

## De l'indépendance du fonctionnaire international. Un principe relatif et des garanties d'effectivité.

## The independence of the international civil servant. A relative principle and guarantees of effectiveness.

استقلالية الموظف الدولي. مبدأ نسبي وضمانات الفعالية.

Rym Chihab HADDADI\*

Faculté de droit, Université Alger 1 Benyoucef Benkhedda.

chihabrym@yahoo.fr

La date de réception: 18/07/2022

La date de révision : 29/02/2022

La date d'acceptation : 02/10/2022

### Résumé :

L'indépendance des fonctionnaires internationaux est de nature à garantir l'impartialité et l'intégrité de l'action des Organisations internationales. Elle se traduit par des obligations qui engagent aussi bien les Etats membres que les fonctionnaires ; les Etats doivent s'abstenir de tout fait tendant à influencer les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions, et les fonctionnaires s'engagent à se soustraire à toute influence extérieure. Toutefois, compte tenu de l'intervention des Etats dans la gestion de la carrière des fonctionnaires, l'indépendance de ces derniers reste relative. De ce fait, dans l'objectif de préserver l'émancipation des fonctionnaires à l'égard des Etats, un mécanisme juridique de protection, constitué de privilèges et d'immunités, est mis en place afin de garantir l'indépendance de l'administration internationale.

**Mots clés :** Fonctionnaire international ; Etats membres ; indépendance ; recrutement ; renouvellement d'engagement ; garanties d'effectivité ; immunité de juridiction.

### Abstract:

The independence of international civil servants is such as to guarantee the impartiality and integrity of the action of international organizations. It is expressed through obligations that bind both member states and civil servants ; States must abstain from any act tending to influence civil servants in the exercise of their functions, and civil servants undertake to avoid any external influence. Nevertheless, the independence of civil servants remains relative given the intervention of the States in the management of their careers. As a result, with the aim of preserving the emancipation of civil servants with regard to the States, a legal mechanism of protection, consisting of privileges and immunities, is put in place in order to guarantee the independence of the international administration.

\* Auteur Correspondent.

**Keywords :** Civil servant ; member States ; independence ; recruitment ; contract renewal ; guarantees of effectiveness ; jurisdictional immunity.

### الملخص:

تشكل استقلالية الموظف الدولي ضمانا لحياد ونزاهة المنظمات الدولية. حيث تتجلى هذه الاستقلالية من خلال التزامات تقع على عاتق كل من الدول الأعضاء والموظفين الدوليين؛ فمن جهة، يجب على الدول الامتناع عن أي عمل من شأنه التأثير على الموظفين في ممارسة وظائفهم، ومن جهة أخرى، يتعهد الموظفون بتجنب أي تأثير خارجي. ومع ذلك، تظل استقلالية الموظفين نسبية نظراً لتدخل الدول في تسيير حياتهم المهنية. لهذا، و من اجل استئصال الموظفين من الضغوطات الخارجية، تم وضع آلية قانونية حمائية، تتكون من مجموعة من الامتيازات والحصانات، من أجل ضمان استقلالية الوظيفة العمومية الدولية.

الكلمات المفتاحية: الموظف الدولي؛ الدول الأعضاء؛ الاستقلالية؛ التوظيف؛ تجديد العقد؛ ضمانات  
الفعالية؛ الحصانة القضائية.

**Introduction :**

La fonction publique internationale est un corps administratif au service duquel sont rattachées des personnes dites « fonctionnaires internationaux ». Il s'agit de personnes chargées, « en vertu d'un accord entre Etats ou par une Organisation internationale, d'exercer pour leur compte et sous leur contrôle, sur une base statutaire, une activité d'intérêt international dans une durée déterminée ou indéterminée » <sup>(1)</sup>. Cette définition a permis de dégager trois critères, cumulatifs et déterminants, dans la qualification du fonctionnaire international ; celui-ci est au service d'une Organisation internationale, il est assujéti à un régime statutaire, parfois combiné au régime contractuel, et il exerce ses fonctions de façon exclusive mais pas nécessairement définitive <sup>(2)</sup>. Et au regard de cette exclusivité, le fonctionnaire doit, en toutes circonstances et à tout moment, manifester à l'Organisation qui l'emploie une loyauté indéfectible ; son comportement doit être approprié et conforme aux buts et objectifs poursuivis par l'institution, à l'esprit international et doit se traduire par un dévouement total aux intérêts légitimes de cette dernière <sup>(3)</sup>.

Le devoir de loyauté engageant le fonctionnaire international implique son indépendance à l'égard des Etats membres de l'Organisation, aussi bien son Etat d'origine que les Etats d'accueil <sup>(4)</sup>. Cette indépendance constitue un des principes cardinaux de la fonction publique internationale et est indispensable tant pour les fonctionnaires que pour les Organisations internationales. Effectivement, afin de garantir l'efficacité et l'impartialité du service public international, il est impératif de libérer les fonctionnaires de toute emprise pouvant être exercée sur eux par les Etats. Ils ne doivent recevoir ni ordres ni instructions des gouvernements et sont tenus de s'acquitter de leurs fonctions en ayant uniquement en vue les intérêts communs des Etats à la défaveur de leurs intérêts individuels. Toutefois, il semblerait que cette indépendance ne soit pas absolue ; « alors que les États se sont engagés, dans le traité fondateur de l'organisation, à respecter l'indépendance des agents, ils peuvent être tentés d'influencer des fonctionnaires internationaux au gré de leurs intérêts » <sup>(5)</sup>. En effet, l'attitude des Etats est susceptible d'engendrer un risque de capture des fonctionnaires au mépris de leur indépendance et de celle de l'Organisation. Cela conduit à s'interroger sur le dispositif juridique établi afin protéger les fonctionnaires des hypothétiques influences des Etats. Autrement dit, comment le droit international envisage-t-il l'indépendance des

<sup>1</sup> - J. SALMON (dir), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 508.

<sup>2</sup> - M. BETTATI, *Recrutement et carrière des fonctionnaires internationaux*, RCADI, 1987, vol. IV, t. 204, p. 226 et ss.

<sup>3</sup> - R. Ch. HADDADI, « La loyauté du fonctionnaire à l'égard de l'Organisation Internationale: un standard de comportement général », in *La protection juridique et judiciaire du fonctionnaire international*, colloque international organisé par l'Université Mohamed Lamine Debaghine-Sétif 2, le 29 et 30 juin 2022.

<sup>4</sup> - L'indépendance du fonctionnaire international est également envisagée à l'égard des autres Organisations internationales dans la mesure où il est soustrait à l'application des normes outre que celles relevant du statut de son Organisation, v. B. P. OUEDRAOGO, *Le statut juridique du fonctionnaire international sous l'angle des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des fonctionnaires des Communautés européennes : Contribution à l'actualité de la notion de « fonctionnaire international »*, Thèse de doctorat en droit, Université de Bretagne Occidentale, 2012, 800 p., spéc. p. 553.

<sup>5</sup> - F. FINCK, « L'indépendance statutaire des agents du conseil de l'Europe », *RFAP*, vol. 126, no. 2, 2008, pp. 279-291, spéc. p. 280.



fonctionnaires internationaux à l'égard des Etats membres ? Et quelles sont les garanties qui leurs sont consacrées afin de rendre effective cette indépendance ?

Répondre à une telle interrogation suppose, dans une première étape, de se pencher sur le principe d'indépendance du fonctionnaire international. Certes, aussi bien les Etats membres que le personnel des Organisations sont tenus à des obligations tendant à préserver l'indépendance de la fonction publique internationale. Néanmoins, dans la pratique, cette indépendance n'est guère absolue (I). Dans une seconde étape, on abordera les privilèges consacrés aux fonctionnaires internationaux afin de garantir l'effectivité du principe d'indépendance (II).

## **I. De la relativité du principe d'indépendance du fonctionnaire international.**

L'indépendance du fonctionnaire international est à rechercher dans les objectifs poursuivis par l'Organisation qui consistent en la réalisation des intérêts communs des Etats membres. Les attributions des fonctionnaires étant exclusivement internationales, ils ne sauraient recevoir de consignes ou de directives de leurs gouvernements. Et pour les prémunir des influences étatiques susceptibles d'altérer leur impartialité et leur intégrité, le droit international consacre le principe de leur indépendance (A). Cependant, même si les Etats s'engagent à respecter l'indépendance du personnel international, leurs interventions, certes exceptionnelles et non prévues par les textes, relativise ledit principe (B).

### **A. Le fondement juridique du principe.**

Le principe d'indépendance de l'administration internationale oblige non seulement le fonctionnaire au service de l'Organisation que les Etats membres de celle-ci. Si le premier s'engage à respecter cette obligation en vertu d'une combinaison de règles internationales (2), les Etats, pour leur part, y sont astreints à la faveur des chartes constitutives des Organisations (1).

#### **1. L'obligation d'abstention des Etats.**

La création de l'Organisation est l'œuvre de la volonté des Etats et, de fait, cette institution est tenue de leur rendre compte de sa gestion. Cependant, elle doit se prémunir de toute forme d'ingérence et de parer au risque de devenir l'exécutrice de la volonté individuelle de ses membres. Il s'agit en effet de créer et de maintenir une distance fonctionnelle entre le fonctionnaire et les Etats membres car « le principal danger pour [cette] indépendance vient des Etats »<sup>(1)</sup> lesquels pourraient être tentés d'influencer, voire même d'exercer des pressions sur les fonctionnaires dès lors que leur activité serait susceptible d'affecter les intérêts étatiques<sup>(2)</sup>.

Dans la perspective de pallier le risque d'ingérence étatique, les textes fondateurs des Organisations font obligation aux Etats membres de s'abstenir de toute manœuvre tendant à influencer les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions. En des termes presque similaires, ces textes prévoient que « chaque membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du secrétaire général et du personnel et à

<sup>1</sup> - B. P. OUEDRAOGO, op.cit., p. 545.

<sup>2</sup> - A. PLANTEY, F. LORIOT, *Fonction publique internationale : Organisation mondiales et européennes*, Paris, CNRS édition, 2005, n° 304, disponible en ligne sur <https://books.openedition.org/editions-cnrs/8866>

ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leurs tâches »<sup>(1)</sup>. Cette disposition permet de faire un double constat. D'une part, l'obligation faite aux Etats les engage à l'égard de tous les fonctionnaires, tout grade confondu, indépendamment de leur nationalité. Et, d'autre part, la consécration en amont d'une telle obligation renvoie, incontestablement, à l'importance accordée par les Etats eux-mêmes à l'indépendance de la fonction publique internationale.

L'indépendance des fonctionnaires vis-à-vis des Etats se traduit, en particulier, par leur soustraction normative aux ordres juridiques internes<sup>(2)</sup>. Afin de garantir leur liberté et leur impartialité, ils sont exclus de l'application des dispositions de droit interne. Ainsi, dans l'exercice de leurs fonctions, ils « ne reçoivent ni ordre ni instruction de leur Etat d'origine »<sup>(3)</sup>. En effet, les gouvernements doivent s'interdire de leur adresser des directives dans l'objectif de les influencer indûment ou d'exercer sur eux une quelconque forme de pression.

## 2. L'obligation de soustraction du fonctionnaire.

L'indépendance du fonctionnaire international puise son fondement dans sa vulnérabilité originelle. Etant « dépourvu des moyens traditionnels de protection et de défense<sup>(4)</sup>, [il] serait ... tenté de solliciter l'appui de son gouvernement national ou celui de tout autre Etat membre »<sup>(5)</sup>, ce qui risque d'altérer son impartialité. De fait, il pèse sur lui, en sa qualité d'exécutant, une obligation, à la fois conventionnelle et statutaire, qui le contraint de s'affranchir des influences extérieures. C'est ainsi que les chartes constitutives des Organisations internationales précisent que, dans l'accomplissement de leurs fonctions, les fonctionnaires « ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation »<sup>(6)</sup>. Cette disposition est réitérée par les statuts portant droits et obligations du personnel, dans une formulation presque identique<sup>(7)</sup>. Par ailleurs, une autre obligation statutaire vient renforcer l'indépendance du fonctionnaire. Ce dernier doit refuser toute distinction honorifique, décoration, faveur, don ou rémunération qui lui sont proposés par un gouvernement quelconque ou toute autre source extérieure sans l'assentiment de l'autorité investie du pouvoir de nomination<sup>(8)</sup>.

Aux termes des dispositions sus-citées, le fonctionnaire international est tenu de se soustraire aux influences des Etats membres et, particulièrement, de son Etat d'origine ; il doit

<sup>1</sup> - art. 100 al. 2, Charte de l'Organisation des Nations Unies « ONU » ; art. 9 al. 5, Constitution de l'Organisation Internationale du Travail « OIT ».

<sup>2</sup> - B. P. OUEDRAOGO, op.cit., p. 541.

<sup>3</sup> - art. 100 al. 1, Charte de l'ONU ; art. 9 al. 4, Constitution de l'OIT ; art. 1.2, d), Statut du personnel de l'ONU ; art. 1.1, Statut du personnel du BIT ; art. 11, Règlement « CEE » « CEEA » fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique.

<sup>4</sup> - Il s'agit là, notamment, des syndicats et associations de défense des droits du personnel qui sont moins puissants et moins influents que ceux activant en droit interne.

<sup>5</sup> - M. BETTATI, op.cit., p. 268.

<sup>6</sup> - art. 100 al. 1, Charte de l'ONU ; v. également, art. 9 al. 4, Constitution de l'OIT.

<sup>7</sup> - art. 1.2, d), Statut du personnel de l'ONU ; art. 1.1, Statut du personnel du BIT ; art. 11 al. 1, Règlement du personnel de la « CEE » et de la « CEEA ».

<sup>8</sup> - art. 1.2, l), Statut du personnel de l'ONU ; art. 1.5, Statut du personnel du BIT ; art. 11 al. 2, Règlement du personnel de la « CEE » et de la « CEEA ».



manifeste à l'Organisation qui l'emploie une loyauté indéfectible et un dévouement total <sup>(1)</sup>. En effet, sa relation avec son institution est incompatible avec son loyalisme envers l'État dont il est ressortissant <sup>(2)</sup> et ses responsabilités internationales sont inconciliables avec les intérêts individuels des Etats membres <sup>(3)</sup>. C'est à ce titre que, à la faveur de la prestation de serment lors de la prise de fonction, le fonctionnaire s'engage à s'acquitter de ses tâches et à régler sa conduite en ayant en vue les seuls intérêts de l'Organisation <sup>(4)</sup>. Il doit garder à l'esprit qu'en adhérant à la charte et aux instruments de l'Organisation, il s'engage à rester indépendant de toute autorité extérieure à celle-ci. Dans l'exercice de ses fonctions, il devra être neutre, impartial et indépendant. Il ne doit manifester son allégeance à aucun État membre, même pas celui dont il est ressortissant.

Les obligations d'abstention des Etats et de soustraction des fonctionnaires internationaux ont pour objectif de préserver l'indépendance des fonctionnaires internationaux et, par conséquent, celle des Organisations. Pourtant, il arrive que cette indépendance soit mise à l'épreuve à l'occasion de l'intervention des Etats d'origine.

### **B. Un principe tempéré par l'intervention des Etats d'origine.**

Le principe d'indépendance du service public international est de nature à garantir l'intégrité, la neutralité et l'impartialité des Organisations internationales. Pour ce faire, les Etats membres sont assujettis à une obligation d'abstention de tout fait susceptible d'altérer l'indépendance de l'administration internationale. Néanmoins, l'indépendance des fonctionnaires demeure relative ; elle est tempérée par l'intervention des Etats membres dans la procédure de recrutement des fonctionnaires (1) ainsi que lors du renouvellement de leur engagement (2).

#### **1. L'intervention de l'Etat lors du recrutement.**

L'intervention des Etats dans le recrutement des fonctionnaires internationaux n'est pas prévue par les textes. Effectivement, le recrutement du personnel international relève des prérogatives de l'autorité investie du pouvoir de nomination ; seul le Secrétaire général ou le Directeur général, selon le cas, est habilité à nommer le personnel <sup>(5)</sup>. Ceci étant, dans la pratique, les Etats membres ne sont pas exclus de la procédure ; leur concours peut même être indispensable <sup>(6)</sup>. Il y a en effet une répartition implicite des compétences entre l'Organisation et les Etats membres afin de sélectionner les candidats qui répondent au mieux aux conditions du poste à pourvoir. Cependant, cette collaboration doit être envisagée en conformité avec le principe d'indépendance de l'administration internationale. Par ailleurs, cette collaboration peut se justifier à bien des égards. *Primo*, l'Etat possède « les structures et la logistique nécessaire à la diffusion des offres d'emploi, à la collecte et à l'organisation des candidatures et, le cas échéant, [il fournit] les renseignements sur le candidat que l'organisation pourrait avoir du mal à se procurer » <sup>(7)</sup>. *Secundo*, son intervention est inéluctable, voire obligatoire

<sup>1</sup> - R. Ch. HADDADI, op.cit.

<sup>2</sup> - M. BETTATI, op.cit., p. 263.

<sup>3</sup> - Ibid., p. 265.

<sup>4</sup> - art. 1.1, b), Statut du personnel de l'ONU ; art. 1.4, Statut du personnel du BIT.

<sup>5</sup> - art. 101, Charte de l'ONU ; art. 9 al. 1, Constitution de l'OIT ; art. 30, Règlement du personnel de la « CEE » et de la « CEEA ».

<sup>6</sup> - A. PLANTEY, F. LORiot, op.cit., n° 306.

<sup>7</sup> - M. BETTATI, op.cit. p. 276.



lorsqu'il s'agit de fonctionnaires détachés de la fonction publique nationale dans le sens où leur recrutement est subordonné à une approbation préalable du gouvernement <sup>(1)</sup>. Et, *tertio*, l'Etat doit veiller à un recrutement équitable de ses nationaux <sup>(2)</sup>.

Il arrive également que l'Etat s'arroge le droit de présentation unilatérale, notamment lorsqu'il s'agit des postes de haut niveau <sup>(3)</sup>, ce qui « peut altérer la liberté de choix de l'administration internationale » <sup>(4)</sup>. Néanmoins, l'autorité investie du pouvoir de nomination est la seule habilitée à décider en définitive ; son indépendance lui impose de s'émanciper de la volonté des gouvernements et son choix doit s'inspirer du seul intérêt du service sans considérations de nationalité.

Toutefois, si l'intervention de l'Etat d'origine se justifie, il n'en demeure pas moins qu'elle ouvre la voie à un risque d'ingérence au mépris de l'indépendance du personnel international. Et dans la perspective d'endiguer ce risque, tant l'Organisation que les Etats sont appelés à observer un comportement neutre et objectif. D'une part, les États doivent agir de bonne foi <sup>(5)</sup> : ils doivent s'interdire d'exercer une quelconque pression politique afin d'imposer la candidature d'un ou de plusieurs de leurs ressortissants ; ils doivent être impartiaux en ce que leur contribution ne doit pas être motivée par des considérations subjectives et, enfin, ils ne sauraient imposer aux Organisations des conditions de recrutement ou de maintien en poste de leurs ressortissants <sup>(6)</sup>. D'autre part, l'Organisation doit s'interdire toute complaisance dans le recrutement de son personnel. Même si elle sollicite l'aide des Etats, elle doit s'empêcher de se conformer à leur volonté dans le seul objectif d'entretenir des relations harmonieuses avec leurs gouvernements <sup>(7)</sup>.

Lorsque l'engagement du fonctionnaire arrive à échéance, ce dernier est en droit d'escompter son renouvellement. Toutefois, si le fonctionnaire est détaché d'une administration nationale, la reconduction de son contrat peut rencontrer un refus de la part de son gouvernement lequel pourrait exercer des pressions politiques sur l'Organisation afin de l'amener à décliner la demande de renouvellement.

<sup>1</sup> - En effet, l'administration doit autoriser le détachement de son fonctionnaire au sein de l'Organisation internationale. Cela a été affirmé par le TANU selon lequel le détachement suppose la présence de trois parties : l'administration d'origine, l'organisation de détachement et le fonctionnaire intéressé, dont le consentement doit porter sur le principe du détachement, sa durée et les nouvelles conditions d'emploi, v. TANU, 16 novembre 1964, HIGGINS c. Secrétaire général de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, jug. n°92. Il est à préciser que le Tribunal administratif des Nations unies, TANU, est une juridiction visant à régler des litiges internes à l'ONU. Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, il est remplacé par un système de double juridiction composé du Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies et du Tribunal d'appel des Nations Unies.

<sup>2</sup> - A. PELLET, D. RUZIÉ, *Les fonctionnaires internationaux*, PUF, coll. « Que sais-je ? », Paris, 1993, 128 p., spéc. p. 35.

<sup>3</sup> - Cela a été le cas dans l'affaire YAKIMETZ, v. TANU, 8 juin 1984, YAKIMETZ c. le Secrétaire général de l'ONU, aff. 333. Pour plus de développements, v. *Jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies*, AFDI, vol.30, 1984, p. 513 et ss ;

<sup>4</sup> - M. BETTATI, op.cit., p. 292. Pour échapper aux interventions des Etats, et particulièrement à la présentation unilatérale, les Organisations recourent de plus en plus au recrutement sur concours, v. du même auteur, p. 305 et ss ;

<sup>5</sup> - P. DAILLER, M. FORTEAU, A. PELLET, *Droit international Public*, Paris, LGDJ, 8<sup>ème</sup> édition, 2009, 1709 p., spéc. p. 698, n°407.

<sup>6</sup> - M. BETTATI, op.cit., p. 276.

<sup>7</sup> - TAOIT, 11 décembre 1980, ROSESCU c. Agence Internationale de l'Energie atomique, jug. n°431.



## 2. L'intervention de l'Etat lors du renouvellement de l'engagement.

L'intervention des Etats membres des Organisations internationales est également observée à l'occasion du renouvellement de l'engagement des fonctionnaires, notamment lorsqu'ils sont détachés de l'administration nationale <sup>(1)</sup>. Ceci étant, l'Etat peut être hostile au renouvellement et refuser d'y consentir <sup>(2)</sup>, ce qui ne doit guère constituer un moyen de pression entre les mains des gouvernements. Pourtant, dans la pratique, des pressions gouvernementales ont pu être déployées conduisant les Organisations au non-renouvellement des contrats des membres de leur personnel <sup>(3)</sup>. Celles-ci ont cédé devant le défaut d'assentiment des gouvernements au risque de voir leurs activités menacées sur le territoire des Etats concernés ou de voir leurs relations avec ces derniers altérées ; elles se sont crues liée par la position des autorités internes <sup>(4)</sup> et ont dissimulé les exigences des Etats en motivant leurs décisions par l'exercice de leur souveraineté d'appréciation <sup>(5)</sup> ou en prétextant une qualité de service insatisfaisante, voire négative <sup>(6)</sup>.

En tout état de cause, la prolongation est du ressort exclusif de l'Organisation, celle-ci étant « autonome dans la gestion de son personnel et ses rapports avec ses agents ne peuvent être irrégulièrement modifié par le comportement unilatéral et discrétionnaire d'un gouvernement tiers » <sup>(7)</sup>. En effet, l'intérêt de l'Organisation doit l'emporter sur celui de l'Etat <sup>(8)</sup> et l'Etat <sup>(8)</sup> et l'autorité investie du pouvoir de nomination est seule à décider. Cela est rappelé à diverses occasions par les juridictions administratives internationales, tel que le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail <sup>(9)</sup>, TAOIT, qui a considéré que le Directeur général « ne saurait renoncer à prendre une mesure favorable à l'Organisation à la seule fin de se conformer à la manière de voir d'un Etat membre ». Pour le Tribunal, « le souci d'une Organisation d'entretenir des relations harmonieuses avec tous les Etats membres ne doit pas conduire le Directeur général à faire la volonté de chacun d'eux » <sup>(10)</sup>. Dans une autre affaire, le même Tribunal a affirmé que les relations entre l'institution et les Etats « peuvent être maintenu[es] sans pour autant reconnaître à un Etat membre quelconque le droit d'intervenir dans la gestion du personnel de l'Organisation » <sup>(11)</sup>. Par ailleurs, l'Organisation

<sup>1</sup> - A. PLANTEY, F. LORIOT, op.cit., n° 521 et ss.

<sup>2</sup> - v. dans ce sens, D. RUZIÉ, « Le non-renouvellement des contrats à durée déterminée et l'ingérence des Etats. A propos de l'Affaire *Ballo* », *AFDI*, vol. 18, 1972. pp. 378-391.

<sup>3</sup> - TAOIT, 15 octobre 1968, CHADSEY c. l'Union postale universelle, aff. 122 ; CJCE, 6 mai 1969, REINARZ c. Commission des Communautés européennes, aff. 17/68 ; TANU, 11 octobre 1974, LEVCIK c. le Secrétaire général des Nations Unies, jug. n°192 ; TANU, 25 mai 1990, QIU, ZHOU et YAO c. le Secrétaire général des Nations Unies, jug. n°482 ; TAOIT, 16 juillet 2003, BUSTANI c. l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, jug. n°2232.

<sup>4</sup> - TAOIT, 10 février 1993, REZNICOV c. OMS, jug. n°1249.

<sup>5</sup> - TANU, 8 juin 1984, YAKIMETZ c. le Secrétaire général de l'ONU, aff. n° 333.

<sup>6</sup> - TAOIT, 15 mai 1972, BALLO c. UNESCO, jug. n°191.

<sup>7</sup> - « La succession des Organisations internationales et l'indépendance des fonctionnaires internationaux - A propos d'une décision de la Commission de recours du Centre international des Hautes études agronomiques méditerranéennes », *AFDI*, vol. 18, 1972. pp. 413-421, spéc. p. 419. (contribution sans auteur).

<sup>8</sup> - M. BETTATI, op.cit. p. 285.

<sup>9</sup> - Le Tribunal administratif de l'Organisation International du Travail est une juridiction chargée de connaître les requêtes formées par les fonctionnaires ou anciens fonctionnaires du Bureau international du Travail « BIT » et des autres organisations internationales qui ont reconnu sa compétence juridictionnelle.

<sup>10</sup> - TAOIT, 11 décembre 1980, ROSESCU c. Agence Internationale de l'Energie atomique, jug. n°431.

<sup>11</sup> - TAOIT, 10 février 1993, REZNICOV c. OMS, jug. n°1249.





est tenue de prendre en considération « les droits, les mérites et les espérances du personnel »<sup>(1)</sup>. A cet égard, le TAOIT a estimé que tout fonctionnaire est en droit d'escompter le renouvellement de son engagement et l'Organisation est dans « l'obligation d'examiner s'il est ou non dans son intérêt de combler cet espoir et de prendre sa décision en conséquence »<sup>(2)</sup>.

En définitive, même si l'intervention de l'Etat trouve des justifications, elle doit être compatible avec le principe d'indépendance du service public international. Le rôle de l'Etat devrait être limité ; aucune interférence, voire pression ne devrait être exercée sur la décision finale de l'Organisation. Et pour garantir l'effectivité du principe d'indépendance des fonctionnaires, un mécanisme juridique de protection leur a été consacré afin de les soustraire aux ordres juridiques internes.

## II. Les garanties donnant effet au principe d'indépendance.

L'indépendance de l'administration internationale est garantie par un ensemble de privilèges conférés aux fonctionnaires afin de les prémunir des influences extérieures, tant celles provenant de leurs Etats d'origine que celles susceptibles d'être exercées sur eux par les Etats hôtes<sup>(3)</sup>. Ces privilèges visent leur immunisation temporaire des effets des ordres juridiques étatiques<sup>(4)</sup> en ce sens que les fonctionnaires sont soustraits, totalement ou partiellement, à la compétence juridique des Etats. Ils sont, à la fois, une dérogation et une limite à la souveraineté et à la compétence des Etats, aussi bien sur leurs territoires que sur leurs ressortissants. Et à la faveur de ces privilèges, les fonctionnaires jouissent de l'immunité de juridiction qui les préserve des rétorsions et représailles des Etats (A). Ils se voient également octroyer un ensemble de garanties, certaines d'ordre juridique et d'autres d'ordre financier, qui renforcent leur protection tant à l'égard des Etats d'origine que vis-à-vis des Etats d'accueil (B).

### A. L'immunité de juridiction.

L'immunité juridictionnelle consacrée au personnel international vise à le mettre à l'abri de l'intervention des juridictions étatiques afin de lui permettre d'exercer ses fonctions en toute liberté et en toute impartialité (1). Limitée, aussi bien par rapport aux personnes qui en bénéficient que par rapport aux fonctions des ces dernières (2), cette immunité peut être levée lorsque les circonstances le recommandent (3).

#### 1. Une protection contre l'intervention des juridictions étatiques.

En vue d'assurer aux fonctionnaires internationaux une totale liberté d'action et une pleine indépendance dans l'accomplissement de leurs fonctions, une immunité juridictionnelle leur

<sup>1</sup> - A. PLANTEY, « Le non-renouvellement des contrats de fonctionnaires internationaux », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 2, 1985, pp. 287-294, spéc. p. 288

<sup>2</sup> - TAOIT, 19 juin 1985, PEREZ DI CASTILO c. FAO, jug. n°675.

<sup>3</sup> - Les avantages et immunités octroyés aux fonctionnaires internationaux sont prévus par différents textes internationaux, tels que les actes fondateurs des Organisations internationales (v. art. 105, Charte de l'ONU ; art. 40, Constitution de l'OIT ; art. XII, Acte constitutif de l'UNESCO) ; les conventions internationales spéciales (la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946 et la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées du 21 novembre 1947) ; et les accords de siège (v. par exemple, l'accord de siège entre la Suisse et l'OIT du 11 mars 1946, l'accord de siège entre la Suisse et l'ONU du 11 juin 1946, et l'accord de siège entre la France et l'UNESCO du 2 juillet 1954).

<sup>4</sup> - B. P. OUEDRAOGO, op.cit., p. 499.



est conférée. Eu égard à leurs fonctions, ils ne sauraient être mis en cause par les juridictions nationales. Plus précisément, l'Etat « ne devrait pas pouvoir entraver le fonctionnement normal de l'Organisation ... par le jeu de sa propre législation pénale, civile et administrative »<sup>(1)</sup>. Cela signifie qu'aucune juridiction nationale ne peut connaître d'affaires ayant trait à leur activité. Ainsi, les juridictions internes se trouvent dessaisies de leur compétence dès lors qu'il s'agit d'actes accomplis par les fonctionnaires en leur qualité officielle, y compris leurs paroles et écrits<sup>(2)</sup>. Cette immunité couvre « les actes qui, par leur nature, représentent une participation aux tâches de l'Organisation, c'est à dire aux activités de l'emploi conféré à l'agent, ou aux activités accomplies à l'occasion de l'exercice des fonctions pour le compte et sous le contrôle de l'Organisation »<sup>(3)</sup>. Ceci étant, cette garantie vise à protéger, en priorité, l'Organisation<sup>(4)</sup> ; elle est certes attribuée au fonctionnaire mais celui-ci ne peut s'en prévaloir à son propre avantage. En effet, l'immunité est établie afin de préserver, avant tout, l'indépendance de l'Organisation. Par ailleurs, la mise en jeu de l'immunité de juridiction reste de manipulation délicate dans la mesure où elle constitue une dérogation à la souveraineté des Etats et une limite à la compétence de leurs juridictions.

En outre, les fonctionnaires internationaux bénéficient d'une autre forme d'immunité dite d'« exécution ». Corollaire de la garantie sus-citée, cette l'immunité « prodigue une protection analogue et supplémentaire en ce qu'elle empêche une exécution d'une décision administrative [ou] juridictionnelle »<sup>(5)</sup> à l'égard des fonctionnaires. Dans l'exercice de leurs fonctions, ces derniers sont protégés contre toute contrainte ou arrestation. Et en vertu de la protection fonctionnelle qu'elle leur assure<sup>(6)</sup>, l'Organisation devra intervenir pour obtenir leur libération en cas d'arrestation<sup>(7)</sup> et protester en cas d'expulsion<sup>(8)</sup>.

Aussi, l'immunité juridictionnelle n'est pas absolue dans le sens où le fonctionnaire n'est guère dispensé d'observer les lois et règlements de l'Etat hôte et de s'acquitter de ses obligations privées. Elle n'est pas non plus illimitée et ne saurait être synonyme d'impunité totale ; il va sans dire que les fonctionnaires sont pleinement responsables lorsqu'ils se rendent coupables des délits et crimes de droit commun. Dès lors, il est du ressort de l'Organisation de lever la protection.

Cela étant dit, la soustraction des fonctionnaires à la compétence des juridictions étatiques n'est envisagée que sur la base de deux critères cumulatifs, un critère matériel et un critère personnel.

<sup>1</sup> - M. KOUROUMA, « Contribution à l'étude des accords de siège des organisations internationales implantées en Côte d'Ivoire », *AFDI*, vol. 36, 1990, pp. 614-631, spéc. p. 627.

<sup>2</sup> - art. V, section 18, 1), Convention du 13 février 1946 ; art. VI, section 18, a), Convention du 21 novembre 1947

<sup>3</sup> - A. PLANTEY, F. LOROT, *op.cit.*, n°1318.

<sup>4</sup> - art. 1.1, f), Statut du personnel de l'ONU ; art. 1.7, Statut du personnel du BIT ; section 14, Convention du 13 février 1946 ; section 22, Convention du 21 novembre 1947.

<sup>5</sup> - B. P. OUEDRAOGO, *op.cit.*, p. 506.

<sup>6</sup> - Sur cette question, v. CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif du 11 avril 1949*, C.I.J. Recueil 1949. p. 174, disponible sur <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-FR.pdf>

<sup>7</sup> - v. dans ce sens, A. PELLET, « A propos de l'affaire Dumitrescu à l'UNESCO. Note sur l'indépendance des fonctionnaires internationaux », *JDI*, n°3 juillet-Août-Septembre, 1979, pp. 570-588.

<sup>8</sup> - A. PELLET, D. RUZIÉ, *op.cit.*, p. 90.

## 2. Le champ d'application de l'immunité de juridiction.

L'application de l'immunité de juridiction conférée aux fonctionnaires internationaux est limitée aussi bien sur le plan matériel (b) que s'agissant des personnes qui en bénéficient (a.).

### a. Le critère *ratione personae* <sup>(1)</sup>.

Le personnel de l'Organisation internationale ne bénéficie pas automatiquement des privilèges et immunités ; il appartient à chaque Organisation, par le biais de l'autorité investie du pouvoir de nomination, de déterminer les catégories de fonctionnaires qui peuvent invoquer ces avantages et d'en communiquer la liste aux gouvernements intéressés, dont l'Etat d'accueil <sup>(2)</sup>. Sur cette liste, les fonctionnaires ne sont pas tous logés à la même enseigne ; eu égard à l'importance de leurs fonctions, certains d'entre eux se voient attribuer des avantages très étendus lorsque d'autres n'en bénéficient que de manière limitée.

C'est ainsi que le Chef de l'administration de l'Organisation (le Secrétaire général ou le Directeur général, selon le cas), ses principaux adjoints et tout fonctionnaire agissant en son nom pendant son absence, tant en ce qui les concerne qu'en ce qui concerne leurs conjoints et leurs enfants mineurs, jouissent des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés aux envoyés diplomatiques <sup>(3)</sup>. Quant aux fonctionnaires subalternes chargés des fonctions de direction et d'administration, ils bénéficient des privilèges et des immunités qui couvrent uniquement leurs actes officiels, autrement dit les actes à caractère fonctionnel. En effet, si « l'immunité diplomatique est attachée à la personne, l'immunité fonctionnelle dont jouissent les fonctionnaires internationaux est liée aux actes accomplis à titre officiel » <sup>(4)</sup>. Par contre, les membres de leurs familles sont exclus du bénéfice de ces avantages, exception faite des procédures liées à l'immigration et aux formalités de résidence ainsi que les facilités de rapatriement en cas de crises internationales <sup>(5)</sup>. Une troisième catégorie regroupe les fonctionnaires ressortissants des Etats hôtes, dits « régnicoles », qui bénéficient de certains privilèges et immunités sans pouvoir prétendre, dans certains cas, aux mêmes avantages que ceux accordés aux fonctionnaires ressortissants des autres Etats membres. Effectivement, il peut arriver que certains Etats fassent preuve de réticence et excluent leurs ressortissants de l'application de certains avantages, sans que cela ne remettent en question leur indépendance <sup>(6)</sup>.

Quant aux fonctionnaires recrutés sur place et payés à l'heure, ils sont complètement exclus du bénéfice de ces avantages. Ils peuvent cependant profiter des certaines « facilités accordées par l'Etat de siège en vue de la bonne marche du service, ou par bienveillance » <sup>(7)</sup>.

### b. Le critère *ratione materiae*.

L'immunité de juridiction est reconnue aux fonctionnaires internationaux pour les actes accomplis dans le cadre de leurs fonctions. Elle est consacrée par diverses dispositions

<sup>1</sup> - Le critère en question est également valable pour le reste des privilèges.

<sup>2</sup> - art. V, section 17, Convention du 13 février 1946.

<sup>3</sup> - art. V, section 17, Convention du 13 février 1946 ; art. VI, section 21, Convention du 21 novembre 1947.

<sup>4</sup> - Annuaire juridique des Nations Unies, 1981, p. 181.

<sup>5</sup> - v. les développements consacrés à cette question dans la seconde partie de l'article.

<sup>6</sup> - On peut citer l'exemple des fonctionnaires internationaux de nationalité française employés au sein de l'UNESCO (dont le siège est à Paris) qui ne bénéficient pas de l'exemption du service national, v. *Infra*.

<sup>7</sup> - A. PLANTEY, F. LORIOT, op.cit., n°1301 ; v. également, *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1981, p. 183.



conventionnelles lesquelles, pour déterminer les actes entrant dans son champ d'application, adoptent différentes rédactions. Tantôt, il est question des « fonctions en rapport avec l'Organisation »<sup>(1)</sup>, tantôt d'« actes accomplis par [les fonctionnaires] en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) »<sup>(2)</sup> et, par moments, il est question d'« actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions »<sup>(3)</sup>. L'utilisation délibérée de différentes expressions peut suggérer que les actes en question sont de natures différentes. En effet, on peut par exemple supposer que la formule d'« actes accomplis dans l'exercices des fonctions » couvre un domaine d'activité plus étendu que celui qui se rapporte aux « actes accomplis en qualité officielle ». Par conséquent, on pourrait penser que ces expressions renvoient à des catégories distinctes d'actes emportant des conséquences juridiques différentes. Pourtant, tel qu'illustré par le Professeur Jean SALMON, il n'en est rien<sup>(4)</sup>. Aussi variées soient-elles, ces expressions peuvent être considérées comme ayant un même sens et c'est ce que la pratique juridictionnelle a démontré.

En réalité, les expressions « qualité officielle », « fonctions officielles » et « service officiel » sont autant d'expressions qui n'ont pas de définitions précises ; « se sont là des expressions techniques dont le sens dépend du contexte »<sup>(5)</sup>, et seule l'autorité investie du pouvoir de nomination, incarnée par le Secrétaire général ou le Directeur général, est habilitée à en déterminer le sens. On s'interroge même sur la pertinence d'en préciser le contenu ce qui n'est pas en faveur de l'Organisation laquelle serait « liée par une définition qui pourrait ne pas tenir compte du nombre et de la diversité des activités des fonctionnaires »<sup>(6)</sup>.

Une fois ces précisions apportées, il reste à savoir quels sont les actes qui, concrètement, sont couverts par l'immunité juridictionnelle. D'abord, il est nécessaire de souligner la différence entre l'immunité de juridiction accordée aux hauts fonctionnaires, tels que le Secrétaire général et ses principaux adjoints, et celle conférée aux fonctionnaires subalternes. La première catégorie, comme il a été précisé auparavant, jouit des privilèges au même titre que les envoyés diplomatiques<sup>(7)</sup> ; autrement dit, aussi bien leurs actes publics que leurs actes privés bénéficient de l'immunité de juridiction<sup>(8)</sup>. Quant à la seconde catégorie de fonctionnaires, seuls leurs actes publics sont couverts par l'immunité. On peut cependant s'interroger sur ce qui peut constituer un acte public accompli par les fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions et en leur qualité officielle. Ce point a été tranché par la Cour de justice de la Communautés européenne<sup>9</sup>, CJCE, lorsqu'elle a eu à se prononcer sur la question question de savoir si un accident de la circulation causé par un fonctionnaire de la

<sup>1</sup> - art. 105, Charte de l'ONU ; art. 40. al. 2, Constitution de l'OIT ; art. XII, Acte constitutif de l'UNESCO qui renvoie aux dispositions de la Charte des Nations Unies.

<sup>2</sup> - art. V, section 18, 1), Convention du 13 février 1946 ; art. VI, section 19, a), Convention du 21 novembre 1947, art. 22, a), Accord de siège entre la France et l'Unesco ; art. V, section 15, a), Accord de siège entre la Suisse et l'ONU.

<sup>3</sup> - art. 17, Accord de siège entre la Suisse et l'OIT.

<sup>4</sup> - J. SALMON, « Immunités et actes de la fonction », *AFDI*, vol. 38, 1992, pp. 314-357, spéc. p. 323.

<sup>5</sup> - *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1977, p. 267.

<sup>6</sup> - Ibid.

<sup>7</sup> - v. art. 31 et ss, Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 18 avril 1961.

<sup>8</sup> - A. PELLET, D. RUZIÉ, *op.cit.*, 89.

<sup>9</sup> - Cour de justice de la Communauté européenne, juridiction européenne, actuellement Cour de justice de l'Union européenne « CJUE » (depuis le 30 novembre 2009).



Communauté européenne alors que, muni d'un ordre de mission, il conduisait, lors de l'accomplissement de son service, son véhicule automobile personnel, constitue un acte public. Dans cette espèce, la Cour a considéré que l'acte accompli par le fonctionnaire « ne donne lieu à immunité de juridiction que s'il a été accompli en qualité officielle, c'est-à-dire dans le cadre de la mission confiée » et qu'« il importe peu ... qu'il s'agisse de l'exercice effectif de « fonctions habituelles ou statutaires » ou seulement d'acte accompli à l'occasion de l'exercice des fonctions, si tant est que l'acte en cause entre directement dans le cadre de l'accomplissement d'une mission [de l'Organisation] » <sup>(1)</sup>. De fait, les fonctionnaires bénéficient des immunités non seulement lors de l'exercice de leurs fonctions habituelles mais aussi, tout acte accompli à l'occasion de cet exercice, dès lors qu'il entre dans le cadre de l'accomplissement d'une mission internationale, ouvre droit audit privilège. Finalement, « la distinction entre les actes accomplis à titre officiel et les actes accomplis à titre privé ... est une question de fait qui dépend des circonstances de chaque cas particulier » <sup>(2)</sup> et seul le Secrétaire général est habilité à décider ce qui constitue un acte officiel et, s'il échet, de l'invoquer ou, au contraire, de lever l'immunité du fonctionnaire <sup>(3)</sup>.

### 3. La levée de l'immunité de juridiction.

L'immunité juridictionnelle accordée aux fonctionnaires internationaux n'est pas absolue et ne constitue guère un droit acquis. Effectivement, ce privilège ne les dispense nullement de se soumettre aux lois de police <sup>(4)</sup>, nationales soient-elles ou locales, ni de s'acquitter de leurs obligations privées <sup>(5)</sup>. Par conséquent, l'immunité peut être levée lorsque le fonctionnaire n'a pas observé ses obligations privées ou lorsqu'il s'est rendu coupable d'un crime ou d'un délit. Ainsi, il appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination d'apprécier le comportement du fonctionnaire et de décider de lever l'immunité dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait l'action de la justice et pourrait être levée sans porter atteinte aux intérêts de l'Organisation <sup>(6)</sup>. L'habilitation confiée à ladite autorité se justifie dans ce sens que l'appréciation à laquelle elle se livre pour chercher, dans chaque cas qui lui est soumis, si les conditions sont ou non remplies échappe, en raison de son caractère particulier, qui met nécessairement en cause les relations entre l'Organisation et un Etat tiers, à tout contrôle des juridictions nationales <sup>(7)</sup>. Dans ce sens, la Cour internationale de justice a

<sup>1</sup> - CJCE, 11 juillet 1968, Claude Moïse SAYAG et S.A. ZURICH c. Jean-Pierre LEDUC, Denise THONNON, épouse LEDUC, et S.A. La CONCORDE, Aff. n°5-68.

<sup>2</sup> - *Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur le respect des privilèges et immunités des fonctionnaires fonctionnaires de l'Organisation*, A/C.5/36/31 du 4 novembre 1981, p. 3, disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/26493?ln=fr>

<sup>3</sup> - *Annuaire juridique des Nations Unies*, 1977, p. 267.

<sup>4</sup> - Il entendu par lois de police « les règles matérielles impératives qui, en considération de la nature particulière des intérêts qu'elles visent à protéger et en vertu de critères d'« auto-rattachement », prétendent à être appliquées par le juge du for malgré le fait que, pour le reste, la situation litigieuse à laquelle elles se veulent applicables tombe sous une loi étrangère par effet des règles de conflit », v. L. G. RADICATI di BROZOLO, *Arbitrage commercial international et lois de police*, RCADI, 2005, vol. 315, p. 289.

<sup>5</sup> - art. 1.1., f), Statut du personnel de l'ONU ; art. 1.7, Statut du personnel du BIT ; art. 23, Règlement du personnel de la « CEE » et de la « CEEA ».

<sup>6</sup> - v. art. V, section 20, Convention du 13 février 1946 ; art. VI, section 22, Convention du 21 novembre 1947 ; art. 21, 2), Accord de siège entre la Suisse et l'OIT ; art. 24, Accord de siège entre la France et l'UNESCO ; art. V, section 17, Accord de siège entre la Suisse et l'ONU.

<sup>7</sup> - TAOIT, 11 septembre 1964, Cesareo JURADO c. OIT, jug. n°70.



confirmé le rôle prépondérant assigné au Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation. Pour la CIJ, ce dernier a un rôle central à jouer dans la mesure où c'est à lui « que sont conférés la responsabilité et le pouvoir de protéger les intérêts de l'Organisation et de ses agents »<sup>(1)</sup>.

L'effet relatif de l'immunité de juridiction a été confirmé par la justice administrative internationale. A ce titre, on peut citer une affaire dans laquelle le juge du TAOIT a affirmé qu'un fonctionnaire, contre lequel une action de divorce a été engagée devant la juridiction suisse ordinaire, ne pouvait invoquer la protection de l'Organisation et, de fait, l'immunité de juridiction<sup>(2)</sup>. Selon le Tribunal, le fonctionnaire n'a aucun droit au maintien de son immunité dans le cadre d'une procédure portant sur des obligations d'ordre privé car l'immunité ne lui est pas conférée à son avantage mais plutôt dans l'intérêt de l'Organisation. Par ailleurs, pour d'autres faits, le Directeur général du Bureau international du travail a levé l'immunité de ce même fonctionnaire afin de permettre à son épouse d'intenter une action en justice contre lui pour non-paiement de la pension alimentaire due pour son enfant (action civile) et de porter plainte contre lui pour abandon de famille (action pénale). En répliquant par une requête en annulation, le requérant a été débouté ; le Tribunal a rejeté la demande d'annulation en se fondant sur l'argumentation évoquée dans son jugement précédent<sup>(3)</sup>.

Outre l'immunité juridictionnelle qui soustrait les fonctionnaires de la compétence des juridictions nationales et les préserve des influences étatiques, d'autres garanties leur sont consacrées afin de renforcer leur indépendance.

## **B. Les autres garanties.**

Outre l'immunité de juridiction, les fonctionnaires internationaux jouissent de certains avantages qu'on peut qualifier de « juridiques » (1) par opposition aux avantages dits « financiers » (2).

### **1. Les garanties d'ordre juridique.**

Outre l'immunité juridictionnelle, un ensemble de garantie, d'ordre juridique, sont accordées aux fonctionnaires internationaux dans l'objectif de les soustraire aux influences étatiques. Une première garantie consiste à les exempter des obligations du service militaire. Il s'agit d'un privilège visant à protéger le personnel de l'influence des États membres et, de fait, de garantir son indépendance<sup>(4)</sup>. Dans certains cas, l'exemption est d'application générale et concerne tous les fonctionnaires. C'est ainsi que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, par exemple, précise que les fonctionnaires de l'ONU « seront exempts de toute obligation relative au service national »<sup>(5)</sup> aussi bien à l'égard de leur Etat d'origine que vis-à-vis de l'Etat hôte. Cependant, cette garantie peut connaître des exceptions

<sup>1</sup> - CIJ, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un Rapporteur spécial de la commission des droits de l'homme, avis consultatif du 29 avril 1999*, C.I.J Recueil 1999, p. 62 et ss, spéc. p. 85, §.51, disponible sur <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/100/100-19990429-ADV-01-00-FR.pdf> ; pour plus de détails sur cette affaire, v. J. MARTINGE, « L'affaire du différend relatif à l'immunité de juridiction d'un Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme (C.I.J., avis consultatif du 29 avril 1999) », *AFDI*, vol. 45, 1999, pp. 413-433.

<sup>2</sup> - TAOIT, jug. n°70, op.cit.

<sup>3</sup> - TAOIT, 9 mai 1967, *Cesareo JURADO c. OIT*, jug. n°105.

<sup>4</sup> - art. V, section 18, Convention du 13 février 1946 ; art. VI, section 20, Convention du 21 novembre 1947.

<sup>5</sup> - art. V, section 18, Convention du 13 février 1946.



s'agissant des ressortissants des Etats d'accueil. Dans ce sens, la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées prévoit que, par rapport aux Etats d'origine, l'exemption ne concerne que les fonctionnaires qui, en raison de leurs fonctions, auront été nommément désignés sur une liste établie par l'Organisation et approuvée par leur Etat d'origine <sup>(1)</sup>. C'est également le cas pour l'Accord de siège entre la France et l'UNESCO qui écarte les fonctionnaires de nationalité française de l'exemption du service national <sup>(2)</sup>. Quant aux Accords de siège conclus par la Suisse, ils ne manquent pas d'originalité dans la mesure où ils prévoient, d'une part, la communication par le Directeur général du BIT à l'Etat hôte d'une liste de fonctionnaires suisses astreints aux obligations militaires et, d'autre part, l'établissement, d'un commun accord entre le Directeur général et l'Etat, d'une liste restreinte de fonctionnaires qui, en raison de leurs fonctions, bénéficieront de dispenses <sup>(3)</sup>.

Une autre garantie est octroyée aux fonctionnaires internationaux et à leurs familles afin de faciliter leur établissement dans les Etats d'accueil. Des dispositions conventionnelles de protection leur confèrent des privilèges liés aux facilités de déplacement, aux formalités d'enregistrement et aux procédures de résidence. Pour ce faire, les fonctionnaires, leurs conjoints et membres de leurs familles vivant à leur charge bénéficient d'une liberté d'installation et de séjour dans l'Etat hôte <sup>(4)</sup>; ils sont « soustraits aux mesures relatives à l'immigration, à l'immatriculation des étrangers, à la réglementation du travail [et] aux taxes y relatives » <sup>(5)</sup>. Pour cela, l'Etat d'accueil s'engage, aux termes de l'accord de siège, de prendre toutes les mesures utiles pour faciliter l'entrée, le séjour et les déplacements de toutes les personnes appelées à exercer leurs fonctions auprès de l'Organisation ainsi que leurs conjoints et membres de leur famille à leur charge, telles que les facilités l'attribution de visa d'entrée <sup>(6)</sup> ou l'attribution de laissez-passer <sup>(7)</sup>. Dans certains cas, ces facilités s'étendent à la circulation dans les Etats membres de l'Organisation. C'est le cas, par exemple, des fonctionnaires de l'Union européenne <sup>(8)</sup>, de ceux de l'Organisation des Nations Unies <sup>(9)</sup> et des institutions spécialisées <sup>(10)</sup> dont les laissez-passer sont reconnus et acceptés par les Etats membres comme titre de voyage. Par ailleurs, les fonctionnaires bénéficient de facilité de rapatriement en cas de crise internationale au même titre que les envoyés diplomatiques <sup>(11)</sup>. Et en tout état de cause, les fonctionnaires ne peuvent faire l'objet d'une expulsion que très exceptionnellement ;

<sup>1</sup> - art. VI, section 20, al. 1, Convention du 21 novembre 1947.

<sup>2</sup> - art. 23, Accord de siège entre la France et l'UNESCO, op.cit.

<sup>3</sup> - v. art. 10, Arrangement d'exécution de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail pour régler le statut juridique de cette organisation en Suisse ; v. également, Annexe de l'Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

<sup>4</sup> - art. V, section 18, Convention du 13 février 1946 ; art. VI, section 20, Convention du 21 novembre 1947.

<sup>5</sup> - A. PLANTEY, F. LOROT, op.cit., n° 1308.

<sup>6</sup> - v. art. VII, section 25, Convention 13 février 1946 ; art. VIII, section 28, Convention du 21 novembre 1947 ; art. 7, Arrangement d'exécution de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail.

<sup>7</sup> - v. art. VII, section 21, Accord de siège entre la Suisse et l'ONU ; art. 27, Accord de siège entre la France et l'UNESCO.

<sup>8</sup> - art. 7, Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, 8 avril 1965.

<sup>9</sup> - art. VII, section 24, Convention du 13 février 1946.

<sup>10</sup> - art. VIII, section 27, Convention du 21 novembre 1947.

<sup>11</sup> - v. art. 44, Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 18 avril 1961.



cette pratique étant incompatible avec le principe d'indépendance de l'administration internationale, elle ne saurait être mise en œuvre sans formalités protectrices particulières et ne se justifie qu'en cas de faute flagrante et grave <sup>(1)</sup>.

L'indépendance des fonctionnaires est également garantie par des dispositions envisageant leur protection sur le plan financier.

## 2. Les garanties d'ordre financier.

Au nom de l'indépendance, les fonctionnaires internationaux bénéficient d'une exonération fiscale, dite aussi « immunité fiscale » <sup>(2)</sup>. Elle permet de neutraliser l'influence des Etats d'accueil et de soustraire les fonctionnaires des influences de leurs gouvernements. En vertu de ce privilège, les traitements et émoluments versés par l'Organisation sont exempts des impositions et taxations décidées par l'État hôte. Consacrée par les conventions sur les privilèges et immunités <sup>(3)</sup>, l'exonération fiscale est entérinée et précisée par les accords de siège. Néanmoins, une distinction dans la mise en œuvre de ce privilège par les accords de siège peut être relevée. En effet, aux termes de l'accord de siège entre la Suisse et l'OIT, il est reconnu une immunité fiscale à tous les fonctionnaires du Bureau international du Travail quelle que soit leur nationalité ; ces derniers bénéficient de l'« exonération de tout impôts fédéraux, cantonaux et communaux sur les traitements, émoluments et indemnités qui leur sont versés par l'Organisation internationale du travail » <sup>(4)</sup>. Ainsi, l'exonération fiscale de ces fonctionnaires couvre aussi bien les impôts nationaux que les impôts locaux. Toutefois, il peut arriver que des législations nationales imposent des impôts locaux devant être supportés par tous les habitants de la circonscription, y compris les fonctionnaires internationaux. La conception de l'exonération fiscale par la France est quelque peu différente dans le sens où, selon la rédaction adoptée par l'accord de siège entre la France et l'UNESCO, les fonctionnaires « seront exonérés de tout impôt direct sur les traitements et émoluments qui leur sont versés par l'Organisation » <sup>(5)</sup> ; ils restent donc assujettis aux impôts indirects.

Cela étant dit, les effets de l'immunité fiscale peuvent connaître des limites. En droit français, par exemple, les pensions de retraites ne sont pas exemptes d'impôts <sup>(6)</sup>. Sont exclues également de l'exonération fiscale les taxes et redevances constituant une contrepartie d'un service déterminé fourni par les autorités publiques <sup>(7)</sup>. On peut citer aussi les taxes sur les biens immobiliers, les taxes sur les fortunes <sup>(8)</sup>, voire même les droits de succession <sup>(9)</sup> qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'exonération.

Les fonctionnaires jouissent également sur le territoire de l'Etat de siège de facilités relatives au change. Il leur est permis de « transférer une partie de leurs traitements et

<sup>1</sup> - A. PLANTEY, F. LOROT, op.cit., n°327.

<sup>2</sup> - B. P. OUEDRAOGO, op.cit., p. 503.

<sup>3</sup> - art. V, section 18, Convention du 13 février 1946 ; art. VI, section 19, Convention du 21 novembre 1947.

<sup>4</sup> - art. 17, b), Accord de siège entre la Suisse et l'OIT.

<sup>5</sup> - art. 22, Accord de siège entre la France et l'UNESCO, op.cit.

<sup>6</sup> - v. dans ce sens, Ph. GAUTIER, « La sentence rendue le 14 janvier 2003 par le tribunal arbitral constitué par le Gouvernement de la république française et l'UNESCO sur la question du régime fiscal des pensions versées aux fonctionnaires retraités de l'UNESCO résidant en France », *AFDI*, vol. 49, 2003, pp. 290-301.

<sup>7</sup> - CJCE, 8 février 1968, Van Leeuwen c. Ville de Rotterdam, aff. n°32-67.

<sup>8</sup> - A. PLANTEY, F. LOROT, op.cit., n°1311.

<sup>9</sup> - CJCE, 3 juillet 1974, R. Ch. BROUERIUS VAN NIDEK c. Inspecteur de l'enregistrement et des droits de succession, (Pays-Bas), aff. n°7-74.





indemnités dans la monnaie du pays où ils résidaient habituellement à l'époque de leur entrée en fonction » <sup>(1)</sup>, notamment lors du transfert des sommes acquises en fin de contrat <sup>(2)</sup>. A ce titre, ils jouissent des mêmes avantages que les fonctionnaires diplomatiques d'un rang comparable. Tout comme les avantages précédents, celui-ci est consacré par les Conventions sur les privilèges et immunités et est précisé par les accords de siège lesquels réitèrent l'exemption des fonctionnaires aux restrictions à la liberté de change.

Et enfin, les fonctionnaires se voient attribuer des facilités liées à la franchise douanière. En vertu de ce privilège, ils bénéficient du droit de transporter leur mobilier et leurs effets en franchise de douane lors de leur rupture d'établissement, souvent à condition que leur séjour soit supérieur à une année <sup>(3)</sup>. Généralement, cette exemption a trait aux droits de douanes, taxes et autres redevances connexes. Certains Etats étendent cet avantage à l'importation de certains produits entrant dans les usages diplomatiques tels que les voitures automobiles <sup>(4)</sup>.

### Conclusion.

L'indépendance des fonctionnaires internationaux figure parmi les principes fondamentaux qui gouvernent la fonction publique internationale. En vue de prémunir les Organisations des ingérences étatiques et de préserver l'impartialité et l'intégrité de leur personnel, l'indépendance est envisagée en vertu d'une obligation d'abstention engageant les Etats et une obligation de soustraction incombant aux fonctionnaires. Néanmoins, les présents développements ont permis d'aboutir à la conclusion selon laquelle le principe d'indépendance est relatif du fait de l'intervention Etats membres dans le recrutement des fonctionnaires et à l'occasion du renouvellement de leurs contrats. Nonobstant leur engagement à respecter le caractère exclusivement international des fonctionnaires et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leurs tâches, les Etats peuvent être tentés, au grès de leurs intérêts, d'influer sur le fonctionnement de l'Organisation et, par conséquent, altérer son indépendance et celle de son personnel. Aussi, et dans la perspective de pallier le risque engendré par les manœuvres des Etats, un dispositif juridique de protection est mis en place. Constitué d'avantages et d'immunités conférés aux fonctionnaires, ce dispositif est, à la fois, une dérogation et une limite à la souveraineté et à la compétence des Etats. Il est de nature à garantir l'effectivité du principe d'indépendance par la soustraction, totale ou partielle, des fonctionnaires de la compétence juridique étatique. Par ailleurs, eu égard au principe de légalité de l'action de l'administration, une protection supplémentaire est accordée au fonctionnaire international. Il lui est en effet consenti le droit de recourir à une juridiction indépendante et impartiale afin de faire valoir ses droits dans la cadre de sa relation avec l'Organisation qui l'emploie.

### Bibliographie.

#### 1. Dispositions normatives citées.

- **Conventions internationales.**

1. Charte de l'Organisation des Nations Unies, 26 juin 1945.

<sup>1</sup> - A. PLANTEY, F. LORIOT, op.cit., n°1314.

<sup>2</sup> - Ibid., n°1312.

<sup>3</sup> - Ibid., n°1313.

<sup>4</sup> - art. 22, h), Accord de siège entre la France et l'UNESCO.



2. Constitution de l'Organisation Internationale du Travail, 28 juin 1919.
3. Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, 13 février 1946.
4. Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, 21 novembre 1947.
5. Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, 8 avril 1965.

• **Statuts et règlements du personnel.**

1. Statut et règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, 1<sup>er</sup> janvier 2018.
2. Statut du personnel du Bureau International du Travail, mai 2021.
3. Règlement « CEE » « CEEA » fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, 1<sup>er</sup> janvier 2022.

• **Accords de siège.**

1. Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation Internationale du Travail pour régler le statut juridique de cette organisation en Suisse, conclu le 11 mars 1946.
2. Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies entre le Conseil fédéral suisse et le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, conclu les 11 juin/1<sup>er</sup> juillet 1946.
3. Accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture relatif au Siège de l'UNESCO et à ses privilèges et immunités sur le territoire français, signé le 2 juillet 1954.
4. Arrangement d'exécution de l'Accord entre le Conseil fédéral suisse et l'Organisation internationale du Travail pour régler le statut juridique de cette organisation en Suisse, 11 mars 1946.

**2. Ouvrages.**

1. BETTATI (M), *Recrutement et carrière des fonctionnaires internationaux*, RCADI, 1987, vol. IV, t. 204.
2. CARREAU (D), MARELLA (F), *Droit international*, Paris, Pedone, 12<sup>ème</sup> édition, 2018.
3. DAILLER (P.), FORTEAU (M), PELLET (A), *Droit international Public*, Paris, LGDJ, 8<sup>ème</sup> édition, 2009.
4. PELLET (A.), RUZIÉ (D.), *Les fonctionnaires internationaux*, PUF, coll. « Que sais-je ? », Paris, 1993.
5. PLANTEY (A.), LORIOT (F.), *Fonction publique internationale : Organisation mondiales et européennes*, Paris, CNRS édition, 2005, disponible en ligne sur <https://books.openedition.org/editionscnrs/8866>
6. RADICATI di BROZOLO (L. G.), *Arbitrage commercial international et lois de police*, RCADI, 2005, vol. 315.
7. SALMON (J) (dir), *Dictionnaire de droit international public*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

**3. Thèse.**

1. OUEDRAOGO (B. P.), *Le statut juridique du fonctionnaire international sous l'angle des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des fonctionnaires des Communautés européennes : Contribution à l'actualité de la notion de « fonctionnaire international »*, Thèse de doctorat en droit, Université de Bretagne Occidentale, 2012.

**4. Articles de revues.**

1. FINCK (F.), « L'indépendance statutaire des agents du conseil de l'Europe », *RFAP*, vol. 126, no. 2, 2008, pp. 279-291.
2. KOUROUMA (M.), « Contribution à l'étude des accords de siège des organisations internationales implantées en Côte d'Ivoire » *AFDI*, vol. 36, 1990, pp. 614-631.
3. MARTIINGE (J.), « L'affaire du différend relatif à l'immunité de juridiction d'un Rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme (C.I.J., avis consultatif du 29 avril 1999) », *AFDI*, vol. 45, 1999, pp. 413-433.
4. PELLET (A.), « A propos de l'affaire Dumitrescu à l'UNESCO. Note sur l'indépendance des fonctionnaires internationaux », *JDI*, n°3 juillet-Août-Septembre, 1979, pp. 570-588.
5. PLANTEY (A.), « Le non-renouvellement des contrats de fonctionnaires internationaux », *Revue Québécoise de droit international*, vol. 2, 1985, pp. 287-294.
6. RUZIÉ (D.), « Le non-renouvellement des contrats à durée déterminée et l'ingérence des Etats. A propos de l'Affaire *Ballo* », *AFDI*, vol. 18, 1972, pp. 378-391.
7. SALMON (J.), « Immunités et actes de la fonction », *AFDI*, vol. 38, 1992, pp. 314-357.
8. GAUTIER (Ph.), « La sentence rendue le 14 janvier 2003 par le tribunal arbitral constitué par le Gouvernement de la république française et l'UNESCO sur la question du régime fiscal des pensions versées aux fonctionnaires retraités de l'UNESCO résidant en France », *AFDI*, vol. 49, 2003, pp. 290-301.
9. « La succession des Organisations internationales et l'indépendance des fonctionnaires internationaux - A propos d'une décision de la Commission de recours du Centre international des Hautes études agronomiques méditerranéennes », *AFDI*, vol. 18, 1972, pp. 413-421. (Contribution sans auteur).

## 5. Séminaire.

1. HADDADI (R. Ch.), « La loyauté du fonctionnaire à l'égard de l'Organisation Internationale: un standard de comportement général », in *La protection juridique et judiciaire du fonctionnaire international*, colloque international organisé par l'Université Mohamed Lamine Debaghine-Sétif 2, le 29 et 30 juin 2022.

## 6. Autres.

1. Annuaire juridique des Nations Unies, 1977, disponible en ligne sur [https://legal.un.org/unjuridicalyearbook/volumes/1977/index\\_fr.shtml](https://legal.un.org/unjuridicalyearbook/volumes/1977/index_fr.shtml)
  2. Annuaire juridique des Nations Unies, 1981, disponible en ligne sur [https://legal.un.org/unjuridicalyearbook/volumes/1981/index\\_fr.shtml](https://legal.un.org/unjuridicalyearbook/volumes/1981/index_fr.shtml)
- Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur le respect des privilèges et immunités des fonctionnaires de l'Organisation, A/C.5/36/31 du 4 novembre 1981, disponible sur <https://digitallibrary.un.org/record/26493?ln=fr>

## 7. Avis consultatifs de la CIJ.

1. CIJ, *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Avis consultatif du 11 avril 1949, C. I. J. Recueil 1949, disponible sur <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/4/004-19490411-ADV-01-00-FR.pdf>
2. CIJ, *Différend relatif à l'immunité de juridiction d'un Rapporteur spécial de la commission des droits de l'homme*, avis consultatif du 29 avril 1999, C.I.J Recueil 1999, disponible sur <https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/100/100-19990429-ADV-01-00-FR.pdf>

## 8. Jurisprudence.

• **Cour de justice de la Communauté européenne.**

1. CJCE, 8 février 1968, VAN LEEUWEN c. Ville de Rotterdam, aff. n°32-67.
2. CJCE, 11 juillet 1968, Claude Moïse SAYAG et S.A. ZURICH c. Jean-Pierre LEDUC, Denise THONNON, épouse LEDUC, et S.A. La CONCORDE, Aff. n°5-68.
3. CJCE, 6 mai 1969, REINARZ c. Commission des Communautés européennes, aff. n°17-68.
4. CJCE, 3 juillet 1974, R. Ch. BROUERIUS VAN NIDEK c. Inspecteur de l'enregistrement et des droits de succession, (Pays-Bas), aff. n°7-74.

• **Tribunal administratif des Nations Unies.**

1. TANU, 16 novembre 1964, HIGGINS c. Secrétaire général de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime, jug. n°92.
2. TANU, 11 octobre 1974, LEVCIK c. le Secrétaire général des Nations Unies, jug. n°192.
3. TANU, 8 juin 1984, YAKIMETZ c. le Secrétaire général de l'ONU, jug. n°333.
4. TANU, 25 mai 1990, QIU, ZHOU et YAO c. le Secrétaire général des Nations Unies, jug. n°482.

• **Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail.**

1. TAOIT, 11 septembre 1964, JURADO c. OIT, jug. n°70.
2. TAOIT, 9 mai 1967, JURADO c. OIT, jug. n°105.
3. TAOIT, 15 octobre 1968, CHADSEY c. l'Union postale universelle, jug. n° 122 ;
4. TAOIT, 15 mai 1972, BALLO c. UNESCO, jug. n°191.
5. TAOIT, 11 décembre 1980, ROSESCU c. Agence Internationale de l'Energie atomique, jug. n°431.
6. TAOIT, 19 juin 1985, PEREZ DI CASTILO c. FAO, jug. n°675.
7. TAOIT, 10 février 1993, REZNICOV c. OMS, jug. n°1249.
8. TAOIT, 16 juillet 2003, BUSTANI c. l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques, jug.n°2232.