, dans la thèse qu'elle a consacrée à ce thème, de considérer comme fonctionnaire international « tout individu chargé par les représentants de plusieurs Etats ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d'un accord interétatique et sous le contrôle

des uns ou de l'autre, d'exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d'une façon continue et exclusive des fonctions dans l'intérêt de l'ensemble des Etats en question » (*Les fonctionnaires internationaux*, p. 53). Cette définition demeure valable.

I. — Les traits caractéristiques de la définition

La jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux et quelques décisions judiciaires nationales (ex., en France : Conseil d'Etat, 17 juillet 1931, Dame Adrien ; Cour Paris, 18 juin 1968, Klarsfeld c. OFAJ) ont permis de faire ressortir les trois éléments caractéristiques du fonctionnaire international : un agent qui exerce une fonction publique au service d'une organisation internationale, d'une manière exclusive et continue, entraînant un régime juridique particulier de caractère international.

1. L'exercice indépendant d'une fonction publique au service d'une organisation internationale. — Le fonctionnaire international exerce une fonction publique pour le compte d'une organisation internationale et non pour le compte d'un Etat ou d'une organisation non gouvernementale. Cette caractéristique est de nature à garantir son indépendance à l'égard de toute autorité extérieure à l'organisation, en contrepartie de son allégeance à l'égard de l'organisation. Les fonctionnaires internationaux participent au fonctionnement des organes des organisations internationales, avec les membres des délégations nationales. Mais ces représentants nationaux, comme c'est tout naturellement également le cas dans les conférences internationales, n'agissent, en ce qui les concerne, que pour le compte exclusif de leur Etat. Les fonctionnaires

internationaux n'ont en vue que les intérêts de l'organisation.

La distinction ne relève pas de l'évidence : le secrétariat des premières organisations internationales, « unions » techniques et commissions fluviales, était assuré par des fonctionnaires nationaux mis à leur disposition par les Etats membres, et l'article 6 du pacte de la SDN ne prenait pas position sur ce point. Toutefois, dès 1920, le célèbre rapport Balfour, présenté au Conseil de l'Organisation, jetait les bases de la fonction publique internationale moderne : « Les membres du secrétariat, une fois nommés, ne sont plus au service de leur pays d'origine, mais deviennent temporairement et exclusivement des fonctionnaires de la Société des Nations. Leurs attributions sont non pas nationales, mais internationales. »

Ce principe fondamental est à l'origine de l'article 100 de la Charte des Nations Unies — dont s'inspirent la quasi-totalité des actes constitutifs des organisations internationales —, qui en tire deux conséquences. D'une part, « dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne sollicitent ni n'acceptent d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation », formule à peu près exactement reprise de l'article 1^{er} du règlement du personnel de la SDN. D'autre part, « chaque membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche ». Ainsi se trouve établi le principe, fondamental, de l'indépendance des fonctionnaires internationaux, élément clé de leur statut (v. A. Pellet, *JDI*, 1979, p. 570, et D. Ruzié, commentaire de l'article 100, in J.-P. Cot et A. Pellet, dir., *La Charte des Nations Unies*, Economica, 1991, p. 1337).

Enraciné dans le *civil service* britannique ou la fonction publique française, dont les traditions de neutralité sont solidement établies et qui avaient directement inspiré la conception « balfourienne », ce principe d'indépendance est particulièrement indispensable au sein des organisations internationales : dans un monde hétérogène de plus de 180 Etats aux aspirations et aux idéologies diverses, les secrétariats, tiraillés entre trop d'exigences contradictoires, seraient, sans lui, constamment paralysés par des querelles irréductibles.

Toutefois, l'indépendance des fonctionnaires internationaux est plus menacée à mesure qu'elle est plus nécessaire. Si le principe avait pu s'imposer sans guère de difficulté à la SDN dominée par la France et la Grande-Bretagne, il est mal compris par les Etats-Unis, qui le récusent dans leur propre fonction publique et s'y résignent mal au plan international, comme d'ailleurs de multiples Etats du Tiers Monde, et a été ouvertement combattu par les régimes communistes d'Europe de l'Est (cf. la proposition soviétique de « troïka » à la tête des Nations Unies durant les années 1960), sans toutefois que la position de la Chine sur ce point apparaisse très clairement. L'indépendance apparaît en tout cas comme une conquête fragile, trop souvent menacée par les manœuvres des Etats comme de nombreuses affaires célèbres l'ont montré depuis 1945 (v. par exemple *infra*, p. 46 et 91).

Peu importe, par ailleurs, que le fonctionnaire international n'exerce son activité que sur le territoire d'un pays ou de quelques Etats seulement (ex. : personnel de l'UNRWA). De même, le recours au procédé de la déconcentration technique dans certaines organisations est sans effet sur la qualité de fonctionnaire international (ex. : fonctionnaires des « groupes linguistiques » de l'UPU).

2. L'exclusivité et la continuité dans l'exercice des fonctions. — A la différence des autres catégories d'agents internationaux (ex. : membres de commissions d'enquête, experts qui peuvent conserver, par ailleurs, certaines activités privées ou publiques), le fonctionnaire international doit se consacrer exclusivement aux devoirs de sa charge. Cette obligation se justifie tant par les contraintes matérielles du bon fonctionnement des

services de l'organisation que pour garantir l'indépendance du fonctionnaire, qui pourrait être affectée par des pressions exercées à l'occasion d'activités extérieures.

La continuité dans l'exercice d'une fonction pour le compte d'une organisation internationale doit être entendue d'une manière relative. En effet, la notion de « fonctionnaire à vie » n'a jamais été consacrée dans les organisations internationales. Du reste, la fonction publique internationale fait, pour diverses raisons, une place non négligeable aux engagements à durée déterminée, à côté des contrats de durée indéterminée (v. *infra*, p. 39). La durée limitée d'un contrat d'engagement d'un agent d'une organisation internationale, dès lors qu'elle atteint au moins six mois, n'est donc pas de nature, à elle seule, à le priver de la qualité de fonctionnaire international. La permanence d'un agent peut d'autant moins être déterminante que la permanence de l'emploi n'est elle-même pas assurée dans un certain nombre d'activités, notamment celles relatives à l'assistance technique, qui font appel à un grand nombre de fonctionnaires internationaux.

La nature des fonctions exercées va, du reste, entraîner la soumission à un régime juridique spécial de caractère international.

3. Un régime juridique particulier de caractère international. — Indépendamment de la nature du lien de fonction (v. *infra*, p. 21 et s.), les fonctionnaires internationaux sont soumis à un ensemble de règles de caractère international, qui vise à leur assurer à la fois l'indépendance à l'égard de toute autorité extérieure et l'allégeance à l'égard des organisations.

Ils se distinguent, ainsi, des autres membres du personnel des organisations internationales qui, en raison de la nature de leurs fonctions, n'ont pas un tel statut de droit international. Mais, par ailleurs, à la diffé-

rence des autres agents d'une organisation internationale, la condition juridique des fonctionnaires internationaux est largement, sinon exclusivement, de caractère international.

A) *La soumission de principe à des règles de caractère international.* — Le personnel des organisations internationales se recrute soit sur le plan international (non local), soit sur le plan local.

Dans la première série d'hypothèses, le statut du personnel est généralement de caractère international et il s'agit de fonctionnaires internationaux ; dans la seconde, il faut distinguer suivant la nature des fonctions exercées. S'il s'agit de tâches purement manuelles, les membres du personnel seront, souvent, soumis aux règles de droit local et n'auront pas la qualité de fonctionnaires internationaux.

Cette diversité de situations soulève fréquemment des difficultés. Par exemple, le lieu de recrutement (sur le plan local ou sur le plan international) déterminera les droits au congé dans les foyers (v. *infra*, p. 63) ou l'octroi de l'indemnité de rapatriement (TAOIT, 335, Dauksch). De même, il n'y a pas de continuité de régime juridique entre un recrutement initial local par référence au droit national et l'admission ultérieure à la qualité de fonctionnaire international, régie par le statut du personnel (TAOIT, 327, Zimmer).

B) *L'étendue du caractère international du statut.* — La soumission à un régime de caractère international ne suffit pas à caractériser les fonctionnaires internationaux. D'une part, d'autres agents peuvent également être soumis à un régime de même nature, mais son étendue sera limitée. D'autre part, le statut des fonctionnaires internationaux n'est pas exclusivement régi par des règles de droit international.

En dehors des fonctionnaires internationaux proprement dits, les organisations internationales font appel

à des personnes qui ne sont pas des représentants d'un gouvernement et auxquelles il est nécessaire d'accorder certains privilèges et immunités, constitutifs d'un régime de caractère international, pour leur permettre d'exercer, en toute indépendance, les fonctions qui leur sont confiées par les organisations. Ainsi en est-il des « experts en mission » pour le compte de l'ONU ou des institutions spécialisées (CII, avis consult. de 1989 dans l'affaire Mazilu). Par contre, ces personnes ne sont pas soumises aux autres obligations pesant sur les fonctionnaires internationaux (ex. : prestation de serment) et leur rémunération est le plus souvent déterminée sur la base d'un forfait et n'est pas rattachée à un barème.

Les fonctionnaires internationaux ne sont cependant pas exclusivement soumis à des règles de droit international. Celles-ci sont, d'ailleurs, constituées, suivant la formule de Mario Bettati, de « sources primaires » (chartes constitutives, conventions complémentaires, accords de siège) et de « sources dérivées », qui sont hiérarchisées (statuts, règlements, circulaires, instructions). De plus, des dispositions nationales peuvent, aussi, s'appliquer, notamment dans le domaine des prestations sociales. Mais, en vertu de la « plénitude souveraine » de l'organisation internationale à l'égard de son personnel (TAOIT, 15, Leff), la loi locale ne s'applique pas automatiquement, en l'absence de droit interne de l'organisation. Le renvoi au droit local ne se présume pas. Il suppose une acceptation expresse par l'organisation (TAOIT, 11, Desgranges ; TANU, 65, Hilpern).

Aucune des trois caractéristiques, bien que nécessaire, n'est suffisante. Ainsi, il peut arriver que des fonctionnaires nationaux remplissent des fonctions au service d'une organisation internationale de manière exclusive et continue, sans pour autant acquérir la qualité de fonctionnaires internationaux. C'est le cas des fonctionnaires de police des bureaux centraux nationaux,

spécialisés dans les affaires de police internationale et qui agissent en rapport étroit avec INTERPOL. Cette organisation dispose, par ailleurs, de fonctionnaires internationaux, qui sont placés sous sa seule autorité. De même, il existe des situations à mi-chemin entre la fonction publique internationale et la fonction publique nationale ; tel est le cas du personnel OPEX (personnel d'exécution, de direction et d'administration) qui est mis par une organisation internationale à la disposition d'un Etat, qui les intègre temporairement dans son administration. On peut également citer le cas du personnel civil de l'OTAN, de nationalité américaine, qui est mis à la disposition de l'Organisation par le gouvernement américain et qui a la qualité de fonctionnaire international, tout en dépendant du gouvernement national, qui peut mettre fin à cette mise à disposition. Cette formule tend aujourd'hui à se répandre.

Parmi les situations particulières récentes, on peut citer celle qui découle de l'accord du 31 janvier 1983 (*Journal Officiel* du 14 avril 1983, p. 4744) conclu entre la France et l'Unesco en vue de permettre la participation d'« experts associés » français au programme d'« experts associés » de cette Organisation. Le gouvernement français s'efforce de trouver des candidats réunissant les conditions requises par l'Organisation. C'est l'Unesco qui décide du recrutement, mais celui-ci est cependant lié à l'acceptation du gouvernement bénéficiaire de l'aide fournie dans le cadre du programme en question. La rémunération de ces experts associés est mise à la charge de la France. Bien que soumis au statut du personnel de l'Unesco, ce personnel ne peut être affecté à un poste permanent relevant du budget ordinaire de l'Organisation et il n'est d'ailleurs recruté que pour une période initiale d'un an, qui peut être prolongée.

II. — La diversité des situations et les tentatives d'harmonisation

Bien qu'il n'existe pas de statistiques officielles, on peut évaluer à environ une centaine de milliers (dont

une dizaine de milliers de ressortissants français) les fonctionnaires internationaux ; près de 60 000 dans le « système des Nations Unies », plus de 20 000 dans les Communautés européennes, 11 000 pour les « organisations européennes coordonnées » et quelques milliers pour ce que Mario Bettati appelle la « constellation institutionnelle multilatérale » (*RCADI*, 1978-III, p. 187) (OEA, OUA, etc.).

Chaque organisation internationale est libre de déterminer la condition juridique de son personnel, mais on peut relever une double tendance à l'harmonisation, à défaut d'uniformisation tant au plan universel que sur le plan européen.

A) *L'harmonisation au sein du régime commun des Nations Unies.* — Indépendamment de ce qu'il est convenu d'appeler le « système des Nations Unies » (ou la « famille des Nations Unies ») qui désigne l'ONU et toutes les organisations internationales — institutions spécialisées ou associées comme l'AIEA — qui lui sont rattachées par un réseau d'accords, il existe un « régime commun des Nations Unies ». Cette expression vise l'ensemble des règles qui régissent les rémunérations, les diverses allocations et indemnités, les congés, les pensions et les autres prestations sociales, ainsi que, plus généralement, toutes les conditions d'emploi du personnel appliquées par l'ONU et la plupart des institutions spécialisées (W. Zyss, *RGDIP*, 1987, p. 344 et s.). Les institutions financières (groupe de la Banque mondiale — BIRD, SFI, AID — et FMI) ont leur propre régime de rémunérations et de conditions d'emploi.

C'est dans le cadre de ce « régime commun » qu'une harmonisation est entreprise par le moyen d'organes techniques (Commission de la fonction publique internationale, Comité mixte de la Caisse commune des

pensions du personnel des Nations Unies ; à noter également le rôle du Corps commun d'inspection), d'organes de coordination intersecrétariats (CAC, CCQA) et d'organes intergouvernementaux (assemblée délibérante, organe exécutif de chaque organisation et notamment de l'ONU, où l'on relèvera le rôle de la V^e Commission de l'AG). La Commission de la fonction publique internationale (CFPI), composée de quinze experts, dispose d'une large gamme de fonctions et ses pouvoirs s'exercent, suivant les matières concernées, sous forme tantôt de recommandations, tantôt de décisions. Toutefois, certaines institutions spécialisées ont succombé à la tentation de tourner les règles du régime commun et se sont fait rappeler à l'ordre par l'AG (Résol. 46/191).

B) *L'harmonisation à l'échelle européenne.* — Si l'on met à part les Communautés européennes, qui ont adopté un « statut » unique des fonctionnaires et un « régime applicable aux autres agents des Communautés européennes », il n'existe pas de « fonction publique européenne ». Les travaux entrepris sous les auspices du Conseil de l'Europe et qui avaient abouti, en 1967, à l'adoption par une conférence gouvernementale pour la fonction publique européenne d'un statut type sont, en effet, restés lettre morte (B. Aubenas, *AFDI*, 1967, p. 587 ; A. Daussin, *Mélanges Modinos*, Paris, Pédone, 1968, p. 11).

Il faut, toutefois, relever une certaine volonté de rapprochement, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler les « organisations (européennes) coordonnées » (CE, OTAN, OCDE, UEO, ASE, CEPMMT). Cette tendance a conduit à une harmonisation cantonnée pour l'essentiel au montant des rémunérations et à la mise en place, en 1977, d'un régime unique de pensions (A. Plantey, *AFDI*, 1977, p. 874). A l'heure actuelle,

un organisme intergouvernemental, appelé Comité de coordination sur les rémunérations, n'a qu'un pouvoir de recommandation, et les organes de direction des organisations concernées n'ont pas toujours réagi de la même façon à ces propositions. Mais, il y a eu plus grave, lorsqu'une recommandation ayant, effectivement, été transposée dans le statut du personnel de toutes les organisations, le contentieux formé a abouti à des solutions diamétralement opposées suivant les juridictions internationales saisies (*AFDI*, 1986, p. 396, et 1988, p. 280 ; v. *infra*, p. 101-102).

Or, précisément, en l'absence d'un ensemble de règles construit et autonome, le rôle des juridictions administratives internationales est de contribuer à dégager, cependant, des principes généraux de la fonction publique internationale. Et il faut reconnaître que, pour l'essentiel, cet objectif a été atteint. Ce qui va permettre, dans la suite de cette étude, de traiter de la condition juridique des fonctionnaires internationaux, comme s'il existait un *corpus juris* homogène, qu'il s'agisse du lien de fonction (chap. 1), de l'exercice des fonctions (chap. 2) ou des garanties dont bénéficient les fonctionnaires internationaux (chap. 3). Il convient cependant de noter que cette homogénéité est relative et laisse place à des variations, parfois considérables, d'une organisation à une autre.

Chapitre I

LE LIEN DE FONCTION

Les relations entre les fonctionnaires internationaux et l'organisation qui les emploie comportent généralement des éléments à la fois contractuels et statutaires (TANU, 19, Kaplan) : recruté par un contrat individuel, le fonctionnaire se trouve, du fait de cet engagement, dans une situation statutaire et réglementaire. Ces deux éléments jouent inégalement en ce qui concerne l'entrée en fonctions, le déroulement de la carrière et la cessation des services.

I. — Condition juridique et lien de fonction

L'une des caractéristiques des fonctionnaires internationaux réside dans leur soumission à des règles de droit international (v. *supra*, p. 14 et s.) dont Mario Bettati a souligné ce qu'il appelle les sources « plurielles » (*RCADI*, 1987-III, p. 229) et qu'il importe de préciser (A). Mais, il faut également examiner la nature du lien de fonction (contractuel ou statutaire) dont va dépendre l'étendue du pouvoir de modification par les organisations de la condition juridique de leurs fonctionnaires (B).

1. Les sources du droit applicable. — Les rapports entre les fonctionnaires internationaux et l'organisa-

tion qui les emploie sont « régis par un ensemble complexe de règles » (CIJ, avis consult., 13 juillet 1954, Effets de jgts du TANU, *Rec.*, p. 57).

Il ne saurait être question de leur appliquer les règles d'un droit national quelconque, que ce soit celui de l'Etat dont le fonctionnaire est ressortissant ou le droit du pays dans lequel il travaille (cf. TAOIT, 322, Breuckmann ou TANU, 129, Gallianos) : le principe d'indépendance (v. *supra*, p. 11 et s.) s'y oppose absolument. Dès son premier jugement, rendu en 1929 (affaire di Palma Castiglione), le Tribunal administratif de la SDN a estimé qu'il était « tenu d'appliquer le droit interne de la Société des Nations ». Ancré dans le droit international — l'acte constitutif de toute organisation est un traité —, ce droit interne n'en présente pas moins des caractères très particuliers : contrairement à celles du droit international général, ses sources formelles sont assez rigidement hiérarchisées en fonction de la hiérarchie des organes qui en édictent les règles ; il est mis en œuvre par des organes administratifs sous le contrôle du juge, qui en assure le respect (v. *infra*, chap. 3, II) ; la centralisation de cette application favorise la formation de pratiques « acceptées comme étant le droit » (coutumes) ; enfin, alors même que le « droit propre » de l'organisation exclut l'application de règles nationales, l'analogie des problèmes internes aux administrations étatiques et internationales conduit à transposer à la solution de ceux-ci les principes généraux retenus au sein des Etats pour résoudre ceux-là.

Les sources non écrites occupent donc, dans le droit administratif international — dont le droit de la fonction publique internationale constitue la branche de beaucoup la plus développée — une place éminente, même si les sources écrites y sont plus « voyantes ».

A) *Les sources écrites.* — Deux catégories doivent être relevées. Sont applicables tout d'abord certaines dispositions de conventions internationales : à l'acte constitutif de l'organisation qui se borne, généralement, à poser des principes de base (ex. : art. 100 de la Charte relatif à l'indépendance des fonctionnaires des NU) s'ajoutent des conventions complémentaires (conventions sur les privilèges et immunités, accords de siège, accords interinstitutions).

Par ailleurs, une part importante du droit interne des organisations internationales, qui découle du pouvoir réglementaire interne qui leur est reconnu, est consacré à la mise en place d'un système hiérarchisé de normes applicables au personnel. Le « statut » qui émane en général du principal organe délibérant de l'organisation, nécessite des mesures générales d'application prises par le chef de l'administration sous forme d'un règlement, complété, le cas échéant, par des circulaires et des instructions administratives.

Bien que, dans une affaire jugée en 1972, le TANU eût fait prévaloir une disposition du statut du personnel de l'ONU sur l'article 8 de la Charte des Nations Unies et le principe fondamental de la non-discrimination fondée sur le sexe (jgt n° 162, Mullan comp. CRCE, aff. 8/1972, Artzet et TAOIT, 344, Callewaert-Haezebrouck), il résulte clairement de la jurisprudence internationale nettement dominante que :

- tout le droit applicable aux fonctionnaires trouve son fondement dans l'acte constitutif (cf. TABM, 1, de Merode) ;
- les dispositions du statut du personnel lui sont subordonnées, ainsi qu'aux principes généraux de droit (cf. CRCE, 8/1972, Artzet préc.) ;
- mais, pour sa part, le règlement du personnel doit se conformer au statut auquel il ne fait que « donner effet » (CIJ, avis consult., 13 juillet 1954, Effet de jgts du TANU, *Rec.*, p. 57 ; Cf. TAOIT, 51, Poulain d'Andecy) ;
- tandis que les manuels et autres circulaires administratives n'ont, en principe, qu'un rôle supplétif (cf. TAOIT, 325, Verdrager ou 470, Perrone).

B) *Les sources non écrites.* — A la différence du droit international public général, la *coutume* ne constitue, à l'égard de la fonction publique internationale, qu'une source subsidiaire. Mais les juridictions administratives internationales, comme de son côté la CIJ, en 1956 (affaire des jgts du TAOIT), n'hésitent pas, le cas échéant, à considérer qu'une organisation est tenue par une obligation qui découle d'une pratique sur laquelle les membres du personnel en viennent à pouvoir compter (TABM, 1, de Merode ; TAOIT, 767 et 792, Cachelin, ou 1053, Beetle). La force obligatoire d'une pratique est cependant examinée au cas par cas, compte tenu des circonstances : la répétition d'une pratique ne suffit pas, encore faut-il que l'organisation ait la conviction de respecter une obligation juridique (*opinio juris*).

En revanche, les principes généraux de droit, tout en restant des sources subsidiaires, jouent un rôle beaucoup plus important que dans le droit international classique, du fait du caractère souvent lacunaire du droit de la fonction publique internationale et de l'inapplicabilité de principe du droit national. Les juridictions administratives internationales dégagent de tels principes aussi bien du droit des Etats que du droit des organisations internationales. Ces principes concernent à la fois des règles de procédure (motivation des actes, caractère contradictoire de la procédure, respect d'une règle antérieurement posée et non modifiée, autorité relative de chose jugée) que des règles de fond visant à protéger les fonctionnaires de toute mesure arbitraire (non-rétroactivité, égalité entre fonctionnaires mais au regard de la légalité et non dans une illégalité éventuelle, principes de la bonne foi ou de la confiance légitime).

Le droit de la fonction publique internationale constitue, sans aucun doute, l'un des domaines privilégiés d'application des

principes généraux de droit. Toutefois, bien que les juridictions administratives internationales en affirment en général l'existence plus qu'elles ne la prouvent, la notion recouvre des normes de natures assez diverses : principes issus du fonds commun à l'ensemble des systèmes juridiques ou dégagés du droit des seuls Etats membres de l'organisation — la CICE fait un large usage de ces derniers (cf. aff. 15/63, Lassalle, *Rec.*, 1964, p. 31) —, ou « principes généraux du droit de la fonction publique internationale », découlant de la notion même de fonctionnaires internationaux ou même d'organisation internationale.

Le champ d'application de ces diverses sources de droit varie suivant la nature du lien de fonction qui unit le fonctionnaire à l'organisation et l'étendue du pouvoir de modification de la condition juridique des fonctionnaires internationaux s'en présente différemment.

2. Le lien de fonction et le pouvoir de modification de la condition juridique du fonctionnaire.

A) *Lien contractuel ou lien statutaire.* — A l'origine, les fonctionnaires internationaux, peu nombreux, étaient tous recrutés sur la seule base d'un contrat (ou d'une lettre d'engagement). Et, tout naturellement, leur condition juridique reposant, exclusivement, sur ce lien contractuel, était régie par les règles applicables aux situations contractuelles, c'est-à-dire que son contenu ne pouvait être modifié sans l'accord des intéressés.

Par la suite, pour éviter aux organisations d'avoir à préciser dans chaque contrat l'ensemble des droits et obligations auxquels serait soumis chaque fonctionnaire, des statuts du personnel ont été élaborés de telle sorte que, pratiquement, le contenu des règles applicables à la condition juridique des fonctionnaires internationaux s'est trouvée déterminé à la fois par le contrat d'engagement et par ledit statut.

Dans les Communautés européennes, sans doute du

fait de leur inspiration préfédérale, le lien de fonction a été, dès l'origine, calqué sur celui existant dans la fonction publique étatique, française notamment, où les fonctionnaires sont donc dans une situation exclusivement « légale et réglementaire » (cf. affs 27 et 39/59, Campolongo, *Rec.*, 1960, p. 391). Les fonctionnaires communautaires sont donc supposés être dans une situation « statutaire » à laquelle les soumet leur acte de nomination (mais il existe également des fonctionnaires liés par contrat).

L'intérêt de cette distinction entre lien contractuel et lien statutaire réside dans l'étendue du pouvoir de modification, par les organisations, de la condition juridique de leur personnel.

Il s'agit de concilier la protection des fonctionnaires contre l'arbitraire et l'insécurité avec les exigences de l'adaptation des services de l'organisation aux nécessités du moment. On a longtemps cru que, d'un côté, un lien contractuel assurait la garantie de « droits acquis » au profit des fonctionnaires et s'opposait à toute modification unilatérale par l'organisation des conditions d'emploi. Tandis que, d'un autre côté, le lien statutaire permettait, pensait-on, un tel droit de modification unilatérale afin d'éviter un échantillonnage des situations juridiques.

De fait, au terme d'une longue évolution jurisprudentielle, parfois divergente, des juridictions administratives internationales, la condition juridique des fonctionnaires internationaux ne se présente plus, à l'heure actuelle, sous un angle fondamentalement différent, quelle que soit la nature du lien de fonction, au regard du pouvoir de modification des organisations internationales.

Bien que la nature du lien de fonction ait suscité des polémiques doctrinales (v. par ex. P. Weil, *RGDIP*, 1963, p. 273 ; M. B. Akhurst, *BYBIL*, 1964, p. 286, ou D. Ruzié, *JDI*, 1978, p. 868), le

problème n'appelle sans doute pas de réponse catégorique. L'évolution de la jurisprudence de la CROUDE est, à cet égard, fort révélatrice : à la suite de la « reconstitution » de l'OECE en OCDE, cette Commission de recours avait cru, dans un premier temps, pouvoir déduire de la nouvelle rédaction du Statut du personnel (qui se présente explicitement comme le fondement juridique de la lettre de nomination) que « les liens existant entre l'Organisation et son personnel sont aujourd'hui de nature statutaire » (CROUDE, 37, Aicher), alors qu'ils étaient, auparavant, considérés comme contractuels (cf. CROECE, décision n° 4). A vrai dire, ni l'une ni l'autre de ces vues extrêmes ne rend compte de la réalité dont, plus récemment, la CROUDE a convenu qu'elle était intermédiaire, les fonctionnaires de l'Organisation se trouvant dans une situation mixte, à la fois contractuelle (le recrutement se faisant par un contrat, quel que soit le nom de cet instrument) et statutaire (le contrat renvoyant aux textes statutaires et réglementaires qui contiennent l'essentiel des règles applicables).

Il paraît donc raisonnable de distinguer, avec le TANU, « dans la situation juridique des membres du personnel, des éléments contractuels et des éléments réglementaires : est contractuel tout ce qui touche à la situation particulière de chaque membre du personnel, par exemple la nature du contrat, le traitement, le grade ; est réglementaire tout ce qui touche d'une façon générale à l'organisation de la fonction publique internationale et à la nécessité de son bon fonctionnement, par exemple les règles générales n'ayant pas un caractère personnel » (jgt n° 19, Kaplan) ; étant entendu d'ailleurs que le poids respectif de ces deux éléments varie d'une organisation à une autre et même, le cas échéant, d'un fonctionnaire à l'autre.

B) Etendue et limites du pouvoir de modification. — Tout d'abord, il est acquis que les modifications apportées aux conditions d'emploi ne peuvent jamais avoir d'effet rétroactif. Cette solution s'applique aussi bien lorsque le fonctionnaire a été engagé par contrat (CROUDE, 40, Ménigo ; TANU, 273, Mortished ; TAOIT, 1053, Beetle) que lorsqu'il est dans une situation réputée exclusivement statutaire (CJCE, aff. 28/74, Gillet).

En second lieu, il semble également admis, quelle que soit la terminologie utilisée (droits acquis, droits essentiels ou droits fondamentaux) que les organisations sont limitées dans leur pouvoir de modification

des conditions d'emploi de leurs fonctionnaires, même au regard de celles qui sont déterminées dans le statut ou le règlement du personnel.

Pendant longtemps, la jurisprudence du TAOIT (61, Lindsey), sur laquelle s'alignait la jurisprudence d'autres juridictions administratives internationales (ex. : CROCDÉ, 37, Aicher ; CROTAN, décision n° 57, 1974 ; TAOEA, 30, Hebblethwaite) s'en tenait à une conception relativement large des « droits acquis ». Elle considérait que non seulement les termes du contrat ne pouvaient être modifiés unilatéralement mais que, de plus, l'organisation ne pouvait modifier les dispositions réglementaires qu'« à condition de ne pas bouleverser l'économie du contrat ou porter une atteinte aux conditions fondamentales qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager » (ex. : remboursement des frais de voyage — TAOIT n° 441, Phe-rai). Cette formule, critiquée par certains (P. Weil, *RGDIP*, 1963, p. 273) en raison de la part de subjectivité qu'elle introduisait dans la gestion du personnel, doit, à l'heure actuelle, être replacée dans le contexte d'une certaine évolution jurisprudentielle, qui conduit à en nuancer la portée.

Le TAOIT vérifie bien qu'une mesure n'entraîne pas « un bouleversement de l'économie de la relation d'emploi contraire aux droits acquis » (726, Andres et as). Et il applique cette définition non seulement aux conditions d'emploi en vigueur au moment de l'entrée en service, mais aussi à celles qui ont été adoptées ultérieurement et étaient de nature à engager le fonctionnaire à rester en service (832, Ayoub). Et, tout en précisant qu'il entend se placer d'un point de vue objectif, le TAOIT est amené à relever une violation des droits acquis lorsque des « modifications légères mais successives peuvent conduire à des bouleversements de l'esprit même du texte » (TAOIT, 986, Ayoub (n° 2) et as).

Mais, d'une part, le TAOIT examine si le fonctionnaire ne devait pas, dans certains cas, envisager de lui-même qu'un droit qui lui avait été reconnu dans son contrat risquait de se voir adapté à des circonstances nouvelles (369, Nuss).

D'autre part, et surtout, le TAOIT tend à distinguer entre le principe reconnu à un certain droit (ex. : droit à une prime) et les modalités d'application de ce principe (ex. : calcul du montant de la prime). Seul le principe est considéré comme essentiel, mais non les modalités, qu'il s'agisse de dispositions statutaires (TAOIT, 432, Vyle) ou même de dispositions contractuelles (TAOIT, 426, Settino). De même, les fonctionnaires ont un droit acquis au maintien de perspectives d'avancement, mais non aux modalités de promotion (TAOIT, 1025, Barahona). Cette distinction se retrouve, également, dans la jurisprudence du TABM qui retient la notion de « droits essentiels ou fondamentaux » (1, de Merode : seul le principe du remboursement d'un impôt national est fondamental, mais non les modalités de ce remboursement) et dans celle de la Commission de recours de l'OCDE (111, Hopkins : même hypothèse).

De son côté, le TANU a, longtemps, tenu à prendre ses distances vis-à-vis de la jurisprudence du TAOIT, considérée comme ne tenant pas suffisamment compte des exigences d'une bonne gestion administrative. Il estimait que seuls les éléments insérés dans le contrat, et touchant de ce fait à la situation particulière du fonctionnaire, ne pouvaient être modifiés sans l'accord des deux parties (TANU, 82, Puvrez). En revanche, tout ce qui touchait à l'organisation de la fonction publique et à la nécessité de son bon fonctionnement était régi par des règles générales n'ayant pas de caractère personnel et ces règles, édictées dans le statut, avaient un caractère réglementaire et pouvaient donc être modifiées sans l'accord

des fonctionnaires (TANU, 84, Young). Or, depuis quelques années, sans pour autant avoir eu, encore, l'occasion de sanctionner le non-respect de ce principe, le TANU, saisi de recours dirigés contre la modification de dispositions statutaires (notamment en matière de droits à pension), a relevé le caractère raisonnable des modifications, dont il est saisi (TANU, 378, Bohn et as ; 403, Gretz). Il pose, ainsi, des limites au pouvoir de modification unilatérale des conditions d'emploi des fonctionnaires internationaux (TANU, Brede II, 404).

Il s'agit là, en quelque sorte, d'un principe général de la fonction publique internationale. Ainsi, une décision récente de la Commission de recours du Conseil de l'Europe — où la notion de « droits acquis » n'est pas consacrée — prend en compte la notion de « juste équilibre entre les charges et les avantages » pour limiter le pouvoir de modification des dispositions statutaires (CRCE, 163, Jeannin et as).

Même dans les Communautés européennes, où les fonctionnaires sont, en principe, dans une situation exclusivement statutaire, la CJCE n'a pas écarté l'idée qu'il peut y avoir des « limites au pouvoir de l'autorité législative des Communautés de réduire les bénéficiaires, dont jouissent les fonctionnaires » en vertu d'un tel régime (CJCE, aff. 1253/79, Battaglia). Concrètement, la notion de droits acquis est, au sens strict, limitée au principe de non-rétroactivité des modifications (v. *supra*). Mais, la Cour se réfère à la notion de « confiance légitime ». Elle estime, en effet, que « les agents de la Communauté ont droit à la protection de la confiance légitime qu'ils peuvent avoir au respect des engagements auxquels les institutions se sont liées » (CJCE, aff. 164/80, de Pascale). Ainsi, les institutions communautaires ne peuvent « mettre brutalement un terme à une situation favorable et dont le bénéficiaire pouvait escompter la prolongation »

(L. Dubouis, *RTDE*, 1983, p. 112). La CJCE fait, également, une distinction entre le « droit à pension » et le « paiement des prestations » (CJCE, aff. 127/80, Grogan : les modifications du calcul des taux de change si elles affectent le montant des prestations ne portent pas atteinte au droit à pension).

Ainsi, il apparaît, au terme de l'évolution de la jurisprudence des différentes juridictions administratives internationales, que la nature juridique du lien de fonction (contractuel ou statutaire) n'a pas de conséquences fondamentalement différentes quant à la protection des fonctionnaires internationaux contre une modification arbitraire de leur condition juridique. On serait presque tenté d'évoquer une différence de degré et non de nature dans l'étendue du pouvoir de modification unilatérale de ces conditions reconnu aux organisations (v. D. Ruzié, *JDI*, 1982, p. 420 ; C. Apprill, *RGDIP*, 1983, p. 315 ; F. Maupain, *RISA*, 1985, p. 33, et J.-D. Sicault, *RGDIP*, 1990, p. 7).

II. — La carrière

1. **Le recrutement.** — « Tâche complexe et quelquefois exaspérante » (J. Perez de Cuellar), le recrutement des fonctionnaires internationaux répond à des exigences très diverses dont les règles statutaires ne donnent qu'une vision parcellaire, qu'il s'agisse des facteurs à prendre en considération ou de la procédure à suivre. La variété des types d'engagements accroît la complexité de l'opération.

A) *Les critères de recrutement.* — L'article 101 de la Charte des Nations Unies pose le principe fondamental en la matière : « La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisa-

tion les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. » La mise en œuvre de ce principe, applicable dans toutes les organisations internationales, est difficile dans la mesure surtout où il doit être concilié avec d'autres considérations et avec les directives, parfois contradictoires, des organes délibérants de l'organisation.

Le grand « concurrent » du principe du mérite est certainement « l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible », que rappelle également l'article 101 de la Charte (v. L. Dubouis, in J.-P. Cot et A. Pellet, dir., *La Charte des NU*, 1991, p. 1349). Progressivement cette exigence a été traduite comme signifiant que le Secrétariat devait refléter une « répartition géographique équitable », chaque Etat ayant « droit » à ce qu'un certain nombre de postes soient attribués à ses ressortissants en fonction de critères variables dans lesquels interviennent la qualité de membre de l'Organisation, le montant de la contribution au budget et la population de l'Etat pour fixer des « fourchettes souhaitables » au sein des institutions du système des Nations Unies, d'autres organisations procédant de manière plus empirique.

Bien qu'elles eussent constamment estimé que « la nécessité de disposer d'un personnel très hautement qualifié doit en toutes circonstances l'emporter sur le principe de la répartition géographique » (CROTAN, 65 (a), 13 novembre 1975 ; v. aussi CICE, aff. 81 à 88/74, Marengo et as, ou TANU, 310, Estabial) et se fussent efforcés de limiter la pratique des postes réservés, qui consiste à nommer systématiquement sur un même poste les ressortissants d'un même Etat (cf. TANU, 492, Dauchy), les juridictions administratives internationales n'ont pu endiguer la pratique fréquente consistant à donner priorité au critère national sur la « considération dominante » que devrait être le mérite.

Il est vrai que tous les postes ne sont pas soumis à l'exigence de la répartition géographique qui ne joue pas pour les emplois subalternes ou linguistiques. Elle n'en a pas moins une incidence cruciale étant donnée l'importance fondamentale qu'a prise le principe dans le recrutement aux postes de responsabilité. L'attachement que lui portent les Etats s'explique par leur espoir d'influencer ainsi de l'intérieur le fonctionnement des secrétariats internationaux au mépris de l'indépendance des fonctionnaires.

Au demeurant, l'objectif de répartition géographique équitable n'est pas atteint pour autant : d'une manière générale les Etats occidentaux demeurent sur-« représentés » dans les organisations internationales universelles — alors même que le niveau des salaires rend parfois difficile le recrutement d'un personnel hautement qualifié dans ces pays, ce qui a conduit certains d'entre eux (Allemagne et Japon notamment) à prévoir des systèmes de compensation financière en faveur de leurs ressortissants, systèmes eux aussi discutables au regard du principe d'indépendance (v. *infra*, p. 53). A l'inverse, les pays en développement, souvent sous-« représentés », ne voient pas sans inquiétude l'attraction qu'exercent sur leurs élites les rémunérations internationales, infiniment plus élevées que celles offertes par leur propre fonction publique et qui est à l'origine d'une fuite des cerveaux préoccupants.

D'autres considérations interfèrent en outre avec les principes du mérite et de la répartition géographique. En particulier :

- les organisations s'efforcent de faire une place accrue aux femmes en prévoyant une priorité de recrutement à mérite égal, sans que ces politiques aient, jusqu'à présent, abouti à des résultats très concluants ;

- sans guère plus de succès, elles s'attachent également à rajeunir leurs cadres aujourd'hui presque partout vieillissants ;
- enfin, la plupart des statuts et règlements du personnel s'efforcent d'assurer aux fonctionnaires déjà en place une priorité de candidature aux postes vacants ; mais la portée de ces règles est incertaine et leur respect semble peu rigoureux.

La multiplicité des critères à prendre en considération, le flou de leur contenu, les obstacles de nature politique à leur mise en œuvre, concourent à conférer au directeur ou secrétaire général, en matière de nomination, un pouvoir d'appréciation d'autant plus large qu'il « doit se déterminer, non pas sur un seul critère, mais sur un ensemble d'éléments tels que les connaissances professionnelles, l'expérience, l'ardeur au travail, l'aptitude des intéressés à remplir des fonctions internationales qu'il lui appartient de peser dans chaque cas avant de rendre sa décision » (TAOIT, 166, Bidoli).

B) *La procédure de recrutement.* — Il est loin d'être évident que la procédure suivie en la matière assure toujours la mise en œuvre correcte de ces éléments complexes. Partout, le principe d'une compétition ouverte est posé ; il est très inégalement respecté.

En règle générale, le recrutement s'effectue à un poste donné, dont la vacance est, en principe, publiée, si bien que le « concours » se réduit souvent à l'examen des dossiers des candidats entre lesquels le service du personnel effectue un premier tri ; les personnes figurant sur la *short list* font ensuite fréquemment l'objet d'un entretien avec les responsables du service dont relève le poste ; l'autorité investie du pouvoir de nomination prend la décision finale au vu, le plus souvent, de l'avis émis par un organe consultatif mixte.

Malgré sa lourdeur, ce mécanisme ne donne guère de garanties contre les interférences extérieures, qui sont nombreuses. Les Etats membres entendent avoir un droit de regard sur le choix des fonctionnaires. Les recommandations gouvernementales — systématiques — constituent la traduction la plus anodine de cette volonté qui a conduit également certains Etats à tenter de s'arroger un véritable droit de présentation exclusive ou prioritaire des candidatures. Dans certaines organisations (Eurocontrol), cette préention a été consacrée par les textes ; dans d'autres, elle s'est traduite par la pratique du *clearing* en vertu de laquelle un candidat n'est nommé qu'après que l'Etat dont il est ressortissant a fait savoir qu'il ne s'y oppose pas. Issue des exigences américaines à la suite de la « chasse aux sorcières » (v. *infra*, p. 46 et 66), cette pratique est progressivement abandonnée, au moins à titre officiel ; elle perdure largement dans les faits.

Au demeurant, si l'on ne peut que regretter l'ingérence constante des Etats dans les recrutements individuels, il n'est pas répréhensible qu'ils s'efforcent de promouvoir une politique globale nationale de la fonction publique internationale et, dans ce cadre, de veiller à un recrutement équitable de leurs nationaux comme le font, en France, la délégation aux fonctionnaires internationaux, rattachée aux services du Premier Ministre, ou, en Allemagne, l'Ausschluss deutsches Personal bei internationalen Organisationen.

Le moyen le plus efficace d'éviter les ingérences indues dans les nominations consiste certainement à organiser de véritables concours. Il y est recouru assez régulièrement pour le recrutement des fonctionnaires des services linguistiques ou pour pourvoir aux postes de nature technique. En revanche, le procédé a plus de mal à s'imposer pour le recrutement

des administrateurs et n'est systématiquement utilisé qu'au sein de la LEA et des Communautés européennes où l'on distingue les concours internes propres à une institution, les concours interinstitutionnels et les concours généraux, les candidats « reçus » étant placés sur des « listes de réserve » dans laquelle l'autorité investie du pouvoir de nomination choisit les candidats dont elle a besoin sans être rigoureusement liée par leur rang (v. L. Dubouis, *Ann. eur. Adm. publ.*, 1979, p. 282, ou A. Coret, *in* SFDI, *Les agents internationaux*, p. 202). Une procédure comparable existe au Conseil de l'Europe mais elle y est moins systématiquement mise en œuvre (v. K.-H. Marquardt, *ibid.*, p. 229).

Partout ailleurs, le recrutement des administrateurs est effectué de façon plus empirique même si l'institution du concours n'est pas complètement ignorée. Ainsi, depuis 1974, l'ONU recourt-elle à de véritables concours (*competitive examinations*) pour pourvoir à certains postes d'administrateurs adjoints. Toutefois, bien que la méthode eût été en principe généralisée depuis 1980, elle porte sur un nombre de postes très limité et, surtout, organisés pays par pays, les concours mettent les candidats à l'abri de toute compétition internationale au mépris, ici encore, du principe du mérite et de l'« internationalité » du Secrétariat (v. P. Tavernier, *AFDI*, 1980, p. 503, ou M. Bertrand, *in* SFDI, *Les agents internationaux*, p. 192).

Pour leur part, les chefs de secrétariat et certaines catégories particulières de fonctionnaires, comme les magistrats internationaux ou les membres du Corps commun d'inspection du système des Nations Unies échappent aux procédures normales de recrutement et sont soit élus soit, comme les membres de la Commission des Communautés européennes, désignés d'« un commun accord » entre les États membres.

C) *Les types d'engagements.* — La fin de la procédure de recrutement se traduit par l'envoi au candidat retenu d'un contrat ou d'une lettre d'engagement ; mais il n'y a guère de différence entre les deux procédés, l'acceptation par l'intéressé de la seconde se traduisant par la création du lien de fonction qui comporte des éléments à la fois contractuels et statutaires (cf. TANU, 68, Bulsara, ou 273, Mortished, TABM, 1, de Mérode), ce qui est aussi l'effet de la signature du contrat (v. *supra*, p. 25 et s.).

D'une manière générale, « la procédure de nomination des fonctionnaires (...) comporte (...) diverses étapes. Elle commence en général par une démarche de l'individu en cause qui adresse une demande d'emploi contenant divers renseignements et elle se termine par la remise au fonctionnaire de la lettre de nomination qui fait l'objet d'une acceptation écrite, suivant des formules prescrites (...). Dans l'intervalle prennent place diverses actions, soit de l'administration, soit de l'intéressé, dont le but est, tout à la fois, de fixer la situation qui sera faite au futur fonctionnaire et de régler diverses questions matérielles » (TANU, 96, Camargo).

La candidature à un emploi peut être faite sur un poste donné — les vacances de poste sont, en principe, affichées — ou adressées à l'organisation dans l'hypothèse où un poste se trouverait vacant ; dans ce cas elle est, le plus souvent, versée au « fichier » (*roster*) tenu par le service du personnel... qui l'y « oublie » en général durablement.

Les juridictions administratives n'attachent pas toujours à la conclusion d'un contrat en bonne et due forme une importance déterminante : du moment qu'il ressort des circonstances qu'il était dans les intentions de l'organisation de s'assurer des services d'une personne et que celle-ci entendait les lui fournir, elle doit être réputée fonctionnaire international (cf. TANU, 92, Higgins) et il résulte de la jurisprudence administrative internationale que « les clauses et conditions d'emploi d'un fonctionnaire (...) peuvent être expresse ou tacites et peuvent être déduites d'une correspondance ainsi que des faits et circonstances » (TANU, 95, Sikand).

Le contrat détermine la situation personnelle du nouveau fonctionnaire au regard de l'organisation : la durée de son engagement, le grade auquel il est effec-

tué, son statut, local ou international, et le poste auquel il est affecté.

Il existe en effet plusieurs sortes de nominations dont les caractéristiques varient d'une organisation à une autre. Bien que la diversification des engagements puisse être très grande (on en a dénombré 14 catégories dans le seul système des Nations Unies), ils se rattachent principalement à quatre types :

- les nominations pour une période de courte durée, ou engagements temporaires, correspondant à des tâches occasionnelles ;
- les engagements pour une durée déterminée, en général pour un, deux ou trois ans ;
- les engagements pour une durée indéfinie ont les mêmes caractéristiques que les précédents mais leur terme n'est pas fixé ;
- enfin, les nominations pour une durée indéterminée sont considérées comme des « engagements de carrière » et donnent à leurs titulaires des garanties appréciées de stabilité.

Les mérites respectifs de ces divers types d'engagements sont variés et souvent opposés. Leur limitation dans le temps (engagements temporaires, pour une durée déterminée ou indéfinie) présente l'avantage de faciliter une répartition géographique équitable, de rendre possibles les détachements des fonctions publiques nationales, de permettre l'exacte adaptation des agents à des tâches souvent évolutives et d'assurer à l'organisation l'apport d'un « sang nouveau », gage de dynamisme. A l'inverse, les engagements de durée indéterminée assurent la sécurité de l'emploi et, par suite, l'indépendance des fonctionnaires pour lesquels ils sont plus attractifs, facilitant ainsi le recrutement des meilleurs et leur « investissement » dans leurs fonctions à un moindre coût pour l'Organisation. Le débat

est en outre obscurci par les arrière-pensées politiques des Etats : alors que certains, comme la France et le Royaume-Uni, tendent à favoriser le développement d'une fonction publique de carrière à l'image de leur propre fonction publique nationale, d'autres, comme les Etats-Unis, ont du mal à voir les mérites d'un système qu'ils ne connaissent pas chez eux ; par ailleurs, certains d'entre eux — c'était surtout le cas des anciens « pays de l'Est » — pensent, non sans raison, qu'ils seront plus à même d'exercer des pressions sur des fonctionnaires nommés pour des périodes relativement brèves que sur un personnel de carrière, tandis que les pays en développement ont le souci de limiter la durée des fonctions internationales de leurs ressortissants, dans lesquelles ils voient une « fuite des cerveaux » préjudiciables à leur développement.

La situation concrète est très contrastée d'une organisation à une autre : partout les deux types d'engagements coexistent ; dans quelques-unes (Communautés européennes, UIT, UPU), la prédominance des engagements de carrière est très nette ; plus souvent les contrats sont majoritairement (Unesco, OMS), voire exclusivement (UNRWA) ou presque (AIEA), de durée déterminée. Et, partout, la tendance au renforcement du nombre de ceux-ci s'affirme, surtout s'agissant des hauts et des très hauts fonctionnaires ; en outre, excepté dans les Communautés, il est rarissime qu'une organisation offre un tel engagement à l'occasion d'un premier recrutement (au moins aux fonctionnaires de responsabilité).

En même temps qu'il fixe la durée des fonctions, le contrat indique le grade (ou la classe) auquel l'engagement est effectué. Deux grands systèmes coexistent à cet égard. Dans certaines organisations, la structure des grades est continue (de 1 à 14 au CERN). Plus souvent des distinctions sont faites en fonction de la nature des

emplois et du niveau de responsabilité : ainsi, la plupart des organisations du système des Nations Unies distinguent le cadre du personnel de service et de bureau, dit des services généraux (grades GS1 à GS6), celui des services organiques (P1 à P5 ou P6), et celui des administrateurs généraux et des directeurs (D1 et D2), auxquels s'ajoutent les secrétaires ou directeurs généraux adjoints et les sous-secrétaires ou sous-directeurs généraux, réputés « hors classe » ; dans les organisations européennes coordonnées, les fonctionnaires sont répartis entre les catégories A, B, C et L (services linguistiques) qui comportent chacune plusieurs grades. De même, la fonction publique communautaire comprend cinq catégories d'agents (A, B, C, D et cadre linguistique), elles-mêmes hiérarchisées.

Dans nombre d'organisations, la pyramide des grades présente la particularité d'être très gonflée aux niveaux moyens de la hiérarchie (auxquels s'effectuent de nombreux recrutements) tandis qu'il y a relativement peu de fonctionnaires aux grades subalternes et que le nombre de postes supérieurs est parfois impressionnant.

Un autre élément important de la situation juridique des fonctionnaires internationaux tient à la nature de leur recrutement, qui peut se faire soit localement soit à titre international. Dans le premier cas, les fonctionnaires (à ne pas confondre avec les agents locaux qui sont soumis au droit national de l'Etat d'affectation) sont réputés engagés au lieu d'affectation et ne bénéficient pas des avantages et indemnités liés à l'expatriation.

A la suite de son premier engagement le fonctionnaire est soumis à un stage probatoire d'une durée variable (six mois à deux ans) au terme duquel il sera, le cas échéant, titularisé. Durant le stage, et à l'issue de celui-ci, il peut être mis fin à ses fonctions si ses services ne sont pas considérés comme satisfaisants.

2. Le déroulement de la carrière. — A défaut d'avoir un « droit à la carrière », les fonctionnaires internationaux ont, du moins, une « vocation à la carrière » (A. Plantey, *Droit et pratique...*, p. 315) en ce sens qu'ils ne peuvent être privés des « perspectives d'avancement » auquel ils aspirent légitimement (cf. TAOIT, 365, Lamadie (n° 2) et Kraanen, ou 526, Puel). Au demeurant, cette vocation est très inégalement assurée selon les organisations et les différentes catégories de fonctionnaires.

Elle est certainement plus affirmée dans les organisations internationales attachées à une « fonction publique de type fermé » comme les Communautés européennes que dans les « systèmes de fonction publique ouverte » ou « mixte » (J. Schwob, *Les organes intégrés...*, p. 257-354). Toutefois, même dans les premières, la progression de la carrière est incertaine.

Ainsi, dans les Communautés, existent deux types de carrières : la « petite carrière » (deux grades correspondant à un même type d'emploi sont jumelés — A5/A4, B5/B4 — et la progression se fait sans obstacle de l'un à l'autre) et la « grande carrière » qui dépasse les limites du seul jumelage des grades (qui, du reste, existe également ailleurs, notamment au sein des organisations coordonnées). Même dans les Communautés, les perspectives de promotion aux grades les plus élevés (directeur général, directeur et même chef de division) sont cependant limitées en pratique, notamment par l'incidence des préoccupations liées à la représentation géographique.

Les obstacles sont plus grands encore dans les autres organisations.

Partout, l'on distingue l'avancement d'échelon, la promotion de grade et le changement de catégorie. Le premier, qui se traduit par une augmentation de traitement, ne pose pas de problème particulier : théorique-

ment subordonné à des services satisfaisants, il est en fait à peu près systématiquement octroyé au point que l'on a pu le qualifier de « prime de fidélité » (F. Gazier, *La fonction publique dans le monde*, Cujas, 1972, p. 140). En revanche, les possibilités d'avancement de grade, assortis, le cas échéant, de changements de catégorie — qui impliquent l'accès à des fonctions plus importantes — sont relativement restreintes.

L'une des très grandes difficultés auxquelles se heurtent les administrations pour y procéder tient au lien rigide qui existe presque partout entre le grade du poste et celui de son titulaire, si bien qu'un fonctionnaire ne peut en principe être promu que si un poste correspondant au grade supérieur au sien se trouve vacant. La rigidité de cette règle est cependant atténuée par la possibilité de promotions à titre personnel — qui ne peuvent être accordées qu'exceptionnellement — et par la pratique, malsaine mais répandue, de reclassements de postes de complaisance dont le seul but est de permettre la promotion de leurs titulaires et qui finissent par faire ressembler certaines organisations internationales à des armées mexicaines. Les considérations liées à la nationalité faussent également l'application des règles relatives à la promotion et se traduisent par l'existence de véritables « chasses gardées » nationales (v. *supra*, p. 32, TANU, 492, Dauchy, et Th. Meron, *AJIL*, 1991, p. 322).

La procédure de promotion repose sur la notation des agents dont les services font l'objet d'une appréciation périodique (en général annuelle) de la part de leur supérieur hiérarchique, l'intéressé pouvant en général faire connaître ses observations et, le cas échéant, saisir un organe mixte en cas de contestation. En pratique, les notateurs ont le souci d'éviter une dégradation de leurs relations avec leurs subordonnés et ont tendance à faire leurs critiques ; au surplus, leurs appréciations,

éminemment subjectives, se fondent sur des critères d'évaluation fort variables malgré les directives souvent précises qui leur sont données. De ce fait, les évaluations périodiques s'apparentent souvent à un exercice rituel peu utilisable pour décider les promotions.

La décision finale, qui relève du pouvoir discrétionnaire (v. *infra*, p. 116), appartient au chef du secrétariat le plus souvent après intervention d'un organe consultatif mixte.

3. La fin des fonctions. — Qu'elle soit normale ou prématurée, la cessation des fonctions n'entraîne pas forcément la rupture de tout lien entre l'Organisation et son ancien fonctionnaire.

A) *La cessation prématurée des fonctions. Le licenciement.* — La sécurité de l'emploi qui caractérise les « fonctions publiques de structure fermée » (F. Gazier, *op. cit.*, p. 22) à l'image des systèmes français ou britannique est une notion toute relative au sein des organisations internationales. Ni les fonctionnaires dont le contrat est temporaire, ni même les titulaires d'engagements de durée indéterminée, qualifiés non sans abus de langage d'« engagements de carrière », ne sont à l'abri d'un licenciement mettant prématurément fin à leurs fonctions.

La grande majorité des statuts et règlements du personnel permettent aux chefs de secrétariat d'y recourir dans six catégories d'hypothèses : pour raison de santé médicalement constatées rendant impossible de manière durable l'exercice des fonctions, pour faute disciplinaire grave, en cas de services insatisfaisants (en l'absence de toute faute professionnelle), si les nécessités du service l'exigent (du fait de la suppression du poste de l'intéressé ou d'une réduction de personnel) ou dans l'« intérêt de la bonne marche de l'Organisa-

tion », motif distinct du précédent, passablement subjectif et dont l'invocation, aujourd'hui assez rare, a donné lieu dans le passé à un contentieux abondant.

Excepté le renvoi sans préavis (sous réserve du droit d'être entendu, TAOIT, 1221, Amé de Saint-Didier) qui sanctionne une faute disciplinaire d'une exceptionnelle gravité, le licenciement est toujours entouré d'un certain nombre de garanties. Le fonctionnaire, qui bénéficie d'un préavis (dont la durée est souvent fixée à trois mois) et d'une indemnité de licenciement (dont le montant est en partie proportionnel à la durée des services passés), a droit à ce qu'une « procédure complète, équitable et raisonnable », au cours de laquelle intervient en général un organe consultatif mixte, précède la décision (TANU, 83, Dlle Y) et ceci quel que soit le motif invoqué (en cas de licenciement pour faute professionnelle, l'intéressé bénéficie en outre des garanties disciplinaires — v. *infra*, p. 70). Dans la plupart des organisations, il est prévu qu'en cas de réduction du personnel, celle-ci doit toucher en priorité les fonctionnaires titulaires d'un contrat permanent.

La décision peut, dans tous les cas, être contestée devant les organes de recours interne puis devant la juridiction compétente (v. *infra*, p. 94 et s.) qui s'assure que la procédure a été respectée et que le motif invoqué est fondé ; mais ces recours n'ont jamais d'effet suspensif et, même lorsqu'elles en ont le pouvoir, les juridictions administratives internationales hésitent souvent à ordonner la réintégration d'un fonctionnaire abusivement licencié plusieurs années après la résiliation de son engagement (v. cependant TAOIT, 90, Prasad, 320, Ghafar, 635, Pollicino, ou 1212, Schickel-Zuber).

En pratique, les organisations recourent très inégalement aux licenciements : rares dans les Communautés européennes, ils sont plus fréquents dans le système des Nations Unies. En outre, des difficultés particu-

lières dues notamment au retrait de certains Etats membres (Etats-Unis de l'OIT en 1977 ou de l'Unesco en 1984 par exemple), à un resserrement des ressources, ou à la volonté des organes délibérants de procéder à une restructuration du secrétariat ou d'en rajouter les cadres peuvent entraîner l'adoption de mesures de contraction du personnel ; toutefois, dans ces circonstances, les organisations s'efforcent en général de limiter le nombre des licenciements en procédant à un gel des recrutements, en adoptant un plan de redéploiement, en offrant à leur personnel des avantages spéciaux en cas de départ volontaire anticipé ou en combinant ces mesures.

Leur mise en œuvre, qui suscite la mobilisation des organisations représentatives du personnel, est toujours délicate et se heurte à l'incompréhension des Etats membres, soucieux d'en limiter le coût, et des fonctionnaires, qui redoutent des vagues de licenciements arbitraires. La pratique des organisations, qui n'agissent pas toujours dans les conditions souhaitables de transparence (cf. l'opération dite « de redéploiement » à l'Unesco en 1984), peut, en effet, donner prise à la critique mais le contrôle des tribunaux limite les risques d'abus et, dans les faits, des solutions acceptables par l'ensemble des parties prenantes ont toujours été trouvées.

A l'inverse du licenciement, la démission — éventuellement présentée dans le cadre des « mesures incitatives » offertes par l'organisation (v. TAOIT, 767 et 792, Cachelin) — est à l'initiative du fonctionnaire. La possibilité en est en général prévue dans le statut et règlement du personnel, sous réserve d'un préavis dont l'intéressé peut être dispensé.

B) *La cessation normale des fonctions. Le non-renouvellement.* — Conformément à une formule figurant dans des termes très voisins dans la plupart des statuts et règlements du personnel et en général reprise dans les contrats eux-mêmes, « les engagements pour une durée

déterminée n'autorisent pas leur titulaire à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent ». Il n'existe donc, en principe, aucun droit au renouvellement d'un contrat de ce type ; le maintien en fonctions du fonctionnaire relève du pouvoir discrétionnaire du chef du secrétariat ; et un non-renouvellement ne saurait être assimilé à un licenciement.

La jurisprudence et la pratique ont cependant assoupli la rigueur apparente de cette distinction et, par suite, de l'opposition entre les engagements « de carrière » et les contrats de durée déterminée (v. *supra*, p. 38).

Le problème du droit au renouvellement s'est posé avec beaucoup d'acuité dès le début des années 1950, dans le cadre de la « chasse aux sorcières » qui avait conduit le gouvernement des Etats-Unis à exiger que les fonctionnaires américains des organisations du système des Nations Unies soupçonnés d'avoir des sympathies communistes et refusant de comparaître devant les *Loyalty Boards* soient écartés de la fonction publique internationale. Contrairement à d'autres, plus courageux, certains chefs de secrétariat (ONU, Unesco, FAO) avaient cédé à ces injonctions et procédé à des licenciements ou aux non-renouvellements des contrats des intéressés. Les tribunaux administratifs de l'OIT et des Nations Unies ont annulé plusieurs de ces décisions pour excès de pouvoir (cf. TANU, 18, Crawford, ou TAOIT, 22, Froma), ce qui a entraîné une crise grave qui a fait, un temps, peser une menace sérieuse sur l'existence même des juridictions administratives internationales (cf. CIJ, avis consult. du 13 juillet 1954, Effet de jgts du TANU..., *Rec.*, 1954, p. 47 ; v. M. Bedjaoui, *Fonction publique internationale...*, p. 576).

S'agissant des non-renouvellements, un problème préalable se posait néanmoins : les tribunaux étaient-ils compétents pour se prononcer dès lors que le lien de

fonction n'existait plus ? Approuvé par la CIJ (avis consult. du 23 octobre 1956, Jgts du TAOIT, *Rec.*, p. 77), le TAOIT a répondu très fermement par l'affirmative et considéré que « si le pouvoir est conféré au directeur général de ne pas renouveler un engagement de durée définie (...), c'est évidemment sous la condition implicite que ce pouvoir ne s'exerce que pour le bien du service et l'intérêt de l'Institution, qu'il lui appartenait de s'en assurer et que cette condition n'était pas remplie si la décision avait été prise dans le seul but de complaire à un Etat membre » (TAOIT, 17, Duberg). En dépit de certaines vicissitudes (cf. CIJ, avis consult. du 27 mai 1987, Yakimetz, *Rec.*, 1987, p. 18), cette jurisprudence courageuse a été maintenue par la suite face aux pressions d'autres Etats et, notamment des anciens pays communistes de l'est de l'Europe (TANU, 192, Levčik) ou de la Chine (TANU, 482, Qiu et as).

Dans le cadre de leur pouvoir de contrôle restreint (TAOIT, 191, Ballo ; v. D. Ruzié, *AFDI*, 1972, p. 378), les juridictions administratives examinent la régularité des décisions de non-renouvellement, qu'elles annulent en particulier s'il ressort de cet examen que l'administration « a suscité chez le requérant une expectative raisonnable d'emploi stable » (TANU, 142, Bhattacharyya ; v. aussi 4, Howrani, ou TAOIT, 17, préc. ; 427, Dicancro, etc.). Si elles constatent que l'ancienneté de l'intéressé, la qualité de ses services, les assurances qu'il a reçues et la pratique habituellement suivie par l'administration ont créé en sa faveur une « expectative légitime de renouvellement » — ce qui est rarement le cas — elles n'ordonnent en principe pas sa réintégration mais lui octroient une indemnité, presque toujours modeste du fait que l'Organisation n'a pas violé un droit lui appartenant, mais seulement déçu un espoir.

Il convient de ne pas surestimer l'importance concrète de cette jurisprudence qui n'a qu'une influence marginale. En revanche, excepté dans les organisations où la durée totale des contrats de durée déterminée est limitée (cinq ans à l'AIEA, neuf ans au CERN), les renouvellements multiples constituent une pratique courante qui présente cependant plus d'inconvénients que d'avantages : laissant les fonctionnaires à la merci de décisions souvent imprévisibles, elle opère une confusion malsaine et trompeuse entre des types d'engagements (temporaires ou permanents) qui répondent pourtant à des besoins et à des objectifs bien distincts (v. *supra*, p. 38-39). Il en résulte que les titulaires d'engagements de durée déterminée font, en fait, bien souvent, « carrière » au sein de l'Organisation, mais sans la tranquillité d'esprit dont bénéficient leurs collègues engagés sur une base permanente.

Dans tous les cas, les fonctions prennent fin lorsque le membre du personnel est atteint par la limite d'âge, fixée à soixante-deux (système des Nations Unies) ou soixante-cinq ans (Communautés européennes, organisations coordonnées). Toutefois, non sans paradoxe, cette limite n'est pas applicable aux titulaires de très hautes fonctions (chefs de secrétariat et leurs adjoints immédiats) et, à l'inverse, des possibilités de retraite anticipée sont souvent prévues.

C) *Les effets de la cessation de fonctions.* — La fin des fonctions n'entraîne pas forcément la rupture de tout lien entre l'organisation et son ancien fonctionnaire. Indépendamment des formalités immédiatement liées à la cessation du lien de fonction — délivrance d'un certificat de travail, versement de certaines indemnités, rapatriement —, certaines relations demeurent. Ainsi, après sa sortie du service, le membre du personnel reste astreint au devoir de réserve et de

discretion (v. *infra*, p. 67 et s.) et certains emplois peuvent lui être fermés. A l'inverse, les voies de recours habituelles lui restent ouvertes contre les décisions lui faisant grief prises à son encontre par l'organisation et liées à ses fonctions ou à sa qualité d'ancien fonctionnaire. En outre, une pension lui est versée (v. *infra*, p. 56) ou, si la durée de ses services n'a pas été suffisante, une somme en capital représentant le montant des versements effectués au titre de la retraite lui est payée. En outre, il n'est pas rare que l'organisation offre à ses anciens fonctionnaires des contrats de consultants qui lui permettent de continuer à bénéficier de leur expertise et de leur connaissance des rouages et des procédures administratifs.

La complexité du lien de fonction et la diversité des régimes juridiques qui sont applicables aux différentes catégories de fonctionnaires peuvent laisser planer quelque doute sur l'unité de la fonction publique internationale, voire même sur son existence ; en tout cas, nous sommes loin de la fonction publique de carrière à la française ou du *civil service* britannique. Il n'en reste pas moins qu'au-delà de cette diversité, les fonctionnaires ont le sentiment profond de servir un même idéal et de participer à une œuvre commune. Les conditions d'exercice de leurs fonctions, largement similaires d'une organisation à une autre, renforcent ce sentiment d'appartenance à un groupe social plus homogène qu'il y paraît au premier abord.

Chapitre II

L'EXERCICE DES FONCTIONS

L'exercice de leurs fonctions par les fonctionnaires internationaux peut être envisagé d'un double point de vue : sous l'angle juridique et dans une perspective plus large.

I. — Les droits et les obligations des fonctionnaires

D'un point de vue juridique, dans l'exercice de ses fonctions, le fonctionnaire international est soumis à un ensemble de droits et d'obligations, dont le fondement se trouve dans la double exigence d'assurer à la fois l'indépendance des fonctionnaires à l'égard de toute autorité extérieure à l'organisation et leur allégeance à celle-ci.

Dans la mesure où la fonction publique est organisée dans l'intérêt des organisations, il serait plus logique d'examiner, en premier lieu, les obligations avant de décrire les droits des fonctionnaires internationaux. Mais, l'habitude — non dénuée de toute arrière-pensée dans l'esprit des fonctionnaires — conduit à inverser l'ordre des facteurs.

1. Les droits.

A) *Le droit à une rémunération.* — Selon un principe général suivant lequel « tout travail mérite rémunéra-

tion », les fonctionnaires internationaux peuvent prétendre à un traitement proprement dit et à des compléments de rémunération.

Le traitement *stricto sensu* est déterminé par l'autorité qui dispose du pouvoir budgétaire au sein de l'organisation. Si l'on met à part celui des très hauts fonctionnaires (secrétaire général, directeur général et adjoints, membres de la Commission des Communautés européennes, juges à la CIJ, à la CJCE, etc.), le traitement du personnel est fixé selon un barème. Le niveau des rémunérations vise à attirer dans les organisations internationales les personnes les plus compétentes.

Ainsi, dans le régime commun des Nations Unies, la rémunération des fonctionnaires des catégories professionnelles est fixée, selon le principe Noblemaire (du nom d'un haut fonctionnaire du temps de la SDN), par référence au traitement des fonctionnaires des administrations nationales les mieux payés, avec une certaine marge pour tenir compte, notamment, des sujétions de l'expatriation. Concrètement, ce sont les rémunérations de la fonction publique américaine qui sont retenues.

La positivité du principe Noblemaire a été réaffirmée récemment avec netteté par le TAOIT : il s'agit d' « un principe général qui n'a jamais fait l'objet d'un texte positif. Il a été conçu par la Société des Nations en 1920 et repris par les Nations Unies. Aucune organisation, aucun document officiel ne l'ont remis en cause et il constitue une règle coutumière qui s'impose aux organisations internationales faisant partie du système des Nations Unies » dans le calcul tant des salaires que des pensions (TAOIT, 1986, Ayoub, n° 2, et as). Il n'y a d'ailleurs pas de raison d'en limiter la portée à ce système.

Ce principe comporte une double règle. « D'une part, l'unité de la fonction publique internationale devant être assurée, les fonctionnaires ont droit à une rémunération égale pour un travail de valeur égale, quels que soient leur nationalité et les salaires payés dans leur pays d'origine. D'autre part, appelées à recruter leurs agents dans tous les Etats qu'elles groupent, les organisations internationales doivent offrir à leur personnel un

traitement propre à attirer et à retenir à leur service des ressortissants des pays où le niveau des salaires est le plus élevé » (TAOIT, 825, Beetle et Sheeran).

La mise en œuvre du principe Noblemaire, compliquée par la multiplicité des lieux d'affectation qui impose la prise en compte d'ajustements en fonction des variations du coût de la vie et des fluctuations des taux de change (v. *infra*), n'a pas empêché une érosion constante du pouvoir d'achat des fonctionnaires internationaux sinon en valeur absolue du moins, sans aucun doute, par rapport à l'évolution des rémunérations du secteur privé. Ce « tassement » est aggravé par la stagnation des salaires dans le secteur public des Etats-Unis — partiellement compensée par des primes qui ne sont pas prises en considération pour le calcul des traitements des fonctionnaires internationaux ou le sont imparfaitement et par les fluctuations du cours du dollar, toujours corrigées avec retard. Au surplus, dans les années récentes, d'autres fonctions publiques (Canada, Allemagne) sont apparues comme étant mieux rémunérées que celle des Etats-Unis.

Aussi, devant le manque d'attrait financier de la fonction publique internationale au regard des rémunérations du secteur privé, certains Etats ont été tentés d'encourager leurs ressortissants à entrer au service d'organisations internationales, en leur offrant des compléments de traitement (Etats-Unis, Japon, Allemagne). Mais ces incitations financières ont été condamnées au nom du principe de l'indépendance des fonctionnaires internationaux. Encore plus condamnable est apparue la pratique de certains pays exerçant des « pressions financières » sous forme de reversement d'une partie de la rémunération (Th. Meron, in *L'avenir des organisations internationales*, *Economica*, 1984, p. 233) ou d'une taxe lors du renouvellement du passeport (*AJNU*, 1972, p. 196).

Le traitement des fonctionnaires des services généraux est fixé, selon le principe Fleming (du nom du président d'un groupe de travail des NU en 1949), par référence aux conditions d'emploi les plus favorables dans la localité d'exercice des fonctions. Ceci nécessite des enquêtes auprès des employeurs publics et privés, dans divers secteurs d'activités et pour des emplois comparables, et fait apparaître la difficulté d'évaluer certains avantages en nature (aide au logement, cadeaux, etc., v. TAOIT, 1000, Clements). Au demeurant, d'une manière générale, la rémunération des personnels des services généraux n'échappe pas à l'érosion du pouvoir d'achat relatif qui affecte les traitements des fonctionnaires de rang supérieur.

Le traitement est généralement assorti d'un ajustement (indemnité de poste) pour tenir compte des différences de coût de la vie entre les divers lieux d'affectation et de taux de change de la monnaie de compte de l'organisation par rapport à celle du pays d'exercice des fonctions. De même, les traitements font l'objet de revalorisations périodiques et, dans les Communautés européennes, la CJCE veille à une application correcte des bases statutaires (art. 65) de cette réévaluation (aff. 59/81, Commission/Conseil). Des difficultés financières ont, parfois, conduit des organisations internationales (Communautés européennes, organisations européennes coordonnées) à instituer un « prélèvement » sur les rémunérations versées. Cela accentue parfois abusivement (v. D. Ruzié, *JDI*, 1985, p. 622), la politique de « modération salariale » suivie dans la fonction publique des Etats membres alors que l'évolution de ces rémunérations était déjà prise en compte dans le mécanisme de revalorisation des traitements versés par les organisations.

Aux différentes justifications des immunités fiscales au regard des impôts nationaux sur le revenu (v. *infra*,

p. 86 et 93) s'ajoute le souci de garantir l'indépendance des fonctionnaires internationaux à l'égard d'éventuels contrôles des administrations nationales (A. Plantey, *Droit et pratique...*, n° 1041). Et l'institution, dans la plupart des organisations internationales, d'une contribution perçue, au profit de celles-ci, sur les rémunérations versées, afin de rétablir une égalité entre tous les citoyens, peut, parfois, représenter des sommes non négligeables (près de 15 % du budget des NU).

Les compléments de traitement se présentent sous la forme d'indemnités, primes ou allocations. Les unes sont périodiques (non-résidence ou expatriation, connaissances linguistiques, charges de famille et allocations d'études, frais de représentation pour les hauts fonctionnaires). D'autres ne le sont pas (prime d'installation, frais de déménagement, prime de rapatriement ou indemnité de licenciement). Certaines de ces primes peuvent être considérées comme des avantages sociaux.

B) *Le droit à une sécurité sociale.* — Au sens large, la sécurité sociale peut être entendue comme couvrant un ensemble de mesures pour assurer des moyens d'existence aux fonctionnaires malades ou âgés et subvenir aux besoins des personnes à charge en cas de décès (S. Bastid, *op. cit.*, p. 212). Sous réserve de respecter un « principe général du droit social, selon lequel tout employeur a l'obligation de veiller à ce que le personnel employé par lui bénéficie d'une couverture sociale adéquate » (CRCE, 52-75/1981, Farcot et as), chaque organisation est évidemment libre de fixer les modalités de son régime de sécurité sociale.

Au regard de la protection de la santé (maladie, maternité, accident), les organisations internationales, à défaut d'instituer un régime de prévoyance qui leur soit propre, peuvent prévoir une affiliation au régime

en vigueur dans le pays d'emploi ou, éventuellement, la souscription d'une police d'assurance (individuelle ou de groupe).

Pour ce qui est de la retraite, les organisations internationales ont généralement abandonné le régime d'un fonds de prévoyance avec le versement d'un pécule à la sortie de fonctions (cas des organisations européennes coordonnées, en 1977, avec un droit d'option, d'où un contentieux de nombreuses années plus tard — cf. CRASE, 41 et 43, Frank et Knudson). Elles adoptent, le plus souvent, un système de pensions avec versement d'une pension annuelle (et, éventuellement, dans certains cas, un versement partiel en capital). Ce système peut être autonome ou commun à plusieurs organisations (régime commun des NU, organisations européennes coordonnées). Quant au financement de ce système, la méthode de la capitalisation (ex. : Caisse commune des pensions des NU) coexiste avec celle de la budgétisation (ex. : Communautés européennes, organisations européennes coordonnées) appliquée dans la plupart des fonctions publiques nationales. Le montant de la retraite varie selon les organisations, mais dans l'ensemble, du fait de la durée, le plus souvent limitée, de l'exercice d'une fonction publique internationale, le montant des pensions est inférieur à celui perçu dans les fonctions publiques nationales. Par ailleurs, malgré les ajustements périodiques, les retraités des organisations internationales se plaignent de la diminution de leur pouvoir d'achat, en cas de dévaluation de la monnaie de calcul de leur pension (ex. : fluctuations à la baisse du dollar américain). De plus, à la différence des traitements, les pensions de retraite ne bénéficient pas toujours d'une immunité fiscale, et les mécanismes de remboursement des impôts nationaux, qui sont parfois prévus, ne sont pas avantageux eu égard à la diversité des législations fiscales natio-

nales (cf. CROUDE, 125, Maurice Pierre). Les organisations internationales ont, parfois, elles-mêmes des difficultés financières d'où le report de l'âge de la retraite (ex. : régime commun des NU) ou même la diminution du montant de la pension (ex. : Eurocontrol, TAOIT, 961, Fairfax Jones et as). Mais les tribunaux veillent, le cas échéant, au respect des droits acquis (v. *supra*, p. 27 et s.).

C) *La protection fonctionnelle.* — Dans son avis consultatif de 1949 (affaire Bernadotte), la CIJ a reconnu le droit à une protection fonctionnelle au profit des agents internationaux de la part de l'organisation, au service de laquelle ils se trouvent. Il y a lieu de souligner que cette protection est un élément de nature à garantir l'indépendance des fonctionnaires internationaux. Ceux-ci n'ont pas à s'en remettre à leur Etat d'origine pour bénéficier de ce qu'il est convenu d'appeler la protection diplomatique, c'est-à-dire l'assistance qu'un Etat est en droit d'apporter à ses nationaux victimes d'un préjudice de la part d'un Etat étranger. Ce droit à une protection indépendante de toute initiative étatique permet d'éviter toute pression directe ou indirecte en vue d'infléchir l'action des fonctionnaires internationaux. Mais, il faut reconnaître que du fait de son caractère purement fonctionnel, c'est-à-dire ne couvrant que les actes accomplis dans l'exercice des fonctions, la protection due par les organisations à une portée limitée par rapport à la protection diplomatique qui couvre également les actes de la vie privée.

Dans les Communautés européennes, la CJCE a précisé que cette protection, parfois appelée « devoir de sollicitude », se situe dans le cadre des rapports individuels et ne peut être invoquée pour résoudre des problèmes relatifs aux rapports collectifs entre les institutions communautaires et les organisations syndicales

ou professionnelles (CJCE, aff. 193 et 194/87, Maurissen et Union syndicale), ce qui conduit à évoquer le régime des libertés publiques parmi lesquelles figure la liberté syndicale.

D) *Les libertés publiques.* — Les statuts reconnaissent aux fonctionnaires internationaux le droit à la liberté d'opinion et à son corollaire la liberté d'expression, ainsi qu'à la liberté d'association.

S'agissant de la liberté d'opinion et de la liberté d'expression, celles-ci doivent cependant se concilier avec les intérêts de l'organisation. Ainsi, les fonctionnaires doivent-ils solliciter une autorisation préalable pour toute publication d'ouvrage ou d'article même de caractère exclusivement scientifique (TAOIT, 101, Jurado). En ce qui concerne les opinions politiques, elles n'ont pas à s'exprimer dans le service pour ne pas mettre en cause l'impartialité de l'organisation. Mais, hors service également, les fonctionnaires internationaux doivent, pour cette raison, faire preuve de discrétion. La participation à la vie publique dans le pays d'origine soulève ainsi des difficultés (CROTAN, décision n° 58, 1975) compte tenu d'autre part de la nécessité d'assurer l'indépendance du fonctionnaire à l'égard de son gouvernement. Aussi, une autorisation est-elle nécessaire et n'est généralement accordée que pour l'exercice de fonctions publiques locales (mais il faut, alors, tenir compte du problème posé par l'éloignement).

S'agissant de la liberté d'association, celle-ci s'exerce, en premier lieu, dans le cadre des dispositions statutaires qui prévoient l'existence d'associations du personnel qui sont associées au fonctionnement des institutions. Dans le système des Nations Unies, un certain nombre d'associations du personnel se sont regroupées en une Fédération des associations de fonc-

tionnaires internationaux (plus connue sous le sigle anglais : FICSA). Dans le cadre des organisations européennes coordonnées existe également un regroupement au sein d'un comité (CRP). L'intérêt de ces regroupements est de faciliter les rapports avec les administrations au niveau interorganisations (CAC, CCQA, CFI dans le système des NU ou CRSG pour les organisations coordonnées), voire les organismes politiques (ex. : V^e Commission de l'AG des NU).

Les associations du personnel (aux NU et à l'OIT, elles ont pris le nom de « syndicats ») apparaissent à divers égards davantage comme des organismes auxiliaires de l'administration. Aussi, dans un certain nombre d'organisations — surtout dans les organisations régionales européennes — les fonctionnaires ont éprouvé le besoin de constituer des syndicats ayant exclusivement pour but la défense de leurs intérêts professionnels. Il existe un vaste pluralisme syndical : syndicats propres à l'organisation ou affiliés à des syndicats nationaux ou à une fédération internationale, parfois elle-même adhérente d'une centrale syndicale internationale.

Dans le cadre des dispositions statutaires et réglementaires, les compétences des associations du personnel s'exercent au sein d'un certain nombre d'organismes de composition paritaire ou mixte, ayant un rôle consultatif ou de gestion, prévus dans les domaines des affaires sociales et de la gestion du personnel proprement dit. Dans le domaine social, cette participation touchera l'administration des services sociaux, les aides matérielles éventuelles, la gestion de l'assurance maladie, les actions sociales (économats par exemple). Dans le domaine de la gestion du personnel, les associations participeront à des organismes compétents en matière d'élaboration et de modification des règlements fixant les conditions

d'emploi et de travail, l'interprétation et l'application du statut, le recrutement et le licenciement, l'avancement et la discipline.

L'action des organisations syndicales s'exercera, d'une manière générale, dans la mise en œuvre et l'évaluation de la politique du personnel ainsi que dans tous les domaines intéressant les conditions d'emploi du personnel. Cette action vise, en particulier : la modification des organes de participation à la gestion, la demande de création de nouveaux organismes ou la refonte des organismes existants ou de leurs compétences, la recherche de solution en cas de carence des organismes de participation à la gestion ou, en cas de désaccords graves se produisant en leur sein, la modification de la réglementation générale des conditions d'emploi et la formulation de revendications portant sur des domaines non couverts par les organes de participation.

Sans que l'on puisse encore véritablement parler d'un principe général du droit de la fonction publique internationale, on peut toutefois considérer qu'il existe, pour les organisations internationales, une obligation de discuter avec les représentants du personnel. Il reste encore à préciser si cette discussion se présente comme une simple « consultation » ou, dans certains cas, comme une véritable négociation aboutissant à une décision bilatérale (F. Maupain, *RGDIP*, 1980, p. 794 et s., et notamment p. 810).

Les représentants syndicaux et professionnels se voient accorder certaines facilités (TAOIT, 64, Van der Ploeg, et 496, García et Márquez ; CICE, aff. 193 et 194/87, Maurissen et Union syndicale) pour exercer personnellement leur mandat (dispenses de service, crédit d'heures, congé syndical, congés spéciaux d'éducation et/ou de formation) ainsi que des facilités matérielles, qui, si elles peuvent être réglementées (TAOIT,

911, de Padirac), ne peuvent, cependant, être retirées au gré de l'Organisation, car il ne s'agit pas de privilèges. Les juridictions internationales veillent à la protection des représentants du personnel. L'Organisation ne doit pas les sanctionner en tant que tels (TANU, 15, Robinson). L'action des représentants du personnel implique la liberté d'expression et le droit de critique (TAOIT, 911, de Padirac) à condition de respecter l'obligation de réserve et de discrétion (TAOIT, 1061, Dodi, v. *infra*, p. 67 et s.).

Ces diverses modalités de la représentation du personnel visent à réaliser une concertation entre employeur et employés, de nature à éviter des conflits collectifs du travail. Au sein des Communautés européennes, cette concertation a même été institutionnalisée (depuis 1970) dans les rapports avec le Conseil et il y existe également une possibilité de « conciliation » confiée à une personnalité extérieure. Mais, dans les organisations internationales, il n'y a aucune place pour une éventuelle « cogestion » dans le domaine de la gestion du personnel. L'organisation reste maître de la décision finale, sauf dans les très rares hypothèses où existe un mécanisme d'arbitrage qui pourrait aboutir à une décision obligatoire en cas de désaccord entre l'administration et les organisations représentatives du personnel (v. *infra*, p. 96).

Parmi les divers moyens d'action, le recours à la grève, que l'on peut considérer comme un appel à l'équité contre le droit, est relativement rare. Bien que non reconnu formellement dans les textes statutaires, le principe en est admis, pratiquement, dans les organisations internationales (B. Vandersanden, *RMC*, 1971, p. 467 ; Y. Beigbeder, *RBDI*, 1975, p. 120 ; A. Pellet, *RGDIP*, 1975, p. 932). Les organisations ont rarement réglementé l'exercice de ce droit (v. cependant aux Communautés européennes, un

accord de 1974 conclu avec les organisations représentatives permettant à la Commission d'établir un « service minimum ». Par ailleurs le TAOIT a admis l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de réquisition (805, Aras et as). S'il est vrai qu'aucune sanction disciplinaire ne peut être prise pour fait de grève, en revanche, sur la base du principe du « service fait », une retenue sur le traitement peut être effectuée (CROUDE, 39, Domergue, 1965 ; CICE, aff. 44/74, Acton). Le TAOIT admet même, ce qui est critiquable, que cette retenue porte sur l'ensemble de la rémunération, c'est-à-dire y compris sur les allocations de caractère social (1041, Lammineur).

Les représentants du personnel ne peuvent, généralement, pas former, en cette qualité, de recours devant les juridictions administratives internationales (v. *infra*, p. 103-104). Aussi, les associations cherchent-elles généralement à « intervenir » dans les litiges individuels où elles estiment que des questions de principe sont en jeu. Et souvent, elles soutiennent (financièrement) des recours individuels dans des affaires témoins (*test cases*). Dans les Communautés européennes, les organisations représentatives (mais non le Comité du personnel, dénué de personnalité juridique) disposent, comme tout citoyen d'un droit de recours devant la CJCE. Mais ce droit s'exerce dans le cadre du contentieux communautaire général et non dans le cadre du statut (CJCE, aff. 175/73, Union syndicale). Au Conseil de l'Europe, le Comité du personnel s'est vu reconnaître en 1981, le droit de former un recours contre une décision dont il serait le destinataire ou lorsqu'il serait affecté dans ses prérogatives statutaires (ex. : non-respect d'une procédure régulière de recrutement dans laquelle intervient le comité ; v. CRCE, 160, Comité du personnel). Une réforme dans le même sens a été introduite à l'OCDE en 1991.

E) *Le droit aux congés*. — On signalera simplement l'existence normale de congés annuels, de maladie ou de maternité. En revanche, on soulignera l'originalité du *congé dans les foyers*, accordé dans la plupart des organisations internationales (à l'exception des Communautés européennes). Ce congé qui s'ajoute au congé annuel, généralement tous les deux ans, vise à permettre au fonctionnaire international de conserver des attaches nationales et de maintenir, ainsi, le caractère représentatif, au regard de la diversité des cultures, de la fonction publique internationale (v. *supra*, p. 32).

L'exercice de certains droits est conditionné par le respect d'obligations correspondantes.

2. Les obligations des fonctionnaires internationaux.

— Le serment (ou la déclaration) que fait (ou signe), dans un grand nombre d'organisations internationales, le fonctionnaire, lors de son entrée en fonction, résume parfaitement les devoirs des fonctionnaires internationaux.

Ainsi au Conseil de l'Europe (art. 25-1 du statut des agents), lors de son entrée en fonction, l'agent doit signer devant le Secrétaire général la déclaration suivante :

« Je prends l'engagement solennel d'exercer en toute loyauté, discrétion et conscience, les fonctions qui m'ont été confiées en qualité d'agent du Conseil de l'Europe, de m'acquitter de ces fonctions et de régler ma conduite en ayant exclusivement en vue les intérêts du Conseil de l'Europe, sans solliciter ni accepter d'instructions en rapport avec l'exercice de mes fonctions d'aucun gouvernement, ni d'aucune autorité, organisation ou personne extérieure au Conseil et de nature à porter un préjudice, moral ou matériel, au Conseil. »

Ces obligations à la charge des fonctionnaires internationaux se traduisent par autant de droits au profit des organisations internationales. Mais, dans leur exercice, les organisations devront, à leur tour, respec-

ter certains droits des fonctionnaires. Très logiquement, droits et obligations des uns et des autres se conditionnent réciproquement.

A) *L'obéissance hiérarchique.* — Les fonctionnaires internationaux sont soumis à l'autorité hiérarchique du secrétaire ou directeur général de l'organisation, qui dispose d'un pouvoir discrétionnaire dans l'organisation des services et l'affectation des membres du personnel en fonction des nécessités et des aptitudes de chacun (TAOIT, 115, Nowakowska ; CJCE, aff. 21/68, Huybrechts). L'autorité administrative est seule responsable de l'organisation des services qu'elle doit pouvoir modifier en fonction des besoins, sous la réserve du respect des dispositions statutaires (CRCE, 77/1982, Vangeenberghe). Dans les organisations internationales à vocation scientifique, les chercheurs ont, toutefois, le droit de discuter, motifs scientifiques à l'appui, l'opportunité de travaux relevant de leur spécialité (CJCE, aff. 68/63, Luhleich ; B. Aubenas, *AFDI*, 1969, p. 594). Et il est évident que le devoir d'obéissance ne joue pas en ce qui concerne les chefs de l'administration, qui relèvent de l'autorité qui les a désignés. De même, certains agents internationaux échappent à toute subordination, en raison même de leurs fonctions (ex. : juges internationaux). Parfois, les agents internationaux investis de fonctions publiques sont soumis à une procédure particulière (ex. : mise en jeu de la responsabilité politique des membres de la Commission des Communautés européennes devant le Parlement européen). Le problème de l'exécution d'un ordre illégal est évoqué dans certains statuts (Communautés européennes) et on retrouve les solutions du droit interne avec, à la limite, la transposition de la théorie des « baïonnettes intelligentes ».

B) *Les incompatibilités.* — Il existe deux types d'incompatibilités : les incompatibilités d'activités et les incompatibilités d'intérêts.

En ce qui concerne les incompatibilités d'activités, les fonctionnaires, qui doivent se consacrer exclusivement aux devoirs de leurs charges, ne peuvent pas non plus, sans autorisation de l'organisation, exercer une activité privée extérieure (CJCE, aff. 87/63, Georges ; TAOIT, 89, Barakat ; TANU, 121, Makris-Batistatos). Cette interdiction trouve son fondement dans le souci d'assurer l'indépendance des fonctionnaires à l'égard de toute personne ou autorité extérieure à l'organisation. C'est cette même justification que l'on retrouve à propos de la limitation des activités politiques. Les fonctionnaires internationaux ne peuvent faire preuve que d'un militantisme modéré pour ne pas compromettre l'impartialité de l'organisation.

S'agissant des incompatibilités d'intérêts, les fonctionnaires doivent faire la preuve de leur intégrité et de leur désintéressement, en s'abstenant de détenir des intérêts financiers dans des entreprises qui pourraient profiter de leur position dans l'organisation. Cette obligation peut même persister, un certain temps, après la sortie de fonctions (ex. : CECA, CEEA, UEO). Les organisations peuvent relever le fonctionnaire de ces interdictions ou les compenser par le versement d'indemnités. Les fonctionnaires n'ont aucun droit sur les travaux et études accomplis pour le compte d'une organisation (TAOIT, 66, Press). Ces incompatibilités visent, également, à garantir l'indépendance des fonctionnaires internationaux, d'où, par ailleurs, l'interdiction d'accepter des cadeaux ou des décorations sans autorisation.

Les organisations considèrent que les membres de leur personnel, en tant que fonctionnaires internationaux, sont appelés à exercer leurs fonctions non pas en leur nom propre, mais anony-

mement (AJNU, 1982, p. 233). Aussi, toute distinction honorifique ou décoration devrait, normalement, être conférée à l'Organisation et non aux membres du personnel à titre individuel. La pratique révèle cependant que, souvent, des gouvernements sont tentés de conférer des décorations à des fonctionnaires internationaux, généralement des ressortissants nationaux, alors qu'ils sont encore en fonctions. Cette pratique est de nature à mettre en doute l'impartialité des récipiendaires.

C) *Loyalisme à l'égard de l'organisation.* — Par comparaison avec la situation d'un national qui doit « allégeance » à l'Etat, dont il a la nationalité, on serait tenté d'évoquer l'« allégeance » des fonctionnaires à l'égard de leur organisation. Cette notion traduirait l'obligation de fidélité et de loyalisme qu'ils lui doivent. Comme l'a souligné G. Langrod (*RISA*, 1953, p. 33), la fonction publique internationale implique un « esprit » international (attachement spirituel à l'idéologie de la coopération internationale) et une « loyauté » internationale, se traduisant par des obligations de service. Il s'agit bien d'un loyalisme à l'égard de l'organisation et non à l'égard des gouvernements des Etats membres. C'est cette nuance qui avait été perdue de vue par certains chefs d'administrations internationales au début des années 1950, dans le cadre de la « chasse aux sorcières », initiée aux Etats-Unis et poursuivie par le gouvernement américain dans certaines organisations internationales.

Ces pressions nationales, du reste contraires à la Constitution américaine (us District Court, Eastern District Pennsylvania, 8 avril 1986, Hinton c. Devine, note M. Roy, *American Journal of International Law*, 1986, p. 984), traduisaient une méconnaissance des règles de la fonction publique internationale. Avant d'être condamnée par les juridictions administratives internationales (v. *supra*, p. 46), cette situation avait fait l'objet, en 1954, d'un examen par le Comité consultatif de la fonction publique internationale, prédécesseur de l'actuelle Commission de la fonction publique internationale (doc. COORD/CIVIL SERVICE/5). En effet, le Secrétaire général des Nations Unies avait, en 1953, cru

pouvoir retenir une définition négative, considérant qu'un « manque d'intégrité pouvait résulter d'actes qui, bien que non délictueux, dénotent un manque de probité ou de loyauté » et, à ce titre, licencier des fonctionnaires ayant invoqué le cinquième amendement de la Constitution américaine, qui consacre une garantie contre l'auto-incrimination (sur cette base, ils avaient refusé d'indiquer leurs opinions politiques). Le Directeur général de l'Unesco avait, lui, licencié des fonctionnaires internationaux, de nationalité américaine, qui avaient refusé de témoigner devant les *Loyalty Boards*. Aussi, le rapport dudit Comité s'est attaché à préciser le contenu positif de cette notion. La qualité d'« intégrité », requise par les différents statuts de fonctionnaires internationaux, doit s'apprécier en fonction de l'ensemble du comportement du fonctionnaire concerné, en tenant compte de ses qualités individuelles (honnêteté, bonne foi, probité, incorruptibilité).

Selon le Comité, le « loyalisme » à l'égard de l'Organisation internationale doit tenir compte des buts énoncés dans la convention de base des organisations internationales, impliquant notamment la volonté de s'efforcer de comprendre et de tolérer des points de vue, des formes de culture et des habitudes de travail différents. Ainsi, des opinions racistes seraient assurément incompatibles avec l'objectif de coopération internationale auquel tendent les organisations internationales. A l'Unesco, par exemple, un candidat à un emploi dans cette Organisation, ou un agent en fonction, qui professerait de telles opinions, serait disqualifié, dès lors que le préambule du statut des agents souligne que l'Unesco a, notamment, pour but d'assurer le respect des droits de l'homme que la Charte des Nations Unies reconnaît à tous les peuples.

Le fonctionnaire international n'est pas pour autant un apatride spirituel ou déraciné. Il demeure attaché à son Etat, dont il doit respecter les lois, au risque de dénoter un manque d'intégrité (TAOIT, 135, Chadsey).

D) *Tact, réserve et discrétion.* — Comme tout agent au service d'une institution (même privée), un fonctionnaire international est tenu à un devoir de discrétion à l'égard des faits et informations auxquels il a pu avoir accès dans l'exercice de ses fonctions. Ce qu'il est convenu d'appeler le « secret professionnel » s'ex-

plique par l'allégeance à l'égard de l'Organisation. Cette obligation qui ne disparaît pas nécessairement avec la cessation de fonctions est parfois plus impérative dans certaines organisations à vocation scientifique (CERN, CEEA, LEBM) ou militaire (OTAN).

D'une manière plus générale, les fonctionnaires internationaux doivent s'abstenir de toute manifestation orale ou écrite de nature à nuire à l'organisation ou à faire douter de l'impartialité du fonctionnaire. Une certaine réserve et une discrétion ne s'imposent pas seulement dans l'exercice des fonctions (TANU, 104, Gillead), y compris dans le cadre d'un mandat syndical (v. *supra*, p. 61). Les fonctionnaires internationaux sont également tenus de veiller à une certaine dignité dans leur vie privée, dans la mesure où certains actes seraient susceptibles d'avoir une influence sur la fonction (TAOIT, 49, Duncker) et où leur conduite pourrait porter atteinte à la réputation de l'organisation (TAOIT, 65, Morse ; CROFAJ, affaire Klarsfeld, 1970, AFDI, 1970, p. 417). Parfois, comme pour certains fonctionnaires nationaux, l'exercice d'activités lucratives par les conjoints devra être déclaré à l'organisation, qui appréciera la compatibilité de cette situation avec la fonction publique internationale (ex. : Communautés européennes).

La limitation des activités politiques (v. *supra*, p. 58) se rattache, également, à ce souci d'assurer, à travers l'impartialité des fonctionnaires internationaux, celle des organisations internationales. Ainsi que cela a déjà été relevé, le militantisme politique se concilie mal avec la fonction publique internationale.

C'est par le biais du *pouvoir disciplinaire* que les organisations veilleront au respect par les fonctionnaires de leurs obligations (certaines obligations maintenues après la cessation de fonctions pourront, éventuellement, être sanctionnées sur le plan financier par une déchéance du droit à pension).

L'Organisation peut faire appel à des notions proches du droit pénal (CJCE, aff. 49/72, Drescig), mais il existe une séparation organique entre le régime disciplinaire et des poursuites pénales (CJCE, aff. 46/62, De Greef). Il faut distinguer, comme pour la fonction publique nationale, la faute, la procédure et la sanction.

En l'absence de définition *a priori*, l'existence d'une *faute disciplinaire* s'apprécie par rapport au respect des dispositions statutaires, sur la base de faits précis. Un abandon de poste peut être considéré comme une faute disciplinaire, mais également comme une cause de cessation de service (v. *supra*, p. 43), auquel cas l'engagement d'une procédure disciplinaire ne se justifie pas (TANU, 220, Hilaire). Il en va de même lorsque le non-renouvellement d'un contrat se fonde sur le « comportement général » de l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions et non sur les fautes qui lui sont imputées et présentant le caractère de fautes disciplinaires (CROUDE, 62, Carr-Hill). S'agissant des faits incriminés, certains statuts (ex. : FAO) distinguent entre la « conduite non satisfaisante », qui peut conduire à des poursuites disciplinaires et implique le bénéfice des garanties d'une procédure disciplinaire — v. *infra* —, et des « services non satisfaisants » qui n'autorisent qu'une suspension de l'augmentation d'échelon (TAOIT, 1163, Carretti), autrement dit un retard dans l'avancement (v. *supra*, p. 41-42). Si certaines accusations ne méritent pas le qualificatif d'inconduite, c'est leur réunion qui peut être de nature à présenter un caractère de gravité (TAOIT, 937, Felhauer). Même des actes de la vie privée (ex. : incapacité à faire face à des difficultés financières dans un laps de temps raisonnable) constituent un « manque de probité incompatible avec la qualité de fonctionnaire international » (TAOIT, 872, Yagnam Vigorena) car ce genre de difficultés ne doit pas nuire au prestige de l'Organisation (TAOIT, 53, Wakley). Ainsi, les contraintes qui pèsent sur les fonctionnaires internationaux vis-à-vis de leur employeur apparaissent comme plus lourdes que celles auxquelles sont soumis des fonctionnaires nationaux ou des salariés privés. D'une manière générale, les fonctionnaires internationaux doivent s'abstenir de tout acte de nature à jeter le discrédit sur l'Organisation internationale (TAOIT, 111, Jurado). Afin de permettre au juge d'exercer son contrôle, notamment sur le degré de gravité de la faute, la sanction devra être motivée (CJCE, aff. 18 et 35/65, Gutman). La règle *non bis in idem*, qui interdit qu'une

nouvelle sanction soit infligée sur la base des mêmes faits, s'applique (même affaire).

Une *procédure* préalable protectrice du droit des agents doit être présumée incluse dans les règlements relatifs au personnel, sauf si elle était exclue par une disposition formelle contraire (CROUDE, 53, Larcher). S'agissant du déroulement de la procédure, le juge administratif international veille à sa régularité, estimant, notamment, à propos des conditions critiquables de la recherche des preuves, que c'est le risque d'un tort causé au fonctionnaire en cause et non l'existence probable d'un tel risque qui est déterminant (TAOIT, 1133, Manaktala). Le droit d'être entendu — autrement dit le principe d'une procédure contradictoire (*audi alteram partem*) — est particulièrement important. Et ce droit implique que l'agent concerné doit avoir été mis à même de se défendre utilement tant devant les instances compétentes pour émettre un avis sur son cas (CJCE, aff. 36/67, Van Leik) que devant l'autorité compétente pour prendre une décision. La procédure disciplinaire présente un caractère inquisitorial (TAOIT, 207, Khelifati). Autrement dit, il n'incombe pas au fonctionnaire d'apporter la preuve de l'inexistence des motifs formulés contre lui et c'est au juge d'apprécier, au vu des éléments produits par les deux parties, si cette preuve ressort ou non des pièces du dossier. L'enquête menée par l'Organisation doit être impartiale et complète (TAOIT, 172, Flad). Généralement, les statuts prévoient l'intervention d'un organisme collégial de composition paritaire, mais même lorsque la consultation d'un tel organisme n'est pas exigée, une procédure régulière permettant le respect des droits de la défense s'impose (TANU, 130, Zang-Atangana). En tout état de cause, la consultation d'un conseil de discipline n'est généralement pas requise pour les peines les plus légères (CJCE, aff. 27 et 30/64, Fonzi) ni pour les fautes graves (TAOIT, 63, Andreski). Dans ces cas, le licenciement sans préavis est admis (TAOIT, 79, Gianini).

Les *sanctions disciplinaires* doivent être distinguées des mesures d'ordre intérieur (CROTAN, 36), sous réserve qu'il n'y ait ni détournement de pouvoir, ni sanction déguisée (TAOIT, 121, Agarwala). Les statuts prévoient généralement une échelle des peines, comparable à celle existant dans les fonctions publiques nationales, allant de l'avertissement à la révocation (avec ou sans préavis et avec ou sans privation du droit à pension), en passant par le blâme, la suspension d'avancement, l'abaissement d'échelon, la suspension sans traitement et la rétrogradation. En tout état de cause, les sanctions doivent être prévues statutairement ou par les principes généraux de la fonction publique internationale (TAOIT, 757, Bonneau). En quelque

sorte, il s'agit de la transposition d'un principe général du droit relatif à la « légalité des peines », alors que, par ailleurs, le principe de la « légalité des infractions », qui s'applique en droit pénal, ne peut s'appliquer dans le domaine disciplinaire. L'évaluation de la gravité des manquements constatés et le choix de la sanction relèvent du pouvoir d'appréciation de l'Organisation sauf erreur manifeste. A ce titre, les juridictions administratives sanctionnent la violation du principe de proportionnalité lorsqu'une mesure disciplinaire apparaît hors de proportion par rapport aux « conditions objectives et subjectives » dans lesquelles les faits reprochés ont été commis (TAOIT, 1070, Couton). Ce principe s'impose surtout en cas de mesure particulièrement sévère, tel le licenciement. En revanche, une mesure disciplinaire légère peut sanctionner une faute grave (CJCE, aff. 27 et 30/64, Fonzi). La plupart des statuts disposent qu'à l'expiration d'un certain délai le fonctionnaire concerné peut demander la suppression de la mention de la sanction dans son dossier.

Ce pouvoir disciplinaire s'exerce donc sous le contrôle du juge administratif international qui vérifiera l'existence d'une faute, la régularité de la procédure suivie (notamment au regard du principe du caractère contradictoire) ainsi que la légalité de la sanction infligée, y compris sous l'angle de la proportionnalité de celle-ci par rapport à la gravité de la faute.

II. — Le métier de fonctionnaire international

Au-delà de variations de détail d'une organisation à une autre, le droit de la fonction publique internationale est relativement homogène. Mais cette unité de régime juridique recouvre des différences considérables dans les situations concrètes — les missions des différentes organisations internationales ne sont pas identiques et ceci a une influence sur les fonctions des diverses bureaucraties internationales — et d'un poste, ou d'un groupe professionnel, à un autre au sein d'une même organisation.

1. Les fonctions bureaucratiques internationales. —

Les secrétariats internationaux sont tous organisés selon le modèle bureaucratique en ce sens qu'ils constituent une « pyramide hiérarchique, culminant en une direction monocratique ou collégiale à laquelle les services sont organiquement et fonctionnellement subordonnés » (J. Schwob, *Les organes intégrés de caractère bureaucratique...*, p. 5).

De simples prolongements de services diplomatiques des Etats membres, ils ont, depuis la première guerre mondiale, acquis une autonomie qui en fait de véritables vecteurs des relations internationales contemporaines. Mais ils sont tiraillés entre deux tendances contradictoires qu'ont illustrées, durant l'entre-deux-guerres, les conceptions opposées de Sir Eric Drummond et d'Albert Thomas : le premier, Secrétaire général de la SDN, estimait que le secrétariat était un instrument aux mains et au service des Etats, tandis que le second, Directeur général du BIT, se considérait comme le gardien vigilant des principes et des buts de l'Organisation. Même si elle a gagné du terrain, cette seconde tendance, défendue par des hommes comme Dag Hammarskjöld aux Nations Unies, René Maheu ou M. A. M. M'Bow à l'Unesco ou M. Jacques Delors à la tête des Communautés européennes, n'a jamais réussi à s'imposer complètement et, en réalité, toutes les administrations internationales relèvent à la fois de l'une et de l'autre de ces conceptions, mais dans des proportions très variables.

Sans qu'existe aucun déterminisme en la matière, de très nombreux paramètres expliquent ces variations et ont conduit les auteurs à esquisser des typologies des bureaucraties internationales (v. par exemple : J. Siotis, *Essai sur le secrétariat international*, Genève, Droz, 1963 ; R. I. McLaren, *Civil Ser-*

vants and Public Policy, Wilfrid Laurier UP, 1980 ; J. Schwob, *op. cit.*, ou H. Mouritzen, *The International Civil Service. A Study of Bureaucracy*, Dartmouth, Brookfield, 1990).

Bien qu'ils ne se recouvrent pas entièrement et reposent sur des présupposés divers, ces classements se recourent largement et conduisent à distinguer assez nettement :

- les secrétariats qui se comportent comme de simples bureaux de liaison entre les Etats membres de l'Organisation et se bornent à apporter une assistance aux organes interétatiques ;
- ceux qui influencent le processus de décision et mettent en œuvre les instructions de ces organes ;
- ceux enfin qui sont eux-mêmes investis d'un pouvoir propre d'initiative et de décision et sont, ou se considèrent comme étant, en charge de l'intérêt collectif, au besoin contre les tendances centrifuges des Etats membres.

S'il n'y a guère de secrétariats internationaux qui relèvent de l'un de ces types « purs », ils s'en rapprochent souvent : ceux de l'AELE, de l'OUA ou de l'UEO s'apparentent au premier ; celui de l'ONU et des principales institutions spécialisées au deuxième ; la Commission des Communautés européennes au troisième ; étant entendu qu'il existe des variations considérables à l'intérieur de chacune de ces catégories et de nombreuses situations intermédiaires. Au surplus, les caractéristiques des secrétariats ne sont pas figées *ne varietur* et évoluent dans le temps, la tendance naturelle de toute bureaucratie étant de renforcer à la fois sa taille et son pouvoir.

De nombreux facteurs expliquent le rôle plus ou moins grand des organes bureaucratiques au sein de

l'organisation. Parmi ceux-ci, et sans que la liste en soit exhaustive, on peut citer :

- la nature juridique du secrétariat, qui se trouve renforcé si l'acte constitutif consacre son existence, comme le font l'article 7 de la Charte qui le cite parmi les six « organes principaux » de l'ONU ou l'article 155 du Traité de Rome CEE, qui charge la Commission d'assurer « le fonctionnement et le développement du Marché commun » ;
- les fonctions dont le secrétariat est chargé par l'acte constitutif ou dont il peut être investi ultérieurement par les organes interétatiques (v. *infra*, B) ;
- l'expertise plus ou moins grande des représentants des Etats au sein des organes directeurs : s'il s'agit de techniciens des problèmes traités, ils peuvent plus facilement imposer leurs vues aux fonctionnaires du secrétariat que si ce sont des diplomates « généralistes » ;
- la personnalité des fonctionnaires et, d'abord, du chef du secrétariat qui joue un rôle exceptionnel dans les bureaucraties fortement hiérarchisées que sont les administrations internationales dont certaines (ONU, Unesco, FAO, OMS) connaissent une « personnalisation du pouvoir » très marquée ;
- et, peut-être surtout, l'« environnement international » auquel on a fait remarquer à juste titre que la fonction publique internationale est particulièrement sensible (cf. H. J. Michelmann, *Organizational Effectiveness in a Multi-National Bureaucracy*, Westmead, 1978, p. 232, ou H. Mouritzen, *op. cit.*, p. 9).

En apparence, la désunion des Etats membres peut sembler affaiblir le secrétariat, qui doit « naviguer » entre leurs aspirations et leurs exigences contradictoires. Mais l'observation des faits démontre qu'il n'en

est rien : jouant de ces divisions, l'administration en vient à incarner l'institution et s'adjuge un rôle d'initiative et de conciliation que l'acte constitutif n'avait pas forcément prévu. Ce rôle n'est toutefois efficace que si le secrétariat sait maintenir la balance entre les groupes d'Etats opposés, faute de quoi la minorité se raidit et peut aller jusqu'à sortir de l'organisation, comme cela s'est produit à l'Unesco en 1985 lorsque les Etats-Unis et le Royaume-Uni s'en sont retirés pour protester notamment contre la concentration des pouvoirs aux mains du Directeur général et l'engagement personnel de celui-ci en faveur du « nouvel ordre mondial de l'information et de la communication » (NOMIC). Dans le même esprit, l'URSS et ses amis avaient, au début des années 1960, proposé de remplacer le Secrétaire général des Nations Unies par une « troïka », en réaction contre la « politique », elle aussi très personnalisée, de Dag Hammarskjöld.

A l'inverse, la résistance des Etats membres à la montée en puissance du secrétariat est plus efficace s'ils sont unis et partagent, au plan des principes au moins, les mêmes vues sur les fonctions et l'avenir de l'Organisation et acceptent dès lors difficilement de se laisser déposséder du pouvoir politique d'impulsion et de décision qu'ils sont pleinement en mesure d'exercer ensemble. En témoignent les mésaventures de la Commission des Communautés européennes, conçue à l'origine (Haute Autorité de la CECA) comme le principal « décideur » au sein de l'Organisation, et dont l'influence, tout en demeurant considérable, se heurte à la concurrence du Conseil des ministres — dont les services ont été considérablement étoffés — et de nouveaux pôles de décision (Conseil européen et, dans une mesure moindre, Parlement) ; le principe de subsidiarité, posé à l'article 3 B ajouté au Traité de Rome CEE par le Traité de Maastricht, peut également être ana-

lysé comme relevant de la volonté de limiter le pouvoir « technocratique » de la Commission. On peut aussi penser que la fin de la guerre froide devrait à la fois entraîner un regain de vitalité des Nations Unies et une baisse relative de l'influence du secrétariat en leur sein : la marginalisation de l'ONU lors du « conflit armé » du Golfe ou le peu de cas qu'a fait le Conseil de sécurité des positions du Secrétaire général à propos de la Yougoslavie donnent des indications en ce sens.

Quelle que soit leur importance relative, les pouvoirs du secrétariat n'en sont pas moins réels dans toutes les organisations internationales, et c'est ce qui explique la lutte d'influence à laquelle se livrent les Etats pour tenter d'en obtenir le contrôle et dont on a déjà signalé certaines manifestations lors du recrutement des fonctionnaires internationaux : recommandations des Etats membres, pratique du *clearing*, exigence d'un serment de loyauté à l'Etat national, etc. (v. *supra*, p. 35).

Ces pratiques se prolongent après l'entrée en fonctions et prennent parfois des formes proprement caricaturales (retrait d'une partie du salaire — v. *supra*, p. 53 —, obligation pour les fonctionnaires de rendre périodiquement compte de leurs activités, surveillance constante, menaces et même, dans certains cas, voies de fait — v. P. Tavernier, in *SFDI, Les agents internationaux*, p. 325). Sans aller jusqu'à ces extrémités, la quasi-totalité des Etats s'efforcent d'influencer les membres du secrétariat, qu'ils aient ou non leur nationalité ; il en résulte un jeu subtil de pressions et, pour les plus « dignes » des fonctionnaires, de résistance à celles-ci (v. par exemple les mémoires de R. Hoggart, ancien Directeur général adjoint de l'Unesco, *An Idea and its Servants — Unesco from Within*, Oxford, 1978, not. p. 115).

Indépendamment de toute pression ouverte, il peut exister une grande complicité entre le personnel d'une

organisation et certains Etats membres ou groupes d'Etats membres. Ce phénomène a souvent été relevé s'agissant de la CNUCED dont le secrétariat apparaît aux yeux de nombreux observateurs comme étant au service du groupe des 77 (cf. Th. G. Weiss, in D. Pitt et Th. G. Weiss eds, *The Nature of UN Bureaucracies*, Londres, Crown Helm, 1986, p. 84). Il existe aussi au sein, par exemple, des organisations du « groupe de Bretton Woods » (FMI et Banque mondiale) dont les fonctionnaires, tous ou presque formés dans les universités ou les grandes écoles occidentales, et singulièrement aux Etats-Unis, sont acquis aux credos du libéralisme économique et sont parfaitement adaptés aux missions que les Etats occidentaux confient à ces organisations, qu'ils contrôlent.

D'une manière plus générale d'ailleurs, il convient de relever que l'indépendance des fonctionnaires internationaux, qui constitue l'élément essentiel de leur statut, ne saurait être assimilée à la notion de « neutralité » : s'il en résulte qu'ils ont le devoir, statutaire, de résister aux pressions des Etats, leur obligation de loyauté à l'égard de l'organisation (v. *supra*, p. 66) leur impose, au contraire, de ne pas être « neutres », car les objectifs de l'institution qu'ils servent ne le sont pas. Certes, cela est plus évident dans les organisations à vocation politique générale ou économique que dans celles ayant un objet technique ; et la boutade de Raül Prebisch, premier Secrétaire exécutif de la CNUCED, selon laquelle le secrétariat de cet organisme ne doit pas être plus neutre à l'égard des problèmes de développement que celui de l'OMS vis-à-vis de l'éradication de la malaria (doc. TD/B/173, p. 125), met bien cette distinction en évidence. Toutefois, partout, le secrétariat tend à incarner l'organisation et à se considérer comme l'interprète authentique de la volonté de ses fondateurs et le garant de l'intérêt commun.

Les fonctions bureaucratiques internationales deviennent alors celles de l'organisation elle-même, bornées seulement par le principe de spécialité — en vertu duquel une organisation internationale ne bénéficie que des compétences qui lui sont nécessaires pour s'acquitter des missions que lui confie son acte constitutif — et interprétées à la lumière de la théorie des pouvoirs implicites — selon laquelle l'organisation (et donc son secrétariat) a toutes les compétences qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de ces mêmes missions (cf. CPJI, 1926, Compétences de l'ORT, série B, n° 13, p. 18, ou CIJ, 1949, affaire Bernadotte, *Rec.*, 1949, p. 182). Ces fonctions sont, au demeurant, très diverses.

2. La diversité des fonctions internationales. — Si l'on tente d'aller au-delà de l'analyse strictement juridique, il est en effet probablement abusif de parler d'une fonction publique internationale tant il est évident qu'il n'y a pas un, mais des métiers de fonctionnaire international : il n'existe que des rapports lointains entre les fonctions du Secrétaire général des Nations Unies et celles d'un chauffeur du bureau du PNUD à Ouagadougou, ou entre celles d'un ingénieur du CERN, parfois prix Nobel, et celles d'une secrétaire affectée au service juridique de cette même organisation. La classification des groupes professionnels au sein du système des Nations Unies, mise à jour par la CFPI en 1987, ne compte pas moins de 389 entrées comprenant aussi bien les spécialistes de développement des systèmes que les jardiniers, les interprètes ou les plombiers.

Un premier facteur de différenciation des fonctions exercées par les membres du personnel des organisations internationales tient évidemment à leur rang hiérarchique : dans ces bureaucraties extrêmement hiéar-

chisées, les fonctions de responsabilité générale sont concentrées entre les mains d'un très petit nombre de très hauts fonctionnaires (v. A. Lewin, *in* SFDI, *Les agents internationaux*, p. 37), le pouvoir de décision et de définition de la politique du secrétariat revenant la plupart du temps au seul directeur ou secrétaire général, tandis qu'à leur tour les directeurs de division et les chefs de service ont des pouvoirs généralement beaucoup plus étendus que ceux des fonctionnaires nationaux investis, *mutatis mutandis*, de responsabilités comparables.

Le directeur ou secrétaire général occupe, dans cette hiérarchie, une place tout à fait à part. Chef du secrétariat, il en nomme le personnel, précise les conditions d'emploi et assigne à chacun les tâches qui lui incombent. Mais, nommé par les organes politiques de l'organisation, choisi souvent pour les hautes fonctions gouvernementales qu'il exerçait dans son pays, doté d'un statut très particulier, dont les principes sont toujours fixés dans l'acte constitutif lui-même, entouré d'un « cabinet » souvent omniprésent, il se trouve à la charnière du politique et de l'administratif.

Ceci est particulièrement net aux Nations Unies où l'article 99 de la Charte, en particulier, consacre son rôle d'éveilleur des consciences face aux dangers menaçant la paix et la sécurité de l'humanité ; en outre « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation » exerce des fonctions éminentes de médiation, de négociations et de propositions qui excèdent, de beaucoup, les responsabilités subordonnées, que les autres dispositions de la Charte (v. not. l'art. 98), prises à la lettre, lui confiaient. Il en va de même ailleurs et, dans aucune organisation, eût-elle des objectifs purement techniques, il n'apparaît, vis-à-vis des autres fonctionnaires, comme un simple *primus inter pares* : il participe directement à la définition de la politique de l'organisation — quand il ne la définit pas seul du fait de la carence ou de la division des organes intergouvernementaux —, décide des modalités de sa mise en œuvre et joue un rôle éminent, voire exclusif, de représentation de l'institution à l'égard de l'extérieur. De ce fait, il exerce une influence exceptionnelle, d'autant plus grande qu'elle ne rencontre, au moins dans les organisations à vocation technique, guère de contreponds institutionnels et que le chef du secrétariat apparaît comme le dispensateur ultime des crédits et... des postes ; dès lors, il n'échappe pas toujours à la tentation de

l'autoritarisme, de l'isolement et du « culte de la personnalité » (v. les pages très dures mais, malheureusement, lucides consacrées par un ancien haut fonctionnaire de l'Unesco à la « faille » de cette organisation lors du second mandat de M. M'Bow (P. de Senarclens, *La crise des Nations Unies*, PUF, 1988, p. 169-199). Encore faut-il souligner le caractère largement « ludique » (*ibid.*, p. 188) des rituels internes à l'organisation et les limites inhérentes à l'autorité réelle de son chef : « Aucune « magistrature morale » n'est par elle-même source d'autorité, aucune puissance ne reconnaît le Secrétaire général — des Nations Unies (et ceci vaut, *a fortiori*, pour les autres chefs de secrétariat) — comme tellement important qu'elle abandonnerait, pour le garder en fonction, une parcelle de sa souveraineté » (M.-Cl. Smouts, *Le Secrétaire général des Nations Unies*, A. Colin, 1971, p. 278).

Une autre catégorie de fonctionnaires exercent des fonctions très particulières et méritent une mention à part : il s'agit des magistrats internationaux, que leur statut met plus à l'abri des pressions extérieures et qui ont su, semble-t-il, conserver un prestige non entamé par le discrédit relatif dont souffre la fonction publique internationale. Encore faut-il noter que si les juges permanents de la CICE ou de la CIJ sont, en effet, des fonctionnaires internationaux, il n'en va pas de même des juges *ad hoc* ou des membres des juridictions administratives internationales dont les fonctions sont intermittentes, et qui correspondent dès lors à la définition des « agents internationaux » (v. *supra*, p. 9). Les fonctionnaires du greffe échappent également à la hiérarchisation « générale » de l'organisation dont dépend leur juridiction (cf. l'article 21, § 2 du statut, et les articles 22 à 29 du règlement de la CIJ). Mais, à l'intérieur des greffes internationaux, les fonctions semblent, à nouveau, très hiérarchisées.

Cette forte hiérarchisation des secrétariats internationaux se traduit par la définition de catégories et de grades, souvent très rigides (v. *supra*, p. 39-40), et, dans certaines organisations, de « carrières » ou de « groupes professionnels » définis très strictement et qui restreignent encore la possibilité, toujours aléatoire, de « faire carrière ».

Parmi ces groupes professionnels, il en est certains que l'on retrouve dans toutes les organisations internationales. Tel est d'abord le cas du personnel linguis-

tique, interprètes, procès-verbalistes, traducteurs et réviseurs ou terminologistes, que l'on trouve partout en grand nombre, qui jouent un rôle discret et indispensable et constituent souvent une catégorie juridique particulière. De même, toutes les organisations ont des services :

- administratifs, chargés des problèmes budgétaires et financiers, de la gestion et de la programmation des activités, de l'entretien des bâtiments et de la sécurité, de l'organisation et du secrétariat des organes interétatiques, des conférences et des réunions d'experts, de l'achat et de la maintenance du matériel, de l'impression ou de la reprographie des documents, etc. ;
- du personnel ;
- de l'information — tant des Etats membres que du public —, de la documentation (bibliothécaires, archivistes, documentalistes) et du protocole ;
- ou juridiques, qui interviennent dans la mise en forme et, souvent, l'élaboration des textes provenant de l'organisation, en cas de difficultés dans les relations avec les Etats membres ou de contentieux avec les membres du personnel, ou pour la conclusion et l'application des contrats passés par l'organisation.

Partout également on trouve des secrétaires, des dactylos, des appariteurs ou réceptionnistes, des standardistes, des gardes de sécurité (indispensables puisque du fait de leurs privilèges et immunités, les organisations doivent assurer elles-mêmes l'ordre à l'intérieur des bâtiments) et divers personnels de service (transport, maintenance, restauration, nettoyage, etc., encore que, dans ces domaines, il soit souvent fait appel à des entreprises extérieures). Fréquemment existent également, au moins dans les

organisations les plus grandes, des services sociaux ou médicaux, qui sont à la disposition du personnel et des représentants des Etats membres.

Pour le reste, les fonctions des membres du personnel varient d'une organisation à l'autre et dépendent des compétences et des missions propres à chacune d'elles. Il est donc tout à fait impossible d'en faire la description et même d'en donner une liste exhaustive. Certaines méritent cependant une mention. Tel est le cas, par exemple, des missions d'enquête, d'inspection et de contrôle qui constituent une tâche essentielle (AIEA) ou importante (BIT) de certaines organisations, et qui sont en général confiées à des fonctionnaires hautement spécialisés (v. G. Fischer et D. Vignes, dir., *L'inspection internationale*, Bruxelles, Bruylant, et R. Rainer, in SFDI, *Les agents internationaux*, p. 108). De même, dans les organisations à vocation scientifique comme le CERN, l'ESO, le LEBM ou l'ASE, les ingénieurs et les techniciens jouent un rôle prépondérant, ce qui, d'ailleurs, crée au sein de celles-ci une atmosphère très particulière (v. J.-M. Dufour, *ibid.*, p. 81).

Bien qu'ils puissent intervenir dans des domaines extrêmement divers (alimentation, santé, éducation, économie, etc.), les experts de l'assistance technique (à ne pas confondre avec les consultants, qui exercent souvent des fonctions similaires mais ne sont pas des fonctionnaires internationaux) occupent une place à part : envoyés « sur le terrain », ils bénéficient souvent d'une autonomie plus grande que leurs collègues du siège et sont au contact direct des populations auxquelles ils transfèrent leurs connaissances et leur savoir-faire.

Il n'y a, en apparence, guère de points communs entre les fonctions d'un contrôleur de l'AIEA, d'un ingénieur de l'ASE ou d'un représentant-résident du PNUD. Toutes cependant montrent combien il est important

de relativiser le sens du mot « secrétariat » dans la mesure où il s'applique à l'administration internationale. Il n'est pas douteux qu'il a été choisi à l'origine pour manifester symboliquement le rôle subordonné de celle-ci qui ne devait être qu'un simple bureau de liaison entre les Etats membres, au mieux un organe, étroitement encadré par les organes interétatiques, de mise en œuvre de leurs décisions. Pourtant, progressivement, les « secrétariats » ont réussi, inégalement selon les organisations, à s'émanciper, au moins partiellement, de cette tutelle et à jouer un rôle qui va bien au-delà de la simple assistance aux organes interétatiques en exprimant, en gérant et en promouvant les intérêts communs, et en participant directement aux pouvoirs de décider et d'agir (sur tous ces points, v. J. Schwob, *op. cit.*, p. 43-147).

Matériellement, les tâches des fonctionnaires internationaux s'apparentent donc largement, diversité incluse, à celles des fonctionnaires nationaux : ils assistent les organes politiques, mettent en œuvre leurs décisions et se livrent à des activités propres (recherche, assistance, information, etc.) dans des domaines extrêmement divers. L'exercice de leurs fonctions par les uns et les autres n'en revêt pas moins des formes très différentes : les seconds doivent traduire dans les faits des politiques décidées par des majorités changeantes ; les premiers sont au service exclusif de l'« institution dans son ensemble » (J. Schwob, *ibid.*, p. 39). A la *neutralité* des uns correspond l'*indépendance* des autres qui se traduit par un ensemble complexe de droits (et d'obligations corrélatives), et qui est internationalement garantie.

Chapitre III

LES GARANTIES INTERNATIONALES

Le « caractère exclusivement international » (art. 100 de la Charte des NU) des fonctions du personnel des organisations internationales, qui constitue l'un des éléments fondamentaux de la notion même de fonctionnaires internationaux (*v. supra*, p. 11 et s.), a des conséquences complexes. D'une part, il conduit à garantir aux membres du personnel certains privilèges et immunités qui les soustraient, en partie ou en totalité, à la compétence des Etats, de résidence ou même d'origine nationale. Mais, d'autre part, cette protection juridique à l'encontre des tentatives d'ingérence des Etats risque d'avoir comme effet que les fonctionnaires se trouvent à la merci de l'Organisation qui les emploie, l'immunité juridictionnelle de celle-ci excluant toute possibilité de saisine des tribunaux nationaux. Pour pallier cet inconvénient des voies de recours, administratives et contentieuses, ont été ouvertes aux fonctionnaires qui considèrent qu'une décision administrative est contraire à leurs droits.

I. — Les privilèges et immunités

Les « privilèges et immunités » se traduisent par des limitations à la généralité de la compétence territoriale des Etats.

Le droit international reconnaît le bénéfice de « privilèges et immunités » aux Etats étrangers, aux diplomates, aux consuls (A. Hammarskjöld, *RCADI*, 1986/II, p. 111) ainsi qu'aux organisations internationales et à leurs agents (Nguyen Quoc Dinh, *AFDI*, 1957, p. 262 ; B. Knapp, *RGDIP*, 1965, p. 661 ; I. Seidl-Hohenveldern, *Droit international*, I, Paris, Pédone, 1981, p. 109).

1. Le fondement et les sources des privilèges et immunités. — Le fondement principal des privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires internationaux doit être recherché dans l'indépendance de la fonction exercée dans l'intérêt de la communauté internationale (v. art. 105, § 2, de la Charte des NU). Ils permettent d'éviter que des pressions puissent être exercées sur eux. Ce fondement peut, également, être avancé pour justifier les immunités de nature fiscale, car l'éventualité de contrôle ou une assurance d'absence de contrôles peut constituer un moyen de pression. De plus, pour ce type d'immunités, il faut tenir compte de l'égalité entre Etats membres qui interdit que l'un d'entre eux, l'Etat du siège ou l'Etat national, puisse retirer un avantage financier de la localisation du siège de l'organisation ou de la nationalité d'un fonctionnaire international.

Quant au but de ces privilèges et immunités, il est constitué par l'intérêt de l'organisation et non par celui des fonctionnaires, ce qui explique que ceux-ci ne peuvent y renoncer sans l'autorisation de l'organisation. En revanche, celle-ci peut toujours lever l'immunité de ses fonctionnaires : ce qu'elle fait souvent en matière civile, mais plus rarement en cas de poursuites pénales.

A la différence des agents diplomatiques et consulaires, dont les privilèges et immunités ont longtemps été (jusqu'aux conventions de 1961 et de 1963) de

nature coutumière, les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux, comme ceux des organisations elles-mêmes, trouvent leurs sources dans des documents écrits. Les dispositions de principe qui figurent généralement dans la convention de base de l'organisation sont souvent complétées par des dispositions incluses dans des instruments diplomatiques distincts, conventions multilatérales (« générales » dans le cas des NU et des institutions spécialisées, protocoles ou accords additionnels, annexes ou postérieurs), accords bilatéraux (notamment, accord de siège avec l'Etat sur le territoire duquel est installée l'organisation). A ces sources internationales s'ajoutent parfois des sources de droit interne ; des actes unilatéraux étatiques (législatifs ou réglementaires) viennent préciser ou suppléer les dispositions conventionnelles internationales (ex. : Etats-Unis, Royaume-Uni, Canada).

2. Les bénéficiaires des privilèges et immunités. — Eu égard à leur but, les privilèges et immunités reconnus aux fonctionnaires internationaux présentent un caractère fonctionnel ; ils sont attachés à la fonction exercée et non à la personne des fonctionnaires. Il en résulte deux distinctions fondamentales, qui, parfois, se recoupent.

A) *Actes publics et actes privés.* — Sauf pour certains fonctionnaires (v. B, *infra*), seuls sont couverts les actes nécessaires à l'exercice de la fonction. Les textes visent les actes accomplis « en qualité officielle », dans l'exercice de « fonctions officielles » ou en « service officiel ». Or il s'agit d'« expressions techniques dont le sens dépend du contexte » (*AJNU*, 1977, p. 266) et il peut être difficile de qualifier certaines situations : que l'on pense, par exemple, aux infractions à la réglementation de la circulation automobile. Autrefois, les organisa-

tions s'estimaient seules compétentes pour déterminer la nature des actes, mais, à l'heure actuelle, les Etats ont tendance à vouloir s'attribuer une telle compétence. Or, ceci est susceptible de permettre certaines manœuvres de la part d'un Etat, qui peut avoir la tentation de qualifier l'acte en cause d'acte privé. La pratique montre que, en dernière analyse, ce sont les juridictions nationales qui ont le dernier mot et elles n'abusent pas de leur compétence. En effet, les mécanismes de règlement des différends qui pourraient s'élever à ce sujet entre une organisation ou un Etat (avis consultatif de la CIJ dans le cadre d'une des deux conventions générales ou arbitrage dans les autres hypothèses) n'ont jamais été mis en œuvre (sauf dans une affaire intéressant Euratom au Royaume-Uni, en 1967).

Cependant, la Cour de justice des Communautés européennes retient une conception restrictive de l'acte de fonctions, qui implique que celui qui invoque l'immunité participe à l'« exercice des tâches de l'Institution dont il relève » (CJCE, aff. 5/68, Sayag, à propos d'un accident de la circulation imputable à un ingénieur d'Euratom).

B) *Distinction suivant les catégories de fonctionnaires.*

— Du fait de l'importance de leur mission, certains fonctionnaires internationaux bénéficient d'une protection particulièrement étendue. Ainsi, si l'on met à part le cas des employés recrutés sur place et payés à l'heure, les fonctionnaires internationaux se rangent dans deux catégories :

— Les fonctionnaires internationaux de rang subalterne ne bénéficient de privilèges et d'immunités que pour leurs actes officiels. Les privilèges et immunités de ces fonctionnaires ont, en principe, un caractère fonctionnel et non pas diplomatique (AJNU, 1981, p. 182).

Le fait d'avoir été recruté sur le plan local n'est pas à lui seul de nature à faire perdre le bénéfice des privilèges et immunités (AJNU, 1984, p. 191).

— Les autres fonctionnaires internationaux bénéficient de privilèges et d'immunités pour tous leurs actes, qu'ils soient publics ou privés. Ils sont en quelque sorte dans la même situation que les agents diplomatiques. Cette situation a parfois été critiquée s'agissant d'affaires mettant en jeu des intérêts familiaux (ex. : suites d'un divorce). Le refus de l'organisation de lever l'immunité dans de telles hypothèses risque d'ailleurs de jeter le discrédit sur les organisations internationales elles-mêmes.

La liste des fonctionnaires relevant de cette seconde catégorie est établie par l'organisation et communiquée aux autorités locales. Elle comprend généralement le chef de l'administration de l'organisation (secrétaire ou directeur général) et ses principaux adjoints. Mais certaines organisations ont une conception plus large de cette catégorie.

La famille des fonctionnaires internationaux est généralement exclue du bénéfice des privilèges et immunités, sauf dans le cas des plus hauts fonctionnaires, dont le statut est, à cet égard, aligné sur celui des chefs de mission diplomatique, ou encore s'agissant de facilités d'immigration.

C) *Le cas des agents dits « régnicoles ».* — On appelle ainsi les fonctionnaires internationaux qui sont des ressortissants de l'Etat concerné (Etat du siège ou du lieu d'exercice d'une mission). Ils bénéficient bien d'immunités couvrant leurs actes officiels, mais, en dépit des tentatives des organisations, les Etats se refusent, généralement, à leur reconnaître des immunités couvrant leurs actes privés. C'est surtout à l'égard des immunités fiscales que se manifestent ces réticences.

Les résidents permanents dans le pays sont parfois assimilés aux agents régnicoles dans ce domaine.

3. Le contenu des privilèges et immunités. — On peut distinguer entre les privilèges et immunités selon qu'ils sont ou non de nature fiscale.

A) *Les privilèges et immunités non fiscaux.* — Il est évident que pour pouvoir remplir leurs fonctions les fonctionnaires internationaux doivent bénéficier de facilités d'immigration, de résidence et de libre circulation (les laissez-passer délivrés par les organisations sont, en principe, reconnus par les Etats — *AJNU*, 1980, p. 221).

Les dispenses de service militaire ne soulèvent généralement pas de difficultés, mis à part, parfois, le cas des agents régnicoles.

Ce sont surtout l'immunité personnelle (inviolabilité) et les immunités de juridiction qui constituent des garanties essentielles de nature à assurer aux fonctionnaires internationaux l'exercice de leurs fonctions en toute indépendance. Et c'est, malheureusement, dans ce domaine que de nombreuses violations ont été enregistrées ces dernières années, dans des régions troublées (ex. : Liban), ou dans certains pays de l'Est (mais l'évolution de la situation politique dans cette partie du monde a fait disparaître ces atteintes).

Les fonctionnaires internationaux ne doivent faire l'objet d'aucune mesure de contrainte ni d'arrestation dans l'exercice de leurs fonctions. Aussi, les organisations s'efforcent-elles toujours, dans le cadre de la protection fonctionnelle qu'elles doivent assurer à leur personnel, d'intervenir pour obtenir la libération des fonctionnaires arrêtés. Elles protestent également en cas d'expulsions. Mais il faut bien reconnaître que les organisations internationales ne disposent pas des

mêmes moyens que les Etats pour répliquer à ces violations du droit international. Les contre-mesures (mesures de rétorsion ou de représailles) qui traduisent le principe de la réciprocité dans les relations internationales leur font défaut ; leur fermeté permet cependant d'obtenir des résultats comme l'ont montré certaines affaires célèbres (cf. les affaires Dumitrescu à l'Unesco et Liviu Botha aux Nations Unies, qui concernaient des fonctionnaires respectivement d'Allemagne de l'Est et roumain) ; d'autres ont eu des dénouements moins glorieux (affaire Stulz à l'Unesco, créée à nouveau par la RDA, et à la suite de laquelle le Directeur général a accepté, il est vrai au bout de cinq ans, la démission forcée de l'intéressé — cette décision a été censurée par le TAOIT, jgt. n° 1232) (v. A. Pellet, *JDI*, 1979, p. 570 ; T. Bayard, *RISA*, 1982, p. 9 ou P. Tavernier, in *SFDI*, *Les agents internationaux*, p. 325). Les organisations peuvent du reste envisager de suspendre leurs activités dans les pays qui ne respectent pas leurs obligations (v. le *Manuel de sécurité des Nations Unies*).

La plupart des atteintes à la sécurité des fonctionnaires internationaux sont le fait d'autorités nationales qui, sans doute « mécontentes » du comportement de leurs ressortissants, profitent de l'exercice de leurs fonctions dans leur Etat d'origine ou d'un séjour dans celui-ci pour les arrêter, voire pour les exécuter. Mais il arrive, également, que des fonctionnaires internationaux fassent l'objet de mesures d'arrestation par l'Etat de siège ou de mission, sans aucun lien de nationalité. Or, le problème juridique est le même : il y a atteinte à l'indépendance dans l'exercice des fonctions, et par là même atteinte à l'indépendance de l'Organisation. Critiquables lorsque ces atteintes à la sécurité des fonctionnaires internationaux prennent la forme de condamnations pénales en bonne et due forme, elles le sont plus encore lorsqu'il s'agit de mesures privatives de liberté, sans intervention d'une autorité judiciaire. Certes, la souveraineté de l'Etat n'a pas à être mise en danger par l'activité d'un fonctionnaire international qui se livrerait, par exemple, à des activités d'espionnage. Mais, dans ce cas, le gouvernement de l'Etat de séjour ne dispose pas, en principe, de

voie d'exécution directe. Il lui appartient de faire en sorte que le fonctionnaire international indélicat quitte le territoire.

L'ONU a toujours affirmé son droit de se rendre auprès de ses fonctionnaires, incarcérés ou placés en détention préventive (AJNU, 1963, p. 199). Indépendamment du droit qu'elle se reconnaît de vérifier si le délit a véritablement été commis dans l'exercice des fonctions officielles, elle estime devoir offrir l'assistance de caractère général et les bons offices qui pourraient être nécessaires dans chaque cas précis (AJNU, 1974, p. 205).

En ce qui concerne l'immunité de juridiction, en dehors de la dispense de témoignage devant les tribunaux, elle recouvre à la fois les poursuites devant les tribunaux répressifs et les assignations devant les juridictions civiles. La nature des actes (officiels ou privés) et l'appartenance à telle ou telle catégorie de fonctionnaires internationaux permettent de délimiter la portée de ces immunités ; et il appartient à l'organisation concernée de lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter atteinte aux intérêts de l'organisation.

Un fonctionnaire international ne peut comparaître comme témoin, à propos d'activités de caractère officiel, sans y avoir été expressément autorisé et l'Organisation pourra lui donner, à cette occasion, des instructions sur le contenu de son témoignage (AJNU, 1974, p. 204). S'agissant d'un témoignage portant sur des activités de caractère non officiel, le fonctionnaire est libre, sous réserve de respecter ses obligations statutaires visant son devoir de tact, de réserve et de discrétion (v. *supra*, p. 67 et s.). Au cas où, de témoin, un fonctionnaire international deviendrait accusé, il appartient à l'Organisation d'apprécier s'il y a immunité de juridiction et, s'il y a lieu, éventuellement, de lever cette immunité (AJNU, 1976, p. 242).

S'agissant, enfin, de l'immunité d'exécution forcée sur les biens, c'est par le biais de l'immunité dont jouit à cet égard l'organisation que le fonctionnaire international va en bénéficier (interdiction de saisie de traitements ou de pensions — AJNU, 1980, p. 221).

B) *Les privilèges et immunités fiscaux.* — On signalera, au passage, les facilités douanières et de change dont bénéficient les fonctionnaires et qui contribuent au bon exercice de leurs fonctions.

Mais ce qui frappe, généralement, l'opinion publique c'est l'immunité fiscale dont jouissent, en principe, les fonctionnaires internationaux en ce qui concerne leurs traitements (et parfois, également, leurs pensions).

Aux justifications précédemment évoquées, s'ajoutent d'une part le droit des organisations de fixer le montant effectif des traitements perçus et d'autre part le souci d'assurer une égalité entre les fonctionnaires internationaux, quels que soient leur nationalité ou le lieu d'exercice de leurs fonctions.

Pour tenir compte des critiques des Etats, soucieux d'assurer l'égalité entre tous leurs ressortissants, la plupart des organisations internationales ont été amenées à instituer une contribution, à leur profit, perçue sur les rémunérations qu'elles versent à leurs fonctionnaires.

Mais certains Etats ne se sont pas satisfaits de cette mesure. Aussi ont-ils maintenu l'imposition sur les revenus perçus par leurs ressortissants au service d'organisations internationales (ex. : Etats-Unis). Dans ces cas-là, l'organisation rembourse aux fonctionnaires les impôts versés et se fait, à son tour, rembourser par les Etats.

Des difficultés surgissent, dans certains cas, à propos de la nature des sommes versées aux fiscaux nationaux (véritable impôt sur le revenu ou contribution sociale, redevance pour services rendus ou encore taxe correspondant à une prestation déterminée). De même, parfois, les Etats cherchent à imposer, indirectement, les traitements versés par les organisations internationales en prenant en compte ces sommes dans le calcul de l'assiette de l'impôt général sur le revenu. Dans ces cas,

la progressivité de cet impôt produit tous ses effets, et les modalités de remboursement par l'organisation ont fait l'objet d'un contentieux devant les instances juridictionnelles (ex. : TANU, TAOIT, TABM, CROCDE).

II. — Les voies de recours

Le développement des organisations internationales après la première guerre mondiale a posé de façon aiguë la question de la protection des droits des fonctionnaires internationaux non plus seulement contre les Etats, mais à l'égard des organisations elles-mêmes en tant qu'employeurs. Quelques affaires célèbres (Monod à la SDN, Profili à l'Institut international d'agriculture) ont mis en évidence les inconvénients paradoxaux des privilèges et immunités des organisations internationales à l'encontre desquelles leurs agents ne disposaient d'aucun recours.

Des systèmes complexes ont été progressivement développés au sein des organisations internationales en vue de garantir les fonctionnaires contre l'arbitraire administratif, en leur ouvrant des voies de recours leur permettant de faire respecter les dispositions de leur contrat et les règles édictées par l'organisation et applicables au personnel.

Bien que, dans le détail, les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires varient d'une organisation à une autre, leur conception générale, largement influencée par le droit administratif français, est assez uniforme : presque partout, les membres du personnel peuvent saisir un organe juridictionnel (B), mais ce recours contentieux est généralement subordonné à l'épuisement préalable des voies de recours internes (A).

1. **Les recours administratifs.** — Il s'agit de recours par lesquels les destinataires d'une décision peuvent

demander à l'auteur de celle-ci ou au chef du secrétariat de la rapporter. Leur point commun est que si l'auteur de la décision contestée peut revenir sur elle, il n'y est jamais tenu. Au-delà de cet élément d'unité, une grande diversité prévaut ; toutefois, et bien que la distinction ne soit pas parfaitement rigoureuse, on peut distinguer quatre catégories de recours administratifs (ou internes) :

- la saisine d'organes de médiation ou de conciliation ;
- le recours gracieux ;
- la saisine d'un organe consultatif à compétence générale, et
- certains recours de nature plus technique faisant intervenir des organes consultatifs spécialisés.

A) *La médiation et la conciliation.* — L'« ombudsmanie » qui, dans les années 1970, a déferlé dans la plupart des pays industrialisés, séduits par les expériences scandinaves, n'a pas épargné les organisations internationales (Y. Beigbeder, *AFDI*, 1975, p. 632 ; J.-M. Becet, *RDH*, 1977, p. 117). Des médiateurs ou ombudsmen ont donc été institués dans nombre d'organisations internationales (PNUD, OMS, Unesco, FISE, etc.). En principe indépendants de la hiérarchie administrative, mais nommés par le chef du secrétariat, ils sont chargés d'examiner les plaintes des fonctionnaires concernant leurs conditions d'emploi et de rechercher des solutions équitables, mutuellement acceptables. Leur intervention peut se révéler utile pour apaiser certaines tensions de nature psychologique ou surmonter des blocages bureaucratiques, mais leur influence paraît limitée et ils se heurtent à la concurrence des voies de recours existant par ailleurs, à l'égard desquelles leur saisine n'a pas d'effet suspensif.

Il en va de même d'autres mécanismes, plus infor-

mels encore, dont la procédure de conciliation souple instituée par l'article 13 du statut du personnel du BIT constitue l'exemple le plus achevé. Cette disposition autorise les membres du personnel à ouvrir un dialogue informel avec leurs supérieurs hiérarchiques en vue d'obtenir la réformation des mesures qu'ils estiment illicites ou inéquitables. Dans un domaine plus limité, il existe également, à l'ONU, depuis 1977, un « jury contre les pratiques discriminatoires » chargé d'examiner les plaintes des fonctionnaires qui s'estiment victimes d'une discrimination quelconque.

Dans une perspective un peu différente une procédure, assez lourde, de conciliation a été créée en 1987 à l'ASE en vue de tenter de résoudre les conflits entre le directeur général et l'Association du personnel qui n'auraient pu être réglés par des négociations. Cette innovation mérite une mention spéciale car il est rare que les organisations représentatives du personnel bénéficient de voies de recours propres (v. *infra*, p. 104) ; elle n'a cependant pas été mise en œuvre jusqu'à présent. Il en va de même du mécanisme d'arbitrage prévu à l'Office franco-allemand pour la jeunesse qui, en cas de désaccord entre l'organisation et le personnel, pourrait conduire à l'adoption d'une décision obligatoire pour les parties.

B) *Le recours gracieux.* — A la différence des procédures de médiation ou de conciliation, le recours gracieux, ouvert dans la très grande majorité des organisations internationales, constitue une voie de contestation formelle des décisions administratives et le préalable indispensable à tout recours ultérieur. Adressé à l'auteur de la décision contestée ou à son supérieur hiérarchique — dans ce cas, on parle de « recours hiérarchique » —, il a pour vocation d'obliger l'administration à réexaminer sa décision et à la

réformer si besoin est, lui permettant ainsi, si sa position initiale n'est pas fondée, de faire l'économie d'une procédure plus lourde.

Saisi d'une réclamation, en général écrite, par laquelle l'intéressé expose ses griefs, l'autorité compétente doit y répondre dans des délais déterminés, faute de quoi elle est réputée l'avoir rejetée (« décision implicite de rejet »). Les délais relatifs aux procédures ultérieures courent à partir de la date à laquelle cette seconde décision est prise ou aurait dû l'être.

C) *La procédure consultative.* — Dans la plupart des organisations internationales, en tout cas dans celles du système des Nations Unies (sauf au BIT), la décision prise sur le recours gracieux est celle que le fonctionnaire peut, s'il s'estime toujours lésé, soumettre à un organe consultatif chargé de donner un avis au chef du secrétariat sur son bien-fondé. Dans d'autres organisations cependant, le directeur ou secrétaire général ne se prononce sur le recours gracieux qu'après avoir recueilli l'opinion d'un tel organe, les phases 2 et 3 de la procédure se trouvant ainsi réunies en une seule.

Dans l'une comme dans l'autre de ces hypothèses, la saisine de l'organe consultatif est soumise à des règles fort variables d'une organisation à une autre : elle peut être laissée à la discrétion du fonctionnaire (OCDE), du chef du secrétariat (BIT) ou de l'un ou de l'autre (CE, OTAN) ou être obligatoire en principe, étant entendu que les deux parties peuvent, dans ce cas, y déroger d'un commun accord en vue de la soumission directe de l'affaire à une juridiction administrative (ONU, ASE, Unesco).

De même, la composition de l'organe consultatif (« Commission paritaire », « Comité consultatif », « Conseil d'appel », etc.) n'obéit à aucun schéma général. Dans de rares cas, il est composé de personnalités

extérieures à l'organisation (CEPMMT) ; parfois, il est paritaire, la moitié de ses membres étant désignés par le personnel (directement ou par l'intermédiaire des organismes représentatifs), l'autre par le chef du secrétariat (ASE, CE) ; plus souvent, le président est choisi soit par les autres membres (OACI, CERN), soit par un organe directeur, éventuellement en dehors des membres du personnel (FAO, Unesco, OCDE).

La composition de l'organe consultatif et l'« atmosphère » générale propre à l'organisation influent considérablement sur la procédure qui peut être soit assez informelle (ASE, CERN), soit beaucoup plus solennelle et nettement précontentieuse (Unesco) mais qui, dans tous les cas, est contradictoire. Dans certaines organisations la lourdeur de la procédure, l'encombrement des organes et l'insuffisance des moyens mis à leur disposition, allongent démesurément (jusqu'à trois ans et davantage) l'examen des affaires, situation d'autant plus décourageante pour les fonctionnaires que l'intervention de la décision définitive du chef de secrétariat n'est que rarement enfermée dans des délais stricts et peut parfois tarder à son tour à intervenir.

Or cette décision est indispensable pour mettre fin à la procédure interne et permettre, le cas échéant, la saisine d'une juridiction administrative. Par hypothèse en effet, l'organe consultatif, improprement appelé « de recours interne », se borne à faire une recommandation motivée (en droit toujours, en équité parfois) au directeur ou secrétaire général qui est entièrement libre de le suivre ou non (*cf.* TAOIT, 20, Hartmann, ou 351, Peeters).

D) *La saisine d'organes consultatifs spécialisés.* — Dans certains domaines particuliers, des procédures spécifiques permettent aux fonctionnaires de faire valoir leurs droits en saisissant des organes consultatifs

spécialisés. Il est difficile d'en donner une liste exhaustive tant les variations sont grandes d'une organisation à une autre. Il en va cependant en général ainsi en matière disciplinaire et, souvent, pour les contestations relatives à la classification des emplois, aux problèmes médicaux, d'indemnisation et de pension de retraite ou d'invalidité.

Ces recours spécialisés présentent la particularité d'intervenir en règle générale en amont des procédures consultatives « générales » (*v. C, supra*) et, parfois, avant même que la décision soit prise (les sanctions disciplinaires les plus graves, à l'exception du renvoi sans préavis, ne peuvent être prises que sur avis d'un organe consultatif mixte dans la plupart des organisations internationales). Ils présentent l'inconvénient d'allonger encore la procédure mais garantissent un examen technique que les instances de droit commun sont mal outillées pour mener.

2. **Les recours juridictionnels.** — Les recours administratifs sont institués dans l'intérêt tant des fonctionnaires que de l'administration, assurée ainsi de prendre une décision définitive en toute connaissance de cause. Celle-ci y est toutefois juge et partie puisque le dernier mot revient aux chefs du secrétariat qui ne sont nullement tenus de se rallier aux vues des organes consultatifs ; et il semble qu'ils manifestent actuellement une tendance, plus ou moins marquée selon les organisations, à ne pas les suivre lorsqu'ils sont critiques à l'égard de la décision initiale, tendance qui contraste avec la pratique traditionnelle qui consistait à entériner les recommandations des organes de recours internes. Il y a là l'une des explications du gonflement considérable du nombre d'affaires soumises aux juridictions administratives internationales.

A) *Les juridictions administratives internationales.*

— « Lorsque le Secrétariat a été organisé, une situation s'est présentée dans laquelle les rapports entre les fonctionnaires et l'Organisation ont été régis par un ensemble complexe de règles (...). Il était inévitable que des différends surgissent entre l'Organisation et les fonctionnaires au sujet de leurs droits et de leurs devoirs (...). De l'avis de la Cour, si l'Organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins » (CJ, Jgts du TANU, *Rec.*, 1954, p. 57). Prise à propos de l'ONU, cette position de la CJ est transposable à l'ensemble des organisations internationales et a conduit l'immense majorité d'entre elles, aux exceptions notables du FMI, de l'OUA et de certaines organisations régionales, surtout en Afrique, à ouvrir à leurs fonctionnaires des voies de recours contentieux devant de véritables juridictions indépendantes ayant le pouvoir de prendre, sur la base du droit, des décisions s'imposant à l'organisation.

Très rapidement, la SDN a pris conscience de l'insuffisance des recours internes qu'elle avait institués et son Assemblée a créé, en 1927, le premier tribunal administratif international qui, jusqu'en 1946, a rendu 37 jugements à la demande de fonctionnaires de la Société elle-même et des organisations qui lui étaient reliées.

Au sortir de la seconde guerre mondiale, le Tribunal administratif de la SDN est devenu celui de l'OIT, tandis que l'ONU créait, en 1949, son propre Tribunal, et que

de nombreuses autres organisations se dotaient à leur tour d'une juridiction administrative (Commission de recours dans les organisations européennes coordonnées — celle de l'OCDE a été rebaptisée « Tribunal administratif » en 1991 —, CJCE puis, depuis 1988, Tribunal de première instance, pour les agents des Communautés européennes, tribunaux administratifs de l'OEAE ou de la LEA, CJ elle-même pour le personnel du greffe, Tribunal administratif de la Banque mondiale depuis 1980, etc.).

Cet éparpillement des organes juridictionnels ne va pas sans poser certains problèmes, surtout au sein des « systèmes d'organisations » dans lesquels sont appliquées des règles communes en matière de personnel (v. *supra*, p. 18 et s.). Ainsi, le Tribunal administratif des Nations Unies est-il compétent pour se prononcer sur les recours des fonctionnaires de l'ONU elle-même, de l'OIACI et de l'OMI, tandis que celui de l'OIT a compétence à l'égard des autres institutions de la famille des Nations Unies (à l'exception de celles du groupe de Bretton Woods) — mais aussi d'autres organisations très diverses : sa compétence s'étend à vingt-sept organisations au total — malgré la relative uniformisation des règles applicables à leur personnel du fait de l'intervention de la CFPI. Il en résulte des risques non négligeables de contradiction de jurisprudence, limités toutefois dans le domaine particulièrement sensible des pensions pour lequel le TANU est seul compétent. Il n'en va pas de même dans le cadre des organisations européennes coordonnées qui, contre toute raison, conservent des juridictions administratives entièrement distinctes malgré l'unification poussée du régime des traitements et des retraites (ce qui a conduit à l'adoption de décisions totalement incompatibles dans certains domaines — comp. par exemple CRCE, 101-103/1984, Stevens et as, et CROUDE, 105 et 106, Amos

et as, ou CRCE, 133-145/1986, Ansems et as, et CRASE, 42, Aartz et as).

A la suite de graves problèmes concernant la fixation des traitements du personnel des services généraux des organisations du système des Nations Unies ayant leur siège à Genève, les trois juges du TAOIT ont accepté de donner, à la demande du conseil d'administration du BIT, un avis sur la régularité des décisions prises, procédure inusitée qui les conduisit à contester la validité de celles-ci (avis du 16 mai 1978 — v. Y. Beigbeder, *AFDI*, 1978, p. 476). Peu après, le TANU se prononçait, par jugement, en sens inverse (TANU, 236, Belchamber). Bien que, soucieux de ne pas contredire le Tribunal des Nations Unies, le TAOIT, saisi cette fois au contentieux, fût revenu, au nom de la *comitas gentium*, sur la solution donnée par ses propres membres (en faisant valoir qu'ils s'étaient prononcés dans un contexte différent et n'étaient pas liés par les mêmes règles) (cf. TAOIT, 380, Bénard et Coffmo, 381, Domon et Lhoest et 382, Hatt et Leuba), les risques de contradiction ont paru suffisamment sérieux à l'Assemblée générale pour qu'elle adopte, dans l'improvisation, une résolution 33/119, priant le Secrétaire général et le CAC « d'étudier la possibilité de créer un tribunal administratif unique pour toutes les organisations appliquant le régime commun » (v. P. Tavernier, *AFDI*, 1979, p. 442). Bien que des études aient été faites, les choses sont restées en l'état, le tribunal administratif unique demeurant, dans la famille des Nations Unies comme dans le système coordonné un serpent de mer. On peut le regretter d'autant plus qu'il n'existe, ni ici ni là, de juridiction d'appel dont l'intervention contribuerait à unifier la jurisprudence.

Les règles relatives à la composition et au fonctionnement de ces juridictions connaissent des variations de détail. Certains points communs n'en sont pas moins frappants (v. C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service*, not. p. 63 ; A. Pellet, *Voies de recours, passim*, not. p. 22) : en général désignés par un organe intergouvernemental (le président de la CRCE est élu par la Cour européenne des droits de l'homme en son sein), ses membres sont entièrement indépendants et choisis en dehors du personnel ; ils sont assistés par un greffe ou un secrétariat, qui ne dépend que d'eux dans l'exercice de ses fonctions ; et la

formation de jugement, qui prend ses décisions à la majorité — des opinions dissidentes sont possibles mais rares —, est composée de trois membres alors que le tribunal en comporte en général davantage soit comme suppléants soit même comme titulaires.

Les traditions pèsent d'un grand poids dans la composition des juridictions administratives internationales. Alors que la Conférence générale de l'OIT désigne de préférence les juges du TAOIT parmi les magistrats des plus hautes juridictions des Etats membres, l'Assemblée générale des Nations Unies élit souvent comme membres du TANU des personnalités familières des organes de l'ONU mais dont la formation juridique n'est pas toujours très poussée, et il n'est pas rare de voir siéger au sein des commissions de recours des organisations coordonnées des hauts fonctionnaires, assurément fort estimables mais peu au fait des particularités et des subtilités du droit administratif international.

La composition, fort diversifiée, des diverses juridictions explique sinon les contradictions de jurisprudence que l'on peut relever entre elles, du moins le « style », souvent très contrasté, de leurs décisions. Il n'est, à cet égard, que de comparer les jugements du TAOIT, qui se présentent, raisonnements elliptiques inclus, comme des arrêts du Conseil d'Etat français, à l'argumentation, parfois filandreuse et toujours très factuelle, de ceux du TANU.

B) La procédure.

a) *La saisine, la compétence et la recevabilité.* — Les juridictions administratives internationales sont compétentes pour connaître des requêtes dirigées contre les décisions définitives que les fonctionnaires prétendent contraires aux droits qu'ils tiennent de leurs conditions d'emploi, contractuelles ou statutaires (v. *supra*, p. 25 et s.). Leur saisine est ouverte aux membres du personnel des organisations qui ont accepté leur compétence, ainsi qu'aux anciens fonctionnaires et à leurs ayants droit et, plus rarement (CRCE, TAOCDE, TPI) aux candidats à une fonction. En cas de doute, les juridictions, soucieuses d'assurer aussi largement que possible « la garantie d'un recours contentieux », interprètent libé-

ralement les règles relatives à leur compétence (TAOIT, 11, Desgranges ; 122, Chadsey ; TANU, 144, Samaan ; TABM, 15, Justin ; CJCE, aff. 65/74, Porriani et as, etc.).

Quelques rares juridictions (CRCE, TAOCDE) peuvent être saisies par les organisations représentatives du personnel dans la mesure où elles sont les destinataires directs des décisions litigieuses. Ailleurs, l'absence de tout droit au recours en faveur des syndicats et des associations du personnel oblige les tribunaux administratifs à échafauder des constructions jurisprudentielles artificielles pour assurer la protection du droit d'association lui-même (TAOIT, 496, García et Márquez, ou 911, de Padirac — v. cependant TAOIT, 1147, Raths : reconnaissance d'un droit d'action au président d'une association du personnel) ; et, dans tous les cas, l'absence de toute action corporative (*class action*) impose aux fonctionnaires de multiplier les recours individuels pour protéger leurs droits collectifs. Ces restrictions au droit d'ester en justice des organisations représentatives ont fait l'objet de vives critiques et constituent probablement, avec l'absence du double degré de juridiction (v. *infra*, p. 111), l'une des principales faiblesses du système de protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux.

Les requêtes sont soumises à des conditions de recevabilité assez strictes, qui ont donné lieu à d'abondantes précisions jurisprudentielles (cf. Walid Abia, *Les conditions de recevabilité de la requête devant les tribunaux administratifs de l'ONU et de l'OIT*, Pédone, 1991) :

— Alors que le formalisme est limité au minimum, les délais de recours, assez brefs (en général deux ou trois mois), sont fixés par les statuts des différentes juridictions et leur non-respect entraîne la forclusion dont le requérant peut cependant être relevé dans des cas exceptionnels ; les tribunaux veillant dans tous les cas à ce que les délais ne soient pas conçus par le

défendeur « comme un piège ayant pour résultat de surprendre la bonne foi du requérant » (TAOIT, 607, Verron) (v. D. Vignes, *AFDI*, 1969, p. 346).

— La requête doit être dirigée contre une décision du chef de l'administration défenderesse à l'exclusion des contrats et des décisions simplement confirmatives — par opposition à celles prises à la suite d'un réexamen — faute de quoi les règles relatives aux délais seraient tournées. En revanche le TAOIT — à la différence du TANU — admet que les décisions produisant un effet continu (versement du traitement ou d'indemnités dues chaque mois), peuvent être attaquées chaque fois que l'organisation enfreint l'obligation lui incombant (dans ce cas, le bulletin de paye constitue la décision initiale pouvant être attaquée — TAOIT, 292, *Molloy* ou 323, *Connolly-Battisti*, n° 5).

— La décision litigieuse doit faire grief au requérant, en ce sens qu'elle doit porter atteinte à un droit juridiquement protégé lui appartenant. Ceci pose le difficile problème, mal résolu par les statuts des juridictions administratives en général peu clairs sur ce point, de savoir si celles-ci sont compétentes à l'égard de requêtes dirigées contre des actes réglementaires. Malgré quelques hésitations jurisprudentielles et des critiques doctrinales, la réponse donnée par les tribunaux est en principe négative et ils considèrent que les décisions de portée générale ne peuvent être contestées que par la voie de l'exception d'illégalité. Toutefois, depuis 1984, le TAOIT estime qu'il n'est pas nécessairement incompétent pour se prononcer sur la validité de décisions réglementaires sauf si celles-ci doivent être suivies de décisions individuelles pour leur mise en œuvre (TAOIT, 624, Giroud et Lovrecich). Au demeurant, l'incompétence de principe des juridictions administratives pour apprécier la régularité des actes administratifs généraux et impersonnels présente, en

pratique, des inconvénients limités. Il résulte en effet d'une jurisprudence bien établie que « le droit d'attaquer une décision implique celui de mettre en cause la disposition qui en est le fondement » (TAOIT, 429, Gubin et Nemo ; v. aussi, par exemple, TANU, 162, Mullan, CRCE, 8/1972, Artzet ou CROUDE, 105, Amos et as). En d'autres termes les requérants peuvent obtenir, par le biais de l'exception d'illégalité, ce que les juridictions leur refusent par voie d'action : la non-application de dispositions réglementaires entachées d'illicéité.

— Dans tous les cas, la décision doit être définitive, ce qui implique que les voies de recours internes, lorsqu'elles existent, doivent être épuisées sauf en cas d'accord entre les parties (v. *supra*, p. 97) ou si la procédure interne accuse un retard excessif et inexcusable (TAOIT, 451, Dobosch, ou 791, Klajman).

Les statuts de la plupart des juridictions administratives énoncent en outre des règles destinées à tenir en échec les requêtes abusives ou futiles mais, partout sauf devant la CROTAN, l'obligation, désuète et peu compatible avec le principe de la gratuité de la justice, de verser un cautionnement au moment de l'introduction de la requête a été abandonnée.

b) *Le déroulement de l'instance.* — La procédure d'examen des requêtes se déroule en principe en deux phases : l'une, écrite, existe partout et constitue pour les parties l'occasion d'exposer, parfois de façon fort détaillée, leurs thèses respectives ; l'autre, orale, est de droit devant certaines juridictions, sauf si les parties y renoncent (CR des organisations coordonnées et de l'ACCT, TALEA), mais n'a lieu devant d'autres qu'avec l'autorisation du tribunal ou de son président (tribunaux administratifs du système des Nations Unies et de l'OEAE). Cette autorisation est donnée parcimonieusement, particulièrement par le TAOIT qui n'entend les

parties en audience publique que dans des cas très exceptionnels du fait de la difficulté particulière de l'affaire en droit ou en fait et, peut-être, ce qui est plus discutable, de la personnalité du requérant. La rareté des procédures orales s'explique par l'influence du droit administratif français et des soucis d'économie d'argent et de temps, souvent mal compris par les requérants.

La procédure est évidemment contradictoire. La phase écrite se traduit en général par l'échange d'une requête, d'une réponse, d'une réplique et d'une duplique, et, avec l'autorisation exceptionnelle du tribunal, d'observations complémentaires. A cela s'ajoutent d'éventuelles mesures d'instruction que peuvent ordonner les juridictions ou leur président : demande de productions supplémentaires, enquête auprès d'autres organisations, expertise (médicale notamment) ; toutefois, elles recourent peu à de telles possibilités, cependant largement ouvertes par leurs statuts et qui, judicieusement utilisées, pourraient rétablir entre les parties un équilibre qui n'existe guère qu'en théorie, l'Administration ayant accès à l'ensemble du dossier et détenant toutes les données pertinentes tandis que le requérant dispose de moyens de preuve plus limités.

Lorsqu'elle a lieu, la phase orale présente un degré de formalisme variable : fort solennelle devant le TAOIT ou la CRCE, elle est plus « familiale » devant les autres CR. A cette occasion, les parties résument leurs points de vues, répondent aux ultimes arguments de l'adversaire et font, le cas échéant, comparaître des témoins interrogés, selon les juridictions, soit par les membres de celles-ci, soit selon le système anglo-saxon de l'interrogation contradictoire (*cross examination*). Presque partout — sauf à la CROTAN — les audiences sont publiques mais ce principe ne s'est imposé que progressivement et demeure parfois

assorti de certaines restrictions, vestiges désuets d'une justice « retenue ».

Durant toute la procédure, le défendeur est en général représenté par le conseiller juridique de l'organisation (qui peut se faire assister par des juristes extérieurs mais le fait rarement) tandis que le requérant peut présenter lui-même son affaire ou confier la défense de ses intérêts à un mandataire, dont les qualifications sont parfois précisées par le statut de la juridiction : avocat inscrit au barreau d'un Etat membre, fonctionnaire ou ancien fonctionnaire de l'organisation défendresse, etc.

La technicité croissante du droit administratif international oblige à vrai dire le requérant à faire appel, dans la plupart des cas, à un juriste qualifié, dont l'intervention est source de frais, parfois considérables. Il est vrai que ceux-ci peuvent lui être remboursés sur décision de la juridiction saisie mais, d'une part, celle-ci n'ordonne, le plus souvent, le remboursement des dépens qu'en cas de succès de la requête et, d'autre part, elle évalue, la plupart du temps, ceux-ci fort chichement. Pour pallier ces inconvénients les Nations Unies ont dressé une liste de conseils potentiels, fonctionnaires de l'Organisation, connaissant bien les problèmes de personnel et susceptibles de représenter les requérants devant le TANU dans le cadre de leurs fonctions officielles. Cette initiative est malheureusement demeurée isolée et les requérants en sont souvent réduits à espérer l'aide — aléatoire mais fréquente — des organisations représentatives du personnel dont beaucoup ont constitué des fonds d'entraide judiciaire (de même que la FAFL, pour les affaires présentant un intérêt général).

La procédure peut sembler assez lourde et formaliste. D'une façon générale, elle concilie cependant de manière satisfaisante les exigences d'un examen appro-

fondi et d'une justice relativement prompte, infiniment plus rapide en tout cas que ne le sont et les instances juridictionnelles nationales et même, la plupart du temps, les recours internes : les délais de procédure, même s'ils sont souples, sont brefs et les juridictions administratives internationales rendent souvent leur décision un an après avoir été saisies, voire moins.

C) La décision.

a) *La portée de la décision.* — En général lus en audience publique, les jugements (TA) ou décisions (CR) sont motivés. Leur rédaction relève de traditions fort différentes d'une juridiction à l'autre — plutôt « anglo-saxonne » au TANU, fortement influencée par celle des arrêts du Conseil d'Etat français ailleurs (v. *supra*, p. 103) — mais leur construction globale est assez uniforme : des visas précèdent un énoncé assez précis des faits ; suivent les motifs (consacrés d'abord, le cas échéant, à une discussion de la recevabilité de la requête et de la compétence de la juridiction) et le dispositif.

Celui-ci, seul obligatoire pour les parties — avec les motifs qui en sont le soutien nécessaire —, prend position sur le bien-fondé de la requête et statue sur les dépens. Lorsque la requête est reconnue fondée, les juges peuvent soit renvoyer l'affaire devant le défendeur pour qu'une procédure correcte soit reprise, soit annuler la décision attaquée, soit ordonner le versement d'une indemnité en réparation du préjudice subi.

Le choix entre les deux dernières solutions n'est cependant, en règle générale, pas à la discrétion des juges : les statuts de la plupart des juridictions administratives internationales ouvrent en effet au défendeur la possibilité d'opter entre l'exécution de l'obligation que le tribunal a déclarée violée ou le versement d'une indemnité compensatrice. Choquante dans son

principe, cette option est probablement rendue nécessaire par les particularités du mode de fonctionnement des organisations internationales et la méfiance des Etats membres à l'égard du principe même d'une justice administrative internationale ; elle n'en permet pas moins aux organisations d' « acheter » le droit de commettre des illicéités, et parfois à vil prix car les tribunaux se montrent en général parcimonieux dans l'évaluation du préjudice (les statuts du TANU et du TAOEA limitent en principe à deux ans de traitement le montant maximum de l'indemnité, celui du TABM à trois ans — dans leur principe de telles limitations sont inadmissibles).

Quel que soit le contenu de la décision, « suivant un principe de droit bien établi et généralement reconnu, un jugement rendu par un pareil corps judiciaire est chose jugée et a force obligatoire pour les parties au différend » (CJ, Jgts du TANU, *Rec.*, 1954, p. 53) et le défendeur ne peut refuser de l'exécuter pour quelque motif que ce soit. Il est du reste remarquable qu'en l'absence même de toute procédure exécutoire les décisions des juridictions administratives soient, à quelques très rares et regrettables exceptions près, correctement exécutées ; et, dans les cas exceptionnels où se présentent des difficultés ou dans lesquels l'organisation fait preuve d'une lenteur excessive, il est toujours loisible de présenter une requête en incident d'exécution qui aboutit à une décision finale, jusqu'à présent toujours mise en œuvre (v. par exemple TAOIT, 706, Verron, n° 4).

b) *Les voies de recours.* — Ces décisions sont, dans tous les cas, définitives et sans appel. Nulle part en effet n'existe un double degré de juridiction qui permettrait à l'une des parties de faire appel d'une décision qu'elle estime infondée et l'intervention de la Cour internationale de Justice qui, dans certains cas

très limités, peut « réformer » les jugements du TAOIT et du TANU (v. *c/infra*), est loin de combler cette lacune. Contraire à un principe très général de droit, cette absence de procédure d'appel est particulièrement fâcheuse au regard de la nécessité d'assurer l'unité de la jurisprudence dans les « systèmes d'organisations » (v. *supra*, p. 18 et s.).

L'inexistence de l'appel ne signifie pas, au demeurant, que toute voie de recours soit exclue contre les décisions des juridictions administratives internationales qui d'une manière générale et nonobstant les différences existant à cet égard de l'une à l'autre, peuvent être appelées :

- à interpréter les jugements dont la signification ou la portée sont ambiguës ;
- à rectifier les erreurs matérielles qu'elles auraient pu commettre, ou
- à réviser la décision si survient un fait nouveau, inconnu des parties lors de son adoption et susceptible d'exercer une influence décisive sur la solution. De tels recours demeurent rares et aboutissent plus rarement encore.

c) *Le rôle de la Cour internationale de Justice.* — La Cour internationale de Justice joue un rôle important à l'égard de la fonction publique internationale (D. Ruzié, *Mélanges Rosenne*, 1989, p. 689). A côté de sa mission (relativement mineure) vis-à-vis de son propre personnel, la Cour exerce, essentiellement, une fonction régulatrice, dans le cadre de sa compétence consultative au profit d'organisations internationales. Ainsi a-t-elle, successivement, reconnu le droit à une protection fonctionnelle (v. *supra*, p. 57 — avis consult. du 11 avril 1949, affaire Bernadotte), la garantie d'un recours juridictionnel (avis consult. du 13 juillet 1954, Effets de Jgts du TANU) et le bénéfice de privi-

lèges et immunités au profit d'experts en mission pour le compte des NU (avis consult. du 15 décembre 1989, affaire Mazilu).

On doit également relever le contrôle exercé par la CIJ à l'égard des deux principales juridictions administratives internationales : le TANU et le TAOIT.

Ce contrôle s'exerce à travers la procédure originale des avis consultatifs ayant force obligatoire. Cette formule paradoxale a été choisie pour tenir compte du fait que, d'après son statut, la Cour n'exerce de compétence contentieuse qu'à l'égard des Etats. Mais, d'un autre côté, il était difficile d'admettre qu'un contrôle de légalité sur des jugements n'ait qu'une portée facultative. Les deux tribunaux sont donc tenus de donner effet aux avis émis par la Cour.

La Cour n'est cependant pas, pour sa part, obligée d'émettre l'avis qui lui est demandé. Son rôle est le même à l'égard de ces deux tribunaux, car il s'agit, dans les deux cas, d'une procédure de « réformation » qui se rapproche davantage d'un recours en cassation que d'un appel. En effet, la CIJ n'a pas à refaire le procès. Elle se borne à censurer, le cas échéant, le jugement rendu. Mais, ce n'est pas vraiment un recours en cassation, puisqu'en tout état de cause — que la CIJ approuve ou désapprouve le jugement rendu — le tribunal concerné devra statuer à nouveau pour confirmer ledit jugement ou le mettre en conformité avec l'avis émis.

Il y a cependant des différences sensibles quant aux deux procédures.

Sur le plan de la saisine de la CIJ, tout d'abord, un jugement du TAOIT ne peut être contesté que par l'organisation internationale en cause mais non par le fonctionnaire directement concerné. La procédure de réformation des jugements du TANU, mise en place en 1955, a heureusement ouvert, également, la procédure au

fonctionnaire, voire à un Etat membre des NU. Mais, la saisine de la Cour n'est pas directe. Elle se fait par l'intermédiaire d'un organisme politique — composé des membres du Bureau de l'AG des NU — qui apprécie, discrétionnairement, l'opportunité de consulter la Cour.

D'autre part, les moyens qui peuvent être invoqués sont plus limités dans le cas du TAOIT (incompétence du Tribunal et vice grave de procédure) que dans celui du TANU (incompétence tant négative que positive du Tribunal, vice grave de procédure ou erreur de droit sur les dispositions de la Charte).

Jusqu'à présent, la Cour a été rarement sollicitée (une fois dans le cas du TAOIT : 1956, trois fois dans celui du TANU : 1973, 1982 et 1987). Dans tous ces cas, elle a accepté de donner un avis et elle a considéré qu'aucun vice n'entachait les jugements contestés.

En 1956, la CIJ, saisie par l'Unesco, a estimé que le TAOIT n'avait pas outrepassé sa compétence en acceptant de statuer sur les recours de fonctionnaires de l'Unesco attaquant le refus du Directeur général de renouveler leurs contrats à durée déterminée (v. *supra*, p. 46). Il s'agissait d'affaires liées à la « chasse aux sorcières » (v. *supra*, p. 66). Bien que le Tribunal soit une juridiction d'attribution, la Cour a admis que sa compétence s'étendait aux cas qui lui étaient soumis, dès lors que les requérants estimaient qu'ils avaient un droit au renouvellement de leur contrat. Or, la compétence du Tribunal s'étend bien aux requêtes invoquant l'inobservation des dispositions du contrat d'engagement. Et, implicitement, en confirmant le bien-fondé des jugements rendus, la Cour a également reconnu que les requérants avaient une espérance légitime en un tel renouvellement.

En 1973, saisie par un fonctionnaire, contestant le bien-fondé du jugement 158 (Fasla) du TANU, rejetant son recours consécutif au non-renouvellement de son contrat, la Cour confirme également le jugement intervenu (*Rec.*, p. 166). La Cour a considéré que le Tribunal n'avait pas méconnu sa compétence (incompétence négative), car il avait bien examiné les différentes demandes (au nombre de 17) que lui avait présentées le requérant et que,

par ailleurs, le Tribunal n'avait commis aucune erreur essentielle de procédure ayant provoqué un mal jugé.

En 1982, saisie, cette fois à l'initiative d'un Etat membre (les Etats-Unis), la Cour confirme le jugement 273 (Mortished) en considérant que le TANU n'a ni outrepassé sa compétence (incompétence positive) ni commis d'erreur de droit concernant les dispositions de la Charte (*Rec.*, p. 325). A propos du droit à une prime de rapatriement, le Tribunal avait bien pris en compte une résolution de l'AG des Nations Unies remettant en cause les conditions d'octroi d'une telle prime. Mais il était fondé à octroyer une indemnité au fonctionnaire requérant en réparation du préjudice subi du fait qu'il n'avait pas été tenu compte d'une disposition du statut du personnel des Nations Unies garantissant les droits acquis des fonctionnaires. La résolution de l'AG ne pouvait donc affecter, rétroactivement, les droits acquis du requérant (et des autres fonctionnaires de l'ONU, le Secrétaire général ayant accepté d'étendre le bénéfice de cette jurisprudence à tous les fonctionnaires se trouvant dans la même situation). La position de la Cour fut critiquée dans la mesure où elle refusa de se prononcer sur la notion de « droits acquis ».

Enfin, en 1987, dans une affaire qui, elle, avait une résonance politique, la Cour, saisie par le fonctionnaire concerné, a également confirmé (*Rec.*, p. 18) un jugement du TANU (333, Yaki-metz). En l'occurrence, le Tribunal avait validé le refus du Secrétaire général de l'ONU de renouveler ou d'offrir un nouvel engagement à un fonctionnaire de nationalité soviétique, qui, jusqu'alors détaché de la fonction publique de son pays, venait de demander l'asile politique aux Etats-Unis. La Cour considère que le Tribunal n'a ni manqué d'exercer sa compétence (incompétence négative) ni commis d'erreur de droit. L'avis de la Cour fut critiqué dans la mesure où il refusait de prendre position sur le problème délicat de l'importance respective du « mérite » et de la « représentation géographique » dans le recrutement des fonctionnaires de l'ONU (*v. supra*, p. 31 et s.).

On relèvera, au passage, la tendance au pragmatisme de la Cour, qui vise davantage à valider les jugements rendus qu'à exposer le droit. Cette tendance correspond, d'ailleurs, à la conception que se fait, également, la Cour de sa fonction contentieuse, dans laquelle elle cherche plus à régler le différend qui lui est soumis qu'à « dire le droit » (*jurisdictio*).

D) *La jurisprudence. La naissance d'un droit administratif international commun.* — Forte de près de trois mille décisions (plus de mille deux cents jugements pour le seul TAOIT, et de cinq cents pour le TANU, plusieurs centaines pour les CR des organisations coordonnées), la jurisprudence administrative internationale est devenue extrêmement abondante, complexe et, malgré l'éparpillement des juridictions, raisonnablement cohérente au plan des principes.

Ceux-ci ont du reste été fixés pour l'essentiel dès le début des années 1960 et n'ont plus, depuis lors, connu de bouleversements ou de développements majeurs, faisant seulement l'objet de précisions et de nuances. Il ne saurait être question d'en donner un aperçu, fût-il sommaire, dans le cadre de ce petit livre ; tout au plus peut-on relever certains traits marquants dans deux domaines fondamentaux : le droit applicable et l'étendue du contrôle juridictionnel.

En ce qui concerne le premier point, les statuts des juridictions administratives internationales se bornent en général à mentionner les contrats d'engagement d'une part et les statuts et règlements du personnel d'autre part. Elles ne s'en sont cependant pas tenues là et ont accepté de contrôler la conformité des décisions qui leur sont déferées aux actes constitutifs des organisations défenderesses, aux circulaires et autres instructions adoptées par le chef du secrétariat, aux pratiques administratives internes et, surtout, aux principes généraux du droit, en particulier de la fonction publique internationale (*v. supra*, p. 24).

La jurisprudence a fait l'objet de développements particulièrement intéressants en ce qui concerne l'étendue du contrôle des juridictions. Comme devant les tribunaux administratifs français, celle-ci repose sur la distinction entre la compétence liée et le pouvoir discrétionnaire (ou « d'appréciation »). Dans le premier

cas, les juridictions exercent un contrôle complet sur tous les aspects de la décision qui leur est soumise, dans le second, elles s'astreignent à ne pas substituer leur propre opinion à celle du chef du secrétariat (en matière, notamment, de non-renouvellement, d'affectation, de mutation ou de promotion, d'appréciation médicale ou même de licenciement).

Toutefois, comme l'a rappelé le TAOIT dans un jugement célèbre, « le pouvoir de libre appréciation ne doit pas être confondu avec le pouvoir arbitraire ; il doit notamment toujours s'exercer dans la légalité » et son exercice fait l'objet d'un contrôle « restreint » ou minimum, la juridiction saisie se bornant à « rechercher si cette décision émane d'un organe compétent, est régulière en la forme, si la procédure a été correctement suivie et, en ce qui concerne la légalité interne, si l'appréciation à laquelle l'autorité administrative a procédé est fondée sur une erreur de droit ou des faits inexacts, ou si elle révèle que des éléments essentiels n'ont pas été pris en considération, ou si des conclusions manifestement erronées ont été tirées des pièces du dossier, ou enfin si un détournement de pouvoir [ou de procédure] est établi » (TAOIT, 191, Ballo).

En réalité, la distinction entre pouvoir discrétionnaire et compétence liée est moins nette qu'il y paraît, ne serait-ce que parce qu'il n'existe aucun critère décisif de l'un ou de l'autre. Dans certains cas, un pouvoir d'appréciation est reconnu au chef de secrétariat au prétexte de la technicité des problèmes en cause, ou de la nécessité de préserver la souplesse de l'action administrative (v. par exemple TAOIT, 323, Connolly-Battisti, n° 5), mais il faut bien reconnaître que les juridictions administratives internationales en définissent le domaine de façon passablement subjective. Au surplus, il n'existe pas de césure nette entre les deux notions et elles modulent leur contrôle en fonction de la question en examen et des circonstances de l'affaire, si bien que, plutôt que de contrôle « restreint » ou « minimum », c'est de contrôle « gradué » du pouvoir discrétionnaire qu'il faudrait sans doute parler (pour une illustration frappante de ce phénomène, v. TAOIT, 363,

Ghaffar, n° 2). Il en résulte que la notion même de pouvoir discrétionnaire apparaît bien plutôt comme un instrument entre les mains du juge que comme une garantie réelle destinée à préserver la liberté d'action administrative.

Du reste, il ressort de l'énumération des moyens de recours donnée par le TAOIT dans l'affaire Ballo — et reprise par la quasi-totalité des juridictions administratives internationales — que la seule différence véritable existant entre le contrôle de l'exercice de la compétence liée d'une part et du pouvoir d'appréciation d'autre part consiste dans l'intensité du contrôle exercé par le juge sur l'appréciation des faits : dans le premier cas, il s'assure de l'entière exactitude de la qualification à laquelle s'est livrée l'autorité investie du pouvoir de décision, dans le second, il ne censure que les erreurs « manifestes », ce qui ne va pas sans subjectivité.

Il en va du reste de même dans le droit administratif français auquel le droit de la fonction publique internationale doit beaucoup.

Ainsi s'élabore patiemment une jurisprudence administrative internationale, cœur vivant, évolutif et constamment adapté d'un droit commun de la fonction publique internationale dont l'avènement constitue, sans aucun doute, la garantie la plus forte des droits des fonctionnaires. Toutefois, si le temps n'est plus où, comme durant la période du « maccarthysme », l'existence des juridictions administratives internationales risquait d'être remise en cause, il n'en reste pas moins que leur efficacité est parfois menacée par la mauvaise volonté des administrations et l'auto-censure que s'imposent souvent les fonctionnaires eux-mêmes. Ceux-ci, par crainte de représailles, réelles ou supposées, hésitent à les saisir. Il faut également tenir compte de l'incompréhension de nombreux Etats qui n'offrent pas à leurs propres fonctionnaires de protection équivalente.

Avec ses défauts, ses incertitudes, ses flottements, la protection juridictionnelle n'en constitue pas moins la plus sûre des garanties des fonctionnaires internationaux contre l'arbitraire administratif et l'exercice par-

fois capricieux par les chefs de secrétariat d'un pouvoir sans contrepoids réel.

Le pouvoir du juge a pourtant des limites, qui tiennent à la nature même de ses fonctions : s'il peut censurer des décisions illicites, il ne peut réaliser les réformes qui, souvent, s'imposeraient. Il tente pourtant d'y contribuer en jouant le rôle de « mentor » de l'administration internationale et, au détour d'un considérant, en dénonçant un dysfonctionnement ou en suggérant une réforme (v. P. Tavernier, in INEDIP, *L'avenir des organisations internationales*, Economica, 1984, p. 311). Au surplus, comme l'a écrit l'ancienne présidente du TANU, « les cas soumis au tribunal révèlent (...) des problèmes sociaux et psychologiques autant que des difficultés juridiques de l'administration internationale. En s'efforçant de régler ces dernières, il peut contribuer — sans illusion excessive — à apaiser les premiers » (S. Bastid, *Le TANU*, EDCE, 1969, p. 32).

Conclusion

GRANDEUR ET SERVITUDE DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

Il n'est pas facile d'être fonctionnaire international. Loin d'être la tranquille sinécure assortie de grasses prébendes dont l'opinion publique colporte le cliché, il s'agit d'un métier exigeant dont les servitudes sont plus apparentes que les grandeurs.

Aux difficultés permanentes que rencontrent les fonctionnaires internationaux dans l'exercice de leurs fonctions s'en ajoutent de nouvelles qui témoignent d'une détérioration marquée de leurs conditions de travail.

L'expatriation, qui est le lot d'une grande majorité de fonctionnaires internationaux, est source de grandes difficultés de tous ordres, qu'il s'agisse du logement, de l'éducation des enfants ou de l'éloignement du cercle familial ou amical. Ces inconvénients ne sont que partiellement compensés par certaines primes ou par les « congés dans les foyers » qui, bien souvent, conduisent le fonctionnaire à constater sa rupture progressive avec son pays d'origine et les risques d'« apatridie psychologique » qui l'accompagnent.

Il n'est pas douteux cependant que la rencontre d'autres cultures, d'autres manières de penser et de

sentir, peut être à l'origine de grandes satisfactions personnelles et constitue, dans bien des cas, l'une des raisons majeures pour lesquelles on embrasse une carrière internationale. La réalité peut cependant être décevante : à l'exception des experts de l'assistance technique qui, par la nature de leurs fonctions, sont ou devraient se trouver immergés dans la société d'accueil, les fonctionnaires internationaux vivent souvent confinés dans un milieu social fermé. Contrairement aux diplomates, ils n'ont pas de relations professionnelles privilégiées avec l'Etat de siège, et la barrière de la langue, les habitudes de vie les poussent à se replier sur le microcosme social artificiel que constitue l'organisation. Il n'y a pas loin de la tour de Babel à la tour d'ivoire...

Cette tentation de repli sur soi est aggravée par l'incompréhension dont les fonctionnaires internationaux sont ou s'estiment victimes de la part des opinions publiques et des gouvernements qui ont, il est vrai, souvent tendance à voir dans les organisations des « machins » utiles seulement dans la mesure où ils servent leur propre politique. La frustration des membres du personnel est d'autant plus grande qu'ils n'ont guère de moyens de participer à la définition de la politique de l'organisation et assistent impuissants à la guerre de slogans que se livrent souvent les Etats membres et à la paralysie de l'action qui en résulte et qui, à son tour, transforme l'administration internationale en bureaucratie sans prise sur le réel. Même dans les organisations les plus dynamiques, le pouvoir du dernier mot appartient aux Etats : quelle que soit l'influence de la Commission des Communautés européennes, les décisions de principe y sont prises par le Conseil, et si le Secrétaire général des Nations Unies joue un rôle non négligeable de « conscience internationale », la politique de l'Organisation est fixée, au

sein du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale, par les Etats membres.

La définition même des conditions d'emploi est le fait d'un processus complexe dans lequel le « plus haut fonctionnaire de l'Organisation » (art. 97 de la Charte des NU) apparaît plus comme un exécutant que comme un décideur, et le véritable « employeur » est constitué bien davantage par les organes délibérants ; encore faut-il constater que les décisions les plus importantes — notamment la fixation du barème des traitements — sont, la plupart du temps, prises par des experts gouvernementaux, parfois peu au fait des activités de l'organisation, et plus soucieux d'économies budgétaires que de comprendre les besoins et les aspirations des fonctionnaires. Ceux-ci ont dès lors le sentiment de n'avoir aucune prise sur la décision et recourent plus que de raison à la grève — et même à la grève de la faim, comme à l'Unesco en 1985 — ou saisissent les juridictions administratives internationales qui, chargées d'appliquer le droit et non de le modifier, rejettent les recours (dans cinq cas sur six en moyenne) plus souvent qu'elles ne les accueillent.

La fréquence accrue des recours et la diversification de leur objet sont d'ailleurs des signes qui ne trompent pas du malaise actuel de la fonction publique internationale : jusque dans les années 1960, la saisine du juge administratif était limitée, pour l'essentiel, à des hypothèses assez rares où un licenciement ou le non-renouvellement d'un engagement semblait abusif ; elle est, aujourd'hui, devenue monnaie courante, et le refus de certaines indemnités, le retard mis à les payer, des affaires liées aux congés, aux affectations, aux promotions encombrant le rôle des tribunaux, témoignent des tensions qui règnent au sein des secrétariats et posent souvent des problèmes plus psychologiques que juridiques.

Au surplus, alors même que les principes Noblemaire et Fleming (v. *supra*, p. 53-54) n'ont pas été abandonnés, le pouvoir d'achat des fonctionnaires internationaux a subi, ces dernières années, une érosion constante qui ne laisse pas de rejaillir sur l'attraction qu'exerce la fonction publique internationale sur les meilleurs esprits et entraîne, pour certaines organisations, une véritable crise du recrutement au moins parmi les ressortissants des pays industrialisés ; élevé aux yeux d'un Béninois ou d'un Sri-Lankais, le même salaire peut paraître modeste à un Américain ou à un Suédois, alors même qu'à qualification égale les premiers en s'engageant au service d'une organisation internationale privent leur pays d'un savoir rare et précieux.

« Démotivation », « lassitude », « découragement » sont des mots qui, aujourd'hui, reviennent constamment dans la bouche et sous la plume tant des responsables syndicaux que des chefs de secrétariat. Et pourtant, le métier de fonctionnaire international continue d'exercer une attraction très forte sur les jeunes diplômés de tous les pays comme en témoigne, par exemple, le nombre extrêmement élevé de candidats aux concours de recrutement qu'organisent certaines organisations.

Les motivations des candidats peuvent être diverses et varient considérablement d'un pays à un autre et selon les personnes, mais il n'est pas douteux que les sentiments internationalistes, le besoin de servir de grandes causes, l'espoir de contribuer à bâtir un monde meilleur ont une grande part dans la volonté de devenir fonctionnaire international. Le décalage entre ces aspirations et le caractère souvent routinier des tâches accomplies explique probablement en grande partie la désillusion qui, souvent, gagne les fonctionnaires.

La plupart d'entre eux n'en gardent pas moins tout

au long de leur carrière, en dépit des vicissitudes d'un métier qui souvent les déçoit, une fidélité intacte aux idéaux de l'organisation qu'ils servent. Leur attachement à celle-ci ne peut qu'être renforcé par le regain de confiance et d'intérêt dont les organisations internationales font l'objet au début des années 1990.

La construction de l'Union européenne, la nouvelle jeunesse des Nations Unies qu'a rendue possible la fin de la guerre froide, le besoin de coopération internationale qui, dans tous les domaines, se manifeste de manière pressante sont de nature à redonner foi aux fonctionnaires internationaux dans ce qui fait la grandeur de ce « métier unique au monde » : le service de l'humanité tout entière.

BIBLIOGRAPHIE

- Amerasinghe (C. F.), *The Law of the International Civil Service*, Oxford, Clarendon Press, 1988, 2 vol., 1 333 p.
- Beigbeder (Y.), *Threats to the International Civil Service*, Londres, Pinter Publishers, 1988, 182 p.
- Basdevant (Bastid) (S.), *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, Sirey, 1931, 335 p.
- Bedjaoui (M.), *Fonction publique internationale et influences nationales*, Paris, Pedone, 1958, 674 p.
- Bettati (M.), « Recrutement et carrière des fonctionnaires internationaux », *RCADI*, 1987-IV, t. 204, p. 175-443.
- *Le droit des organisations internationales*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », n° 2355.
- Cot (J.-P.) et Pellet (A.) et as, Commentaire de *La Charte des Nations Unies*, 2^e éd., Paris, Economica, 1991, p. 1307-1315 et 1337-1364.
- De Cooker (C.) et as, *International Administration*, UNITAR, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989 (fascicules mobiles).
- Langrod (G.), *La fonction publique internationale : sa genèse, son essence, son évolution*, Leyde, Sijthoff, 1963, 387 p.
- Meron (Th.), « Status and Independence of the International Civil Servant », *RCADI*, 1980-II, t. 167, p. 285-384.
- Pellet (A.), *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, Paris, Pedone, 1982, 201 p.
- Plantey (A.), *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, Paris, Ed. du CNRS, 1977, 499 p. (éd. anglaise, Masson Publishing usa, 1981, 456 p.).
- Rogalla (D.), *Fonction publique européenne*, Paris, Fernand Nathan, 1982, 351 p.
- Ruzié (D.), *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, A. Colin, 1970, 95 p.
- « Fonction publique communautaire », *Répertoire de droit communautaire*, Dalloz, t. II.
- Schwob (J.), *Les organes intégrés de caractère bureaucratique dans les organisations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 1987, xi-398 p.
- Société française pour le droit international, *Les agents internationaux*, Colloque d'Aix-en-Provence, Paris, Pedone, 1985, 435 p.
- Touscoz (J.) et Biays (J.-P.), « Tribunaux administratifs internationaux », *Juriclasser de droit international*, fasc. 230 et 231.
- Vignes (D.), « Fonctionnaires internationaux », *Répertoire de droit international*, Dalloz, t. II.
- Zyss (W.), « Le régime commun des Nations Unies », *RGDIP*, 1987, p. 341-478.
- Chroniques de jurisprudence administrative internationale à l'AFDI, au JDI (*Clunet*) et à la RTDE.

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et abréviations 5

Introduction — La notion de fonctionnaire international 9

I. Les traits caractéristiques de la définition, 11 : 1. L'exercice indépendant d'une fonction publique au service d'une organisation internationale, 11 ; 2. L'exclusivité et la continuité dans l'exercice des fonctions, 13 ; 3. Un régime juridique particulier de caractère international, 14 : A) La soumission de principe à des règles de caractère international, 15 ; B) L'étendue du caractère international du statut, 15.

II. La diversité des situations et les tentatives d'harmonisation, 17 : A) L'harmonisation au sein du régime commun des Nations Unies, 18 ; B) L'harmonisation à l'échelle européenne, 19.

Chapitre I — Le lien de fonction 21

I. Condition juridique et lien de fonction, 21 : 1. Les sources du droit applicable, 21 : A) Les sources écrites, 23 ; B) Les sources non écrites, 24 ; 2. Le lien de fonction et le pouvoir de modification de la condition juridique du fonctionnaire, 25 : A) Lien contractuel ou lien statutaire, 25 ; B) Etendue et limites du pouvoir de modification, 27.

II. La carrière, 31 : 1. Le recrutement, 31 : A) Les critères de recrutement, 31 ; B) La procédure de recrutement, 34 ; C) Les types d'engagement, 37 ; 2. Le déroulement de la carrière, 41 ; 3. La fin des fonctions, 43 : A) La cessation prématurée des fonctions. Le licenciement, 43 ; B) La cessation normale des fonctions. Le non-renouvellement, 45 ; C) Les effets de la cessation de fonctions, 48.

Chapitre II — L'exercice des fonctions 51

I. Les droits et les obligations des fonctionnaires, 51 : 1. Les droits, 51 : A) Le droit à une rémunération, 51 ; B) Le droit à une sécurité sociale, 55 ; C) La protection fonctionnelle, 57 ; D) Les libertés publiques, 58 ; E) Le droit aux congés, 63 ; 2. Les obliga-

tions, 63 : A) L'obéissance hiérarchique, 64 ; B) Les incompatibilités, 65 ; C) Loyalisme à l'égard de l'organisation, 66 ; D) Tact, réserve et discrétion, 67.

II. Le métier de fonctionnaire international, 71 : 1. Les fonctions bureaucratiques internationales, 72 ; 2. La diversité des fonctions internationales, 78.

Chapitre III — Les garanties internationales 85

I. Les privilèges et immunités, 85 : 1. Fondement et sources, 86 ; 2. Bénéficiaires, 87 : A) Actes publics et actes privés, 87 ; B) Distinction suivant les catégories de fonctionnaires, 88 ; C) Le cas des agents dits « régnicoles », 89 ; 3. Contenu, 90 : A) Les privilèges et immunités non fiscaux, 90 ; B) Les privilèges et immunités fiscaux, 93.

II. Les voies de recours, 94 : 1. Les recours administratifs, 94 : A) La médiation et la conciliation, 95 ; B) Le recours gracieux, 96 ; C) La procédure consultative, 97 ; D) La saisine d'organes consultatifs spécialisés, 98 ; 2. Les recours juridictionnels, 99 : A) Les juridictions administratives internationales, 100 ; B) La procédure, 103 ; C) La décision, 109 ; D) La jurisprudence. La naissance d'un droit administratif international commun, 115.

Conclusion — Grandeur et servitude de la fonction publique internationale 119

Bibliographie 125