



Compte-rendu
Mai 2004

LES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

Le droit du travail dans les organisations internationales

Anne Bithorel



Université du Québec à Montréal
Pavillon Hubert-Aquin
1255 rue St-denis
Montréal (Québec) H2X 3R9
Tel : (514) 987 3000 # 8315
<http://www.cedim.uqam.ca>

INSTITUT
D'ÉTUDES
INTERNATIONALES
DE MONTRÉAL

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité des auteur-e-s et ne reflètent pas nécessairement ceux du Centre d'études sur le droit internationale et la mondialisation (CEDIM) ou des membres du Centre Études Internationales et Mondialisation (CEIM).

TABLE DES MATIÈRES

La notion de fonctionnaire international	p.3
L'exercice indépendant d'une fonction publique au service d'une organisation internationale	p.3
L'exclusivité et la continuité dans l'exercice des fonctions	p.3
Un régime juridique particulier de caractère international	p.3
Les relations entre les fonctionnaires internationaux et l'organisation à laquelle ils appartiennent	p.4
L'exercice des fonctions : les droits et obligations des fonctionnaires	p.5
Les droits	p.6
Les obligations	p.8
Les garanties internationales	p.9
Les privilèges et immunités	p.9
Les privilèges et immunités non-fiscaux	p.9
Les privilèges et immunités fiscaux	p.10
Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux	p.10
Les recours internes administratifs	p.10
La saisine d'organes de médiation ou de conciliation	p.10
Le recours gracieux	p.10
La saisine d'un organe consultatif à compétence générale	p.10
Certains recours de nature plus technique auprès d'organes consultatifs spécialisés	p.11
Les recours juridictionnels	p.11
Les juridictions administratives internationales	p.11
La procédure	p.12
La décision	p.13
Le rôle de la Cour internationale de Justice	p.13
Quelques témoignages de fonctionnaires internationaux	p.14
Conclusion	p.17

LES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

Beaucoup d'entre nous, étudiants ou récents diplômés, envisageons une carrière dans la fonction publique internationale. Mais de quoi s'agit-il exactement? Connaissons-nous tous les aspects de cette profession? Quels droits ont les fonctionnaires internationaux? A quels problèmes sont-ils confrontés en cas de conflits avec leur employeur?

La notion de fonctionnaire international

Selon la Cour Internationale de Justice, dans son avis consultatif relatif à l'affaire Bernadotte, l'expression « agent international » désigne « toute personne par qui l'organisation agit ». Mais il n'existe pas de définition, que ce soit sur le plan conventionnel ou jurisprudentiel, de la notion de fonctionnaire international. Il existe toutefois trois éléments caractéristiques du fonctionnaire international, ces éléments découlant de la jurisprudence des tribunaux administratifs internationaux et de quelques décisions judiciaires nationales¹ :

- **L'exercice indépendant d'une fonction publique au service d'une organisation internationale** : cet exercice pour le compte d'une organisation internationale et non pour celui d'un État ou d'une organisation non gouvernementale garantit l'indépendance du fonctionnaire à l'égard de toute autorité extérieure à l'organisation. Les fonctionnaires participent au fonctionnement des organes des organisations internationales et n'ont en vue que les intérêts de l'organisation. L'article 100 de la Charte des Nations Unies, dont s'inspirent de nombreux actes constitutifs d'organisations internationales, se fonde sur ce principe. Ainsi, les fonctionnaires internationaux s'engagent à n'accepter aucune instruction ou influence de la part d'un gouvernement ou d'une autorité extérieure à l'organisation.

- **L'exclusivité et la continuité dans l'exercice des fonctions** : contrairement aux autres catégories d'agents internationaux (ex : membres des commissions d'enquête, experts), le fonctionnaire international doit uniquement se consacrer aux devoirs de sa charge. Quant à la continuité, elle doit être comprise de manière relative. En effet, la notion de fonctionnaire à vie n'a jamais été consacrée au sein des organisations internationales. La durée déterminée des engagements n'empêche en rien la qualification de fonctionnaire international.

- **Un régime juridique particulier de caractère international** : le fonctionnaire international est soumis à un ensemble de règles de caractère international visant à lui assurer l'indépendance et l'allégeance à l'égard de l'organisation. Cependant, d'autres agents peuvent également être soumis à un régime de même nature, mais son

¹ En France : Conseil d'État, 17 juillet 1931, Dame Adrien ; Cour Paris, 18 juin 1968, Klarsfeld c. OFAJ.

étendue sera limitée. En outre, les fonctionnaires internationaux ne sont pas uniquement soumis à des règles de droit international. Comme l'a indiqué Mario Bettati, ces règles sont constituées de « sources primaires » (chartes constitutives, conventions complémentaires, accords de siège) et de « sources dérivées » qui sont hiérarchisées (statuts, règlements, circulaires, instructions). Des dispositions nationales peuvent aussi s'appliquer, notamment dans le domaine des prestations sociales, mais pas sans l'accord préalable de l'organisation.

Aucune des trois caractéristiques n'est suffisante, bien que nécessaire. Il peut arriver que des fonctionnaires nationaux remplissent des fonctions au service d'une organisation internationale de manière exclusive et continue, sans pour autant avoir le statut de fonctionnaires internationaux. Il existe également des situations à mi-chemin entre la fonction publique internationale et la fonction publique nationale, comme par exemple le personnel OPEX (personnel d'exécution, de direction et d'administration), qui est mis à la disposition d'un État, temporairement, par une organisation internationale.

Les relations entre les fonctionnaires internationaux et l'organisation à laquelle ils appartiennent

En ce qui concerne le recrutement, l'article 101 de la Charte des Nations Unies pose le principe fondamental : « La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité ». La mise en œuvre de ce principe est loin d'être simple, devant être conciliée avec d'autres considérations. L'article 101 rappelle aussi « l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible », peu à peu devenu une « répartition géographique équitable ». Fréquemment, la pratique des juridictions administratives donne priorité au critère national sur la considération dominante que devrait être le mérite. D'une manière générale, les États occidentaux demeurent sur-représentés dans les organisations internationales universelles.

En ce qui concerne le déroulement de la carrière, les perspectives d'avancement sont très inégales selon les organisations et les différentes catégories de fonctionnaires. Elles sont plus affirmées dans des organisations de type fermé comme l'Union européenne, même si la progression de la carrière reste incertaine. On distingue généralement l'avancement d'échelon, la promotion de grade et le changement de catégorie. Le premier qui consiste en une augmentation de traitement n'est pas rare et ne pose pas de problème particulier. Par contre, les deux autres possibilités qui impliquent l'accès à des fonctions plus importantes sont relativement restreintes.

Quant à la fin des fonctions, qu'elle soit normale ou prématurée, elle n'entraîne pas forcément la rupture de tout lien entre l'organisation et le fonctionnaire. Ainsi, après la fin de ses fonctions, la personne concernée reste astreinte au devoir de réserve et de discrétion et certains emplois peuvent lui être refusés. Par contre, les voies de recours habituelles lui restent ouvertes quant aux décisions liées à ses activités d'ancien

fonctionnaire. En outre, les anciens fonctionnaires se voient souvent offrir des postes de consultants.

La cessation de la fonction peut tout d'abord découler du non renouvellement d'un contrat à durée déterminée. Le maintien en fonction du fonctionnaire dépend alors du pouvoir discrétionnaire du chef du secrétariat et un non renouvellement ne peut être assimilé à un licenciement. Mises à part les organisations où la durée totale des contrats de durée déterminée est limitée (cinq ans à l'AIEA², neuf ans au CERN³), les renouvellements multiples sont pratique courante, mais cette pratique présente cependant plus d'inconvénients que d'avantages : laissant les fonctionnaires à la merci des 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 distincts. 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 quand le membre du personnel atteint l'âge limite, fixé à 62 ans dans le système des Nations Unies et 65 dans l'Union européenne. Paradoxalement, ces limites d'âge ne sont pas applicables aux titulaires de très hautes fonctions (chefs de secrétariat et leurs adjoints immédiats). La possibilité de démissionner est également prévue dans la plupart des statuts et règlements du personnel, sous réserve d'un préavis dont le fonctionnaire peut-être dispensé dans certaines circonstances.

En ce qui concerne le licenciement, la grande majorité des statuts du personnel prévoient cinq cas dans lesquels les chefs de secrétariat peuvent y recourir : raison de santé rendant impossible l'exercice durable des fonctions, faute disciplinaire grave, services insatisfaisants (en l'absence de toute faute professionnelle), si les nécessités du service l'exigent (du fait de la suppression du poste ou d'une réduction du personnel) ou dans l' « intérêt de la bonne marche de l'Organisation ». Ce dernier argument est relativement subjectif et s'il a donné lieu à un contentieux abondant dans le passé, il est désormais moins utilisé. Mis à part le cas de renvoi sans préavis (dans le cas d'une faute d'une gravité exceptionnelle), le licenciement est généralement accompagné de certaines garanties. 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.

En pratique, les organisations recourent très inégalement aux licenciements, ils sont plus rares dans l'Union européenne qu'au sein du système des Nations Unies. Dans tous les cas, la décision peut être contestée.

L'exercice des fonctions : les droits et 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 obligations, dont le fondement se

²) Agence Internationale de l'Énergie Atomique.

³) Centre Européen de Recherche Nucléaire.

trouve dans la double exigence d'assurer à la fois son indépendance vis à vis de toute autorité extérieure à l'organisation et son allégeance à celle-ci.

- **Les droits :** selon un principe général selon lequel « tout travail mérite rémunération », 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 européenne, juges à la CIJ, etc.), le traitement du personnel est fixé selon un barème. Le niveau des rémunérations vise à attirer les personnes les plus compétentes. Ainsi, dans le régime commun des Nations Unies, la rémunération des fonctionnaires de haut rang est fixée selon le principe Noblemaire (haut fonctionnaire de la SDN), par référence au traitement des fonctionnaires des administrations nationales les mieux payés, concrètement : les rémunérations de la fonction publique américaine. 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, n'a pas empêché une érosion constante du pouvoir d'achat des fonctionnaires internationaux sinon en valeur absolue, du moins par rapport à l'évolution des rémunérations dans le secteur privé. La rémunération des fonctionnaires des services généraux est fixée selon le principe Fleming (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. Cette rémunération n'échappe pas non plus à l'érosion du pouvoir d'achat. Les traitements sont généralement revalorisés périodiquement. Les compléments de traitement se présentent sous la forme d'indemnités, primes ou allocations. Certains sont périodiques (non-résidence ou expatriation, charges de famille, allocations d'études, frais de représentation pour les hauts fonctionnaires) et d'autres non (prime d'installation, frais de déménagement, prime de rapatriement ou indemnité de licenciement).

Les fonctionnaires ont également 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. Chaque organisation est libre de fixer les modalités de son régime de sécurité sociale, sous réserve de respecter le principe général de 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. En ce qui concerne la protection de la santé (maladie, maternité, accidents), les organisations internationales peuvent prévoir une affiliation au régime en vigueur dans le pays d'emploi ou, éventuellement la souscription d'une police d'assurance. Pour ce qui est de la retraite, elles adoptent généralement un système de pensions avec versement d'une pension annuelle. Le montant de la retraite varie selon les organisations, mais dans l'ensemble, du fait de la durée limitée des fonctions, le montant des pensions est inférieur à celui perçu dans les fonctions publiques nationales.

Par ailleurs, dans son avis consultatif de 1949 dans l'affaire Bernadotte, la CIJ a reconnu le droit à une protection fonctionnelle au profit des agents internationaux. Cette

protection est une garantie de l'indépendance des fonctionnaires, ces derniers n'ayant pas besoin de s'en remettre à leur État d'origine pour bénéficier de ce que l'on appelle la protection diplomatique. Cependant, 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 internationales a une portée limitée par rapport à la protection diplomatique qui couvre aussi les actes de la vie privée. En outre, cette protection joue souvent uniquement dans le cadre des rapports individuels et ne peut être invoquée pour résoudre des problèmes relatifs aux rapports collectifs entre l'organisation et les syndicats. C'est notamment ce que la CJCE a précisé pour les Communautés européennes.

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. Toutefois, les deux premières doivent se concilier avec les intérêts de l'organisation. Ainsi, les fonctionnaires doivent demander une autorisation pour toute publication, même de caractère scientifique. En ce qui concerne les opinions politiques, elles ne doivent pas être exprimées dans le service pour ne pas mettre en cause l'impartialité de l'organisation et elles doivent être également très discrètes hors service.

S'agissant de la liberté d'association, elle 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 fonctionnaires internationaux, plus connue sous le sigle anglais : FICSA⁴. Il existe également un Comité des représentants du personnel (CRP) dans le cadre de l'Union européenne. Ces associations de personnel apparaissent à plusieurs égards comme des organismes auxiliaires de l'administration. C'est pourquoi, dans un certain nombre d'organisations, surtout les organisations régionales européennes, les fonctionnaires ont ressenti le besoin de constituer des syndicats ayant exclusivement pour but la défense de leurs intérêts professionnels. Dans le cadre des dispositions statutaires et réglementaires, les compétences des associations du personnel s'exercent dans les domaines des affaires sociales et de la gestion du personnel, à travers certains organismes paritaires ou mixtes, ayant un rôle consultatif ou de gestion. Sans que l'on puisse parler d'un véritable principe de droit de la fonction publique internationale, on peut considérer qu'il existe, pour les organisations internationales, une obligation de discuter avec les représentants du personnel. Cependant, cette discussion prend plus souvent la forme d'une simple consultation et on ne peut pas dire qu'une véritable place soit faite 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.

Parmi les divers moyens d'action, le recours à la grève est relativement rare. Bien que non reconnu formellement dans les textes statutaires, le principe est admis, pratiquement, dans les organisations internationales. Ces dernières ont rarement réglementé ce droit. Par

⁴) voir site de la Fédération <http://www.ficsa.org>.

ailleurs, le Tribunal Administratif de l'OIT (TAOIT)⁵ a admis l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de réquisition. S'il est vrai qu'aucune sanction disciplinaire ne peut être prise pour fait de grève, une retenue sur le salaire peut être effectuée, en vertu du principe du « service fait ». Le TAOIT admet même que cette retenue porte sur l'ensemble de la rémunération, c'est-à-dire y compris sur les allocations sociales. Les représentants du personnel ne peuvent, généralement, pas former, en cette qualité, de recours devant les juridictions administratives internationales. C'est pourquoi elles tentent souvent d'intervenir dans les litiges individuels où elles estiment que des questions de principe sont en jeu. Souvent, elles soutiennent (financièrement) des recours individuels dans des affaires témoins. 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. Une réforme dans le même sens a été introduite à l'OCDE en 1991.

- **Les obligations** : le serment ou la déclaration que fait le fonctionnaire dans un grand nombre d'organisations, lors de son entrée en fonction, résume bien les devoirs des fonctionnaires internationaux. Ces obligations se traduisent par autant de droits pour l'organisation. Mais, dans leur exercice, les organisations devront respecter certains droits des fonctionnaires. Les fonctionnaires sont tout d'abord 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. En ce qui concerne les incompatibilités, il en existe deux types : les incompatibilités d'activités (limitation des activités privées extérieures ainsi que des activités politiques) et celles d'intérêts (exemple : s'abstenir de détenir des intérêts financiers dans des entreprises qui pourraient profiter de leur position dans l'organisation). En outre, les fonctionnaires internationaux ont une obligation de fidélité et de loyalisme envers leur organisation. Enfin, comme tout agent au service d'une institution, 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. Cette obligation ne disparaît pas forcément avec la cessation des fonctions et est parfois plus impérative dans certaines organisations à caractère scientifique ou militaire. Parfois, comme pour certains fonctionnaires nationaux, l'exercice d'activités lucratives par les conjoints devra être déclaré à l'organisation qui appréciera la compatibilité 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. Ce pouvoir disciplinaire s'exerce sous contrôle du juge administratif international qui vérifiera l'existence d'une faute, la régularité de la procédure suivie ainsi que la légalité de la sanction infligée.

⁵) voir site du tribunal administratif de l'OIT <http://www.ilo.org/public/french/tribunal/>

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, 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 États, de résidence ou même d'origine nationale. Mais, d'autre part, cette protection juridique à l'encontre des tentatives d'ingérence des États risque d'avoir comme effet que les fonctionnaires se trouvent à la merci de l'organisation qui les emploie, l'immunité juridictionnelle excluant toute possibilité de saisine des tribunaux nationaux. C'est pourquoi des voies de recours, administratives et contentieuses, ont été ouvertes aux fonctionnaires.

Les privilèges et immunités

Le but de ces privilèges et immunités 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. On peut distinguer selon que les privilèges et immunités sont ou non de nature fiscale.

- **Les privilèges et immunités non fiscaux** : il est évident que pour pouvoir exercer leurs fonctions, les fonctionnaires internationaux doivent bénéficier de facilités d'immigration, de résidence et de libre circulation. Ce sont surtout l'immunité personnelle et les immunités juridictionnelles qui constituent des garanties essentielles de nature à assurer aux fonctionnaires internationaux l'exercice de leurs fonctions en toute indépendance. Or, c'est malheureusement dans ce domaine que de nombreuses violations ont été enregistrées. Les fonctionnaires internationaux ne doivent pas faire l'objet d'aucune mesure de contrainte ni d'arrestation dans l'exercice de leurs fonctions. Ainsi, les organisations s'efforcent toujours d'intervenir pour obtenir la libération des fonctionnaires arrêtés. Elles protestent aussi en cas d'expulsion, mais il faut reconnaître qu'elles ne disposent pas des mêmes moyens que les États pour répliquer à ces violations du droit international. Les organisations peuvent toutefois envisager de suspendre leurs activités dans les pays qui ne respectent pas leurs obligations.

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. Il appartient à l'organisation de lever cette immunité, dans tous les cas où elle estime que cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter atteinte aux intérêts de l'organisation. 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.

- **Les privilèges et immunités fiscaux** : ce qui frappe souvent l'opinion publique, c'est l'immunité fiscale dont jouissent, en principe, les fonctionnaires internationaux en ce qui concerne leurs traitements. Il faut alors signaler le droit des organisations de fixer le montant effectif des traitements perçus et 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 de la critique des États, soucieux d'assurer l'égalité entre tous leurs ressortissants, la plupart des organisations ont institué une contribution, à leur profit, perçue sur les rémunérations qu'elles versent à leurs fonctionnaires. Des difficultés apparaissent parfois à propos de la nature des sommes versées aux fisca nationaux. De même, les États cherchent, dans certains cas, 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, CROCDÉ).

Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux

Bien que variant d'une organisation à une autre, une conception générale des voies de recours se dégage : les membres du personnel peuvent saisir un organe juridictionnel, mais après avoir épuisé les voies de recours internes.

Les recours internes administratifs :

- **la saisine d'organes de médiation ou de conciliation** : les médiateurs sont nommés par le chef du secrétariat mais sont en principe indépendants de la hiérarchie administrative. Ils doivent examiner les plaintes des fonctionnaires pour trouver une solution équitable mais se heurtent souvent à la concurrence des autres voies de recours, leur portée reste donc souvent limitée. Un exemple de procédure souple de conciliation est l'article 13 du statut du personnel du BIT qui permet au personnel d'ouvrir un dialogue informel avec leurs supérieurs hiérarchiques.

- **le recours gracieux** : il s'agit d'une voie de contestation formelle et d'un préalable indispensable à tout recours ultérieur. Il peut être adressé à l'auteur de la décision contestée ou à son supérieur hiérarchique et a pour vocation d'obliger l'administration à réexaminer sa décision, voire à la réformer si besoin est.

- **la saisine d'un organe consultatif à compétence générale** : dans la plupart des organisations internationales (notamment le système des Nations Unies), la décision prise sur le recours gracieux est celle que le fonctionnaire peut soumettre à un organe consultatif chargé de donner un avis au chef du secrétariat sur son bien-fondé. La saisine de l'organe consultatif est soumise à des règles fort variables : elle peut être laissée à la discrétion du fonctionnaire (OCDE), du chef du secrétariat (BIT) ou de l'un ou de l'autre

(OTAN). De même, la composition de l'organe consultatif est variable : il est parfois paritaire, la moitié des membres étant désignés par le personnel et l'autre par le chef du secrétariat (ASE); 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). Dans certaines organisations, la lourdeur de la procédure et l'insuffisance des moyens allongent l'examen des affaires (jusqu'à trois ans et plus), or cette décision est indispensable pour mettre fin à la procédure interne et permettre, le cas échéant, la saisine d'une juridiction administrative.

- **certains recours de nature plus technique auprès d'organes consultatifs spécialisés** : dans certains cas particuliers, des procédures spécifiques permettent aux fonctionnaires d'accéder à de tels organes. C'est généralement le cas en matière disciplinaire, pour les contestations relatives à la classification des emplois, aux problèmes médicaux, d'indemnisation, de pension de retraite ou d'invalidité. Ces recours interviennent généralement en amont des procédures consultatives « générales » et même parfois avant que la décision soit prise. Par contre, ils ont l'inconvénient d'allonger la procédure, mais ils garantissent un examen technique que les instances de droit commun ne sont pas à même de réaliser.

Recours juridictionnels :

- **les juridictions administratives internationales** : selon un avis de la CIJ, « 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 [...] ». Cet avis concernant les Nations Unies est transposable à l'ensemble des organisations internationales et a conduit l'immense majorité d'entre elles, aux exceptions non sans importance 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 des décisions s'imposant à l'organisation. Dès 1927, la SDN a créé le premier tribunal administratif qui deviendra celui de l'OIT après la seconde guerre mondiale. En 1949, l'ONU crée son propre tribunal administratif, et par la suite, de nombreuses organisations se dotent à leur tour d'une juridiction administrative (les Communautés européennes, l'OEA, la Banque Mondiale...). La multiplication des organes pose certains problèmes, notamment au sein du système des Nations Unies, certaines organisations relevant du Tribunal Administratif des Nations Unies (TANU) et d'autres du Tribunal Administratif de l'OIT (TAOIT). Il en résulte des risques non négligeables de contradiction de jurisprudence (sauf dans le domaine sensible des pensions pour lequel seul le TANU est compétent). Ces risques ont d'ailleurs paru suffisamment importants à l'Assemblée générale pour qu'elle adopte une résolution 33/119, demandant au Secrétaire général « d'étudier la possibilité de créer un tribunal administratif unique pour toutes les organisations appliquant le régime commun ». Malgré les études menées suite à cette résolution, ce tribunal n'a pas vu le jour. En général, les membres de ces juridictions sont désignés par un organe intergouvernemental. Ils sont entièrement indépendants et choisis hors du personnel, ils sont assistés par un greffe ou un secrétariat. Les traditions jouent un rôle important dans

la composition des juridictions administratives internationales. Alors que la Conférence générale de l'OIT désigne les juges du TAOIT parmi les magistrats des plus hautes juridictions des États membres, l'Assemblée générale des Nations Unies élit souvent comme membre du TANU des personnalités familières des organes de l'ONU mais dont la formation juridique n'est pas forcément le point fort.

- **la procédure** : les juridictions administratives sont compétentes pour connaître des requêtes dirigées contre les décisions définitives que les fonctionnaires considèrent contraires à leurs droits et à leurs conditions contractuelles ou statutaires. 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, aux candidats à une fonction (CRCE, TAOCDE, TPI). En cas de doute, les juridictions interprètent généralement libéralement les règles relatives à leur compétence, pour assurer un recours contentieux à la personne concernée. Mis à part quelques cas (CRCE, TAOCDE), les syndicats et associations de personnel n'ont pas le droit au recours, ce qui oblige souvent les tribunaux à imaginer des constructions jurisprudentielles artificielles pour assurer la protection du droit d'association lui-même. Les fonctionnaires sont également contraints de multiplier les recours individuels pour protéger leurs droits collectifs, en l'absence de toute action corporative. Ces restrictions au droit d'ester ont fait l'objet de vives critiques et elles constituent probablement, avec l'absence de juridiction d'appel, l'un des principales faiblesses du système de protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux. Les requêtes sont soumises à des conditions de recevabilité assez strictes :

- les délais de recours sont assez brefs (généralement deux ou trois mois) et leur non respect entraîne la forclusion.
- La requête doit être dirigée contre une décision du chef de l'administration défenderesse à l'exclusion des contrats et des décisions simplement confirmatives.
- La décision litigieuse doit faire grief au requérant, elle doit porter atteinte à un droit juridiquement protégé et lui appartenant. Ceci a posé le problème encore mal résolu de la recevabilité de requêtes contre des actes réglementaires. De telles requêtes sont généralement rejetées.

La procédure d'examen des requêtes se déroule en principe en deux phases : une phase écrite permettant aux parties d'exposer leurs thèses et une orale qui est de droit devant certaines juridictions mais n'a lieu qu'après autorisation devant d'autres. Cette deuxième étape est, de manière générale, plutôt rare. La procédure est contradictoire. La phase écrite comprend généralement l'échange d'une requête, d'une réponse, d'une réplique et d'une duplique et parfois d'observations complémentaires. Des mesures supplémentaires d'instruction peuvent être ordonnées par les juridictions, mais elles sont malheureusement peu utilisées. Elles permettraient pourtant de rétablir un certain équilibre entre les parties car l'Administration a accès à l'ensemble du dossier et détient toutes les données pertinentes alors que le requérant dispose de moyens de preuve plus limités. Lorsqu'elle a lieu, la phase orale peut comprendre le résumé de leurs points de vue par les parties, réponses aux arguments de la partie adverse ou encore comparution de témoins.

Durant toute la procédure, le défendeur est généralement représenté par le conseiller juridique de l'organisation alors que le requérant peut présenter lui-même sa défense ou la confier à un mandataire dont les qualifications sont parfois précisées par le statut de la juridiction. Généralement, étant donné la complexité et la technicité du droit administratif international, il faut faire appel à un juriste qualifié, ce qui entraîne souvent des frais considérables. Le remboursement peut être ordonné par la juridiction saisie mais c'est rare. Pour pallier ce problème, les Nations Unies ont établi une liste de conseillers potentiels, mais cette liste est restée une initiative isolée qui est loin d'être suffisante. Les procédures sont donc lourdes et formalistes mais elles fournissent une justice relativement rapide, en tous cas plus que les instances juridictionnelles nationales et que les recours internes. Les délais sont brefs et les juridictions rendent souvent leur décision un an après avoir été saisies, voire moins.

- **La décision :** quelque 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 » (CIJ, Jgts du TANU, 1954) et le défendeur ne peut refuser de l'exécuter pour quelque motif que ce soit. Il est important de noter que, même en l'absence de procédure exécutoire, les décisions des juridictions administratives sont, à quelques exceptions près, correctement exécutées. En outre, dans les cas exceptionnels de non exécution ou si l'organisation fait preuve d'une lenteur excessive, il est toujours possible de présenter une requête en incident d'exécution qui aboutit à une décision finale. Ces décisions sont dans tous les cas définitives et sans appel. Il n'existe en effet aucun double degré de juridiction qui permettrait à une des parties de faire appel d'une décision qu'elle estimerait infondée et l'intervention de la Cour internationale de Justice qui, dans certains cas très limités, peut revoir les jugements du TAOIT et du TANU, est loin d'être suffisante pour combler cette lacune fort regrettable. Toutefois, cette absence ne signifie pas que toute voie de recours est exclue contre les décisions des juridictions administratives internationales qui peuvent être appelées à interpréter les jugements dont la signification est ambiguë, 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 de l'influence sur la décision finale. De tels recours sont cependant extrêmement rares et lorsqu'ils ont lieu ils aboutissent encore plus rarement.

- **Le rôle de la Cour internationale de Justice :** elle exerce essentiellement une fonction régulatrice, dans le cadre de sa compétence consultative au profit d'organisations internationales. Ainsi a-t-elle reconnu le droit à une protection fonctionnelle (avis consultatif du 11 avril 1949, affaire Bernadotte), la garantie d'un recours juridictionnel (avis consultatif du 13 juillet 1954, Effets de Jgts du TANU) et le bénéfice de privilèges et immunités au profit d'experts en mission pour le compte des Nations Unies (avis consultatif du 15 décembre 1989, affaire Mazilu). Il faut également relever le contrôle exercé par la CIJ à l'égard des deux principales juridictions administratives internationales que sont le TANU et le TAOIT. Ce contrôle s'exerce à travers la procédure originale des avis consultatifs ayant force obligatoire. Cette formule paradoxale permet de tenir compte du fait que, d'après son statut, la CIJ n'exerce de compétence contentieuse qu'envers les États. Mais 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 de la CIJ. La Cour n'est cependant pas tenue d'émettre l'avis qui lui est demandé. Il s'agit d'une procédure de réformation, elle n'a pas à refaire le procès. Qu'elle approuve ou désapprouve le jugement rendu, le tribunal concerné devra statuer à nouveau pour mettre ledit jugement en conformité avec l'avis émis.

Il est important de noter des différences entre les deux tribunaux. Sur le plan de la saisine de la CIJ, un jugement du TAOIT ne peut être contesté que par l'organisation internationale en cause mais pas par le fonctionnaire directement concerné. La procédure de réformation des jugements du TANU, mise en place en 1955, a heureusement ouvert la procédure au fonctionnaire, voire à un État membre des Nations Unies. 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 CIJ. En outre, 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).

Il apparaît donc clairement que rien ne facilite la consultation de la CIJ et jusqu'à présent elle a été peu sollicitée et lorsqu'elle a accepté de donner un avis, les jugements concernés n'ont pas été remis en cause. La Cour a plutôt tendance à valider les jugements rendus.

Quelques témoignages de fonctionnaires internationaux

Différents fonctionnaires internationaux sont intervenus lors du colloque sur les carrières internationales organisé par l'Association des Étudiants des Cycles Supérieurs en Droit (AECSD) le 26 mars 2004 à l'UQÀM. Ces différents témoignages sont venus confirmer les difficultés que l'on peut rencontrer dans une telle carrière et tous les panélistes ont insisté sur la nécessité d'être patient et persévérant avant d'embrasser une telle carrière du fait des délais souvent très longs, de la complexité des démarches et des formulaires à remplir, etc. Néanmoins, ils ont également mis l'accent sur la richesse de ce métier.

Selon **Arthur Nogueira**, fonctionnaire principal chargé de la mise en œuvre et des communications du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, une carrière en tant que fonctionnaire au sein du système des Nations Unies présente de nombreux avantages parmi lesquels figurent l'environnement international (cultures, langues...), le salaire, les avantages fiscaux, les voyages, etc.

Trois types de fonctions existent au sein des Nations Unies : les services généraux aussi appelés « Services G », les services spécialisés ou « Services P » et la Direction Générale. Monsieur Nogueira, qui a derrière lui une carrière de juriste et de diplomate depuis 20 ans, appartient à cette dernière catégorie. Il a d'ailleurs indiqué que la réalisation d'une

carrière était plus envisageable dans les services généraux que dans les très hautes fonctions.

Quelques conseils de Monsieur Nogueira pour envisager une carrière au sein des Nations Unies: il est indispensable de parfaitement maîtriser l'anglais, il faut faire preuve de très bonnes capacités de rédaction, quelques années d'expérience préalables sont souhaitables dans la mesure où si l'on commence sans expérience, on commence très bas dans la hiérarchie, ce qui rendra encore plus difficile une évolution vers des postes à plus grandes responsabilités. C'est pourquoi il est préférable et même très fortement recommandé de commencer dans son propre pays, dans le domaine qui nous intéresse (ministère, cabinet d'avocats, etc.), pour ensuite se tourner vers des expériences à l'international. En ce qui concerne le recrutement en tant que tel, il se fait souvent par téléphone. Il est alors indispensable de faire preuve d'enthousiasme, de motivation et d'imagination pour combler l'absence de la présence physique.

Après avoir donné ces quelques conseils, Monsieur Nogueira a indiqué : «l'ONU, oui c'est lourd et long mais qu'est-ce que c'est bon! Tout le monde a le droit de parole et c'est ce que l'on a de mieux, ça évite les guerres. Sans l'ONU, ce serait pire. »

Matthias Warmbold, Président de l'Association des employés de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) abonde dans le sens de Monsieur Nogueira puisqu'il a commencé sa présentation en indiquant qu'il croyait au système des Nations Unies, d'autant plus qu'en tant que citoyen allemand, il pense que l'histoire a suffisamment prouvé que la guerre n'était pas souhaitable.

Monsieur Warmbold a indiqué que les salaires et avantages sont différents selon les catégories de fonctionnaires au sein des Nations Unies. En outre, les Etats-Unis représentant 25% du budget des Nations Unies, 25% des professionnels travaillant pour les Nations Unies sont américains. La contribution des autres États étant beaucoup plus faible, cela cause des frustrations importantes. Il se demande en effet où est passé le principe de répartition géographique équitable. Il est certes parfois appliqué mais c'est loin d'être le cas partout, chaque organisation internationale a sa propre culture et pratique en la matière.

Lorsqu'une personne devient fonctionnaire international, elle perd les avantages sociaux nationaux. Lorsqu'il est congédié, un fonctionnaire de l'OACI a trente jours pour quitter le pays où il exerçait ses fonctions et où il était installé avec sa famille. Une fois de retour dans son pays d'origine, il n'a pas le droit au chômage. Toutefois, il ne paie pas non plus d'impôts sur son revenu.

Lorsque Monsieur Warmbold est arrivé au sein de l'OACI il a été surpris de se retrouver avec beaucoup moins de responsabilités que dans son ancien travail en Allemagne, déception partagée par de nombreux collègues.

Chaque année, l'Assemblée générale des Nations Unies rappelle que le principe de Noblemaire (voir page 4) doit être appliqué mais ce n'est pas le cas. Les salaires des

fonctionnaires des Nations Unies sont 10 à 15 % inférieurs à ceux de la fonction publique américaine.

En ce qui concerne la « syndicalisation » des travailleurs, le terme est certes utilisé mais il s'agit d'un simple droit d'association. Le travail fait au sein de ces associations de travailleurs est volontaire. Les textes prévoient que les travailleurs peuvent utiliser 30% de leur temps de travail pour ces associations mais dans les faits, les tâches qu'ils doivent accomplir dans le cadre de leur emploi ne diminuent pas pour autant.

Matthias Warmbold a affirmé qu'il se sentait « homeless » parce qu'il ne peut rien demander à son gouvernement. Il peut uniquement solliciter une lettre de soutien pour déposer une candidature mais généralement, les gouvernements ne fournissent un tel appui que pour les postes très hauts placés.

La carrière au sein des organisations internationales n'a donc rien de facile car tout est avant tout « politically sensitive ». Cependant, malgré ses inconvénients et la précarité de sa situation, Monsieur Warmbold retire beaucoup d'avantages personnels de son expérience, tant pour les voyages que pour les rencontres intéressantes qu'il a pu faire. Enfin, il garde une foi sincère pour le système des Nations unies qui le conduit tout de même à apprécier son emploi.

Véronique Allain, Présidente de l'Association des employés du Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, a indiqué que le but des associations d'employés était le plus possible de régler les conflits à l'amiable avant d'aller devant le TANU ou le TAOIT. Ces associations veulent faire reconnaître leurs droits ainsi que les droits fondamentaux des travailleurs énoncés par l'OIT.

Mathieu Régnier est actuellement consultant à l'interne à la Commission de Coopération environnementale de l'Amérique du Nord (CCE). Il a auparavant travaillé un an au sein de l'OMC. Ce jeune fonctionnaire dit être « exalté mais aussi très frustré par rapport à son contrat ». En bref, il indique que pour réussir une carrière au sein des organisations internationales, « il faut être au bon endroit au bon moment ». Lorsqu'il travaillait à l'OMC, il avait des contrats de trois mois qui étaient renouvelés, c'est ce qui lui a permis de rester au sein de l'organisation plus d'un an. La précarité de cette situation est stressante car il est difficile de faire des prévisions à long terme. Son métier est toutefois très excitant, très exaltant, il a fait énormément de rencontres, toutes plus intéressantes les unes que les autres, ce qui lui plait et l'enrichit beaucoup.

En ce qui concerne les procédures de recrutement auprès des tribunaux internationaux, Elyse Groulx qui est actuellement présidente élue du Barreau Pénal International (BPI) qui soutient les avocats qui vont exercer devant la Cour Pénale Internationale (CPI) et présidente fondatrice de l'Association internationale des avocats de la défense, et Philippe Larochelle qui travaille au Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) depuis juin 2001, ont indiqué qu'il n'existe pas de recette « magique », ni de procédure type. C'est malheureusement très souvent politique. Au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ou à la CPI, la plupart des avocats en exercice sont français,

québécois ou nationaux du pays dans lequel le tribunal siège. Quelques avantages sont tout de même très intéressants pour postuler auprès de ces tribunaux : avoir une maîtrise (en droit international, en droit pénal international, en relations internationales...), parler au minimum deux langues mais de préférence trois ou quatre, l'anglais étant absolument indispensable, avoir fait une recherche sur un point très particulier et avoir publié des articles. Le recrutement se fait également pas concours, lesquels sont affichés sur les sites Internet de ces tribunaux.

Conclusion : grandeur et servitude de la fonction publique internationale

Il n'est pas facile d'être fonctionnaire international. Loin d'être la carrière tranquille et très lucrative dont l'opinion publique colporte le cliché, il s'agit d'une profession très exigeante. L'expatriation, qui est le lot d'une grande majorité de fonctionnaires internationaux, est source de difficultés de tous ordres, qu'il s'agisse du logement, de l'éducation des enfants ou de l'éloignement de la famille et des amis. Ces inconvénients ne sont que partiellement compensés par certaines primes et certains congés. Il n'en reste pas moins que la connaissance d'autres cultures et d'autres manières de penser peut être à l'origine de grandes satisfactions personnelles et constitue souvent l'une des raisons majeures pour lesquelles on choisit d'embrasser une carrière internationale, même si la réalité peut être décevante : les fonctionnaires internationaux vivent souvent confinés dans un milieu social fermé que constitue l'organisation. La fréquence accrue des recours et la diversification de leur objet sont un signe de malaise dans la fonction publique internationale. « Démotivation », « lassitude », « découragement » sont autant de mots que l'on retrouve aujourd'hui dans la bouche des responsables syndicaux et des chefs de secrétariat. Et pourtant le métier de fonctionnaire international continue d'exercer une attraction très forte sur les jeunes diplômés comme le montre, par exemple, le nombre très élevé de candidats aux concours d'entrée qu'organisent certaines organisations. Les motivations sont très diverses mais il n'est pas douteux que les sentiments internationalistes, le besoin de servir des grandes causes, l'espoir de continuer à bâtir un monde meilleur ont une grande part dans la volonté de devenir fonctionnaire international. Même si aujourd'hui les Nations Unies ont été mises à mal avec la crise irakienne, il n'en reste pas moins que nous vivons dans une période où le besoin de la coopération internationale se manifeste de manière de plus en plus pressante et dans tous les domaines. Une telle évolution est de nature à redonner foi aux fonctionnaires internationaux dans ce que fait la grandeur de cette profession : servir l'humanité.

Quelques sources intéressantes

Monographies

Daillier, Patrick et Alain Pellet. *Droit international public*, Paris, L.G.D.J, 1999.

Pellet, Alain. *Les fonctionnaires internationaux*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.

Abla, Walid. *Les conditions de recevabilité de la requête devant les tribunaux administratifs de l'ONU et de l'OIT*, Paris, A. Pedone, 1991.

Sites Internet

Site de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA), en ligne : <http://www.ficsa.org>.

Sur le site de l'OIT, en ligne : <http://www.ilo.org>. (On y trouve une base de données des résultats de toutes les plaintes déposées devant le TAOIT).

Site du Tribunal administratif de l'OIT, en ligne : <http://www.ilo.org/public/french/tribunal/>

Site de l'ombudsman des Nations Unies, en ligne : <http://www.un.org/ombudsman/>