

L'ATTITUDE DES ÉTATS D'EUROPE DE L'EST A L'ÉGARD DES SECRÉTARIATS DES NATIONS UNIES

PAR

Thomas BAYARD (*)

DOCTEUR EN DROIT

INTRODUCTION

Dans son rapport sur l'activité de l'Organisation à la 38^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Secrétaire général a déclaré : « Bien que tous (les Etats membres) proclament leur attachement aux principes d'une administration internationale indépendante et objective, rares sont ceux qui s'abstiennent d'essayer de faire pression sur elle pour défendre leurs intérêts particuliers. Cela est particulièrement vrai en matière de personnel » (Doc. A/38/1, p. 13).

La plupart des Etats qui exercent ces pressions le font avec mauvaise conscience, sachant qu'ils contreviennent aux dispositions de l'article 100 de la Charte, qui énonce le principe de l'indépendance de la fonction publique internationale, avec ses deux clauses complémentaires : d'une part, les fonctionnaires internationaux ne peuvent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation et ne sont responsables que devant elle; d'autre part, les Etats membres ont le devoir de respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et de ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

La position des Etats socialistes d'Europe orientale (1) est différente.

(*) Pseudonyme.

(1) L'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République démocratique allemande, la République socialiste soviétique (R.S.S.) de Biélorussie, la R.S.S. d'Ukraine, la Roumanie, la Tchécoslovaquie, l'U.R.S.S. et la Yougoslavie constituent le groupe d'Europe orientale. Dans le cadre de la présente étude, l'Albanie n'entre pas en compte, aucun de ses ressortissants n'ayant été employé par l'O.N.U. depuis l'origine de l'Organisation. Aucune référence n'est faite à la Yougoslavie, ses pratiques de personnel se rapprochant de celles des pays occidentaux.

Après avoir exposé la conception socialiste des organisations internationales et de la fonction publique internationale, nous donnerons quelques exemples des pratiques des autorités des pays de l'Europe de l'Est dans les différents domaines mentionnés ci-dessus, sur la base de jugements des Tribunaux administratifs, de publications ou d'autres sources.

En conclusion, nous examinerons les conséquences de ces pratiques sur la notion d'une fonction publique internationale indépendante et sur la crédibilité des secrétariats internationaux, ainsi que sur la politique du personnel des organisations. Enfin, nous envisagerons l'attitude que pourraient adopter les chefs de secrétariat pour limiter ces pratiques ou en atténuer les effets négatifs.

I. — LA CONCEPTION SOCIALISTE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Selon Grigorii Morozov (2), depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les organisations internationales sont devenues un élément important des relations internationales, du fait de leur croissance quantitative et du fait qu'elles rassemblent maintenant des Etats aux systèmes sociaux différents, sinon opposés dans le contexte de la coexistence pacifique. Cependant, celle-ci n'implique nullement le compromis ni les concessions mutuelles en matière idéologique. Selon le principe léniniste, en politique étrangère, il importe de tenir compte non seulement des desseins agressifs de certains milieux capitalistes, mais également des positions des hommes politiques bourgeois sensés ainsi que des occasions d'entente avec les Etats capitalistes. La coopération qui caractérise l'activité de ces O.I.G. n'exclut pas d'après désaccords. On ne peut fusionner les volontés respectives d'Etats aux systèmes sociaux différents appartenant à l'O.I.G. pour en faire une quelconque « volonté générale » : la divergence des intérêts de classe ne permet pas une telle synthèse des volontés.

Pour L. I. Brejnev, « L'O.N.U. n'est ni une sorte de puissance autonome ni une forme de super-gouvernement mondial. Les actions qu'elle entreprend et les positions qu'elle adopte ne font que traduire l'équilibre des forces existant entre les Etats du globe. »

Aiors que les Etats sont des membres privilégiés du système des relations internationales, les O.I.G. sont des membres de second ordre, non autonomes. Les O.I.G. n'expriment pas une volonté juridiquement indépendante de celle des Etats membres et qui lui soit supérieure. Les O.I.G. servent de théâtre à des confrontations idéologiques.

(2) « La conception socialiste des organisations internationales », dans *Le concept d'organisation internationale*, Directeur de publication Georges Abi-Saab, UNESCO, Paris, 1981, pp. 187-200.

II. — LA CONCEPTION SOCIALISTE DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

Selon Y. Khiltchevski (3), l'activité de la fonction publique internationale (qu'il appelle « service civil international ») a reflété de tout temps la lutte menée par les principales forces s'affrontant dans l'arène mondiale. Si, à sa première étape, le service civil international était composé de représentants d'organisations politiquement similaires et ne reflétait que les contradictions interimpérialistes, après la Révolution d'Octobre, son activité a connu des processus nouveaux, découlant de l'antagonisme des deux systèmes sociaux opposés.

Dans le système de l'O.N.U., le service civil international est devenu l'objet d'une âpre lutte idéologique et politique. Le recrutement du personnel à l'O.N.U., qui doit répondre à des critères de compétence et de répartition géographique, est un problème politique (donc ce n'est pas un simple problème de technique de recrutement). Le Secrétariat a une orientation politique unilatérale (pro-occidentale), qui empêche l'accroissement de l'influence des représentants des Etats socialistes et des pays en voie de développement, ce qui le rend peu efficace.

A preuve, la sous-représentation des pays d'Europe de l'Est (4), alors que 41,5 % de tous les postes de l'O.N.U. seraient répartis entre les Etats-Unis et les pays d'Europe occidentale. La pratique des contrats permanents constitue un obstacle à une politique plus équitable. Les postes occupés par des fonctionnaires permanents sont la « propriété exclusive » des Etats dont ils sont ressortissants. La conception d'un service civil indépendant, du service de carrière, basé sur des contrats permanents, est une conception occidentale, ainsi que l'idéal du fonctionnaire international neutre. La lutte menée par les Etats pour s'assurer des positions dans le personnel des secrétariats des organisations internationales est une lutte politique qui reflète la répartition des forces au sein de ces organisations et dans l'arène mondiale en général.

Cette conception de l'affrontement politique au sein du secrétariat s'est exprimée publiquement quand N. Khrouchtchev a proposé en septembre 1960 que le poste unique de Secrétaire général soit remplacé par une « troïka » de trois secrétaires généraux représentant respectivement les Etats socialistes, les Etats appartenant au bloc militaire occidental et les Etats neutralistes. Cette proposition fut abandonnée, n'ayant pu obtenir de majorité d'Etats à l'Assemblée générale pour l'adopter. La troïka devant s'appliquer à tous les niveaux du Secrétariat, cette proposition aurait abouti à transformer le secrétariat international en un secrétariat inter-

(3) « Les organisations internationales : problèmes de l'efficacité et de l'universalité », dans *La vie internationale*, n° 12, décembre 1981, pp. 131-141.

(4) Au 31 décembre 1980, les ressortissants de ces pays occupaient 288 postes pour une fourchette de 378-511 (*Doc. A/36/407, JIU/REP/81/10*, p. 35).

gouvernemental, en revenant à la situation administrative des organismes internationaux antérieurs à la Société des Nations (5).

Les fonctions des secrétariats sont limitées : la diplomatie soviétique considère que la tâche des appareils exécutifs des organisations internationales ne consiste pas à interpréter les prises de position des États membres, mais se réduit à réunir les conditions nécessaires pour que puissent être confrontés des points de vue différents sur divers problèmes.

Il va sans dire que ces positions sont en contradiction formelle avec, non pas une conception « occidentale », mais avec les principes mêmes de la Charte.

III. — L'INDÉPENDANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE

Selon le Statut du personnel de l'O.N.U. (Art. 1.1), les responsabilités des fonctionnaires ne sont pas d'ordre national, mais exclusivement d'ordre international. En acceptant leur nomination, ils s'engagent à remplir leurs fonctions et à régler leur conduite en ayant exclusivement en vue l'intérêt des Nations Unies. Les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux soulignent la nécessité de créer et de maintenir le loyalisme international, et l'obligation de rester indépendants de toute autorité extérieure à l'Organisation. On n'exige cependant pas que les fonctionnaires renoncent à leurs opinions personnelles ou politiques et qu'ils abandonnent leurs caractéristiques nationales. Le Comité administratif de Coordination a dénoncé les pressions qui menacent l'indépendance et l'impartialité des fonctionnaires internationaux : selon le Président du Comité consultatif pour les questions administratives, faute d'un Secrétariat indépendant, aucune organisation internationale ne pourrait fonctionner de façon satisfaisante, efficace et compétente (6). Dès sa nomination, le nouveau Secrétaire général, M. J. Perez de Cuellar, a affirmé sa détermination de préserver et défendre le caractère indépendant et international du Secrétariat, et de résister à toutes les tentations tendant à en éroder le principe (7).

L'affaire Gubitchev (8) illustre les difficultés initiales de l'U.R.S.S. à distinguer le statut du fonctionnaire national de celui du fonctionnaire international. Gubitchev fut employé par l'O.N.U. à New York à partir de juillet 1946 jusqu'à son arrestation par les autorités américaines pour espionnage en mars 1949. Pour l'Ambassade soviétique, c'est en sa qualité de fonctionnaire du service diplomatique de l'U.R.S.S. qu'il a travaillé

(5) Georges LANGROD, *La fonction publique internationale*, Leyde, A.W. Sythoff, 1963, pp. 292, 337-342.

(6) Rapport du Comité consultatif de la fonction publique internationale de 1954, réédité en janvier 1982, et Préface, p. 4. Rapport de la 37^e session du Conseil de la FICSA, *Doc. FIOSA/C/37/13* du 26 mars 1984, paragraphe 10.

(7) Déclaration du Secrétaire général au personnel du 12/1/1982, *Doc. SG/SM/3236*.

(8) Mohammed BEDJAOUT, *Fonction publique internationale et influences nationales*, Ed. Pedone, Paris, 1958, pp. 225-228.

au Secrétariat de l'O.N.U. avec la permission du gouvernement soviétique. Celui-ci « n'a pas révoqué le statut diplomatique de Gubitchev qui reste jusqu'à l'heure actuelle un fonctionnaire du Ministère des Affaires Etrangères », donc en même temps que fonctionnaire international. Cette déclaration est en contradiction avec la notion même de fonctionnaire international.

Selon Arkadi Chevtchenko (9), les devoirs et normes de conduite des ressortissants soviétiques employés par l'O.N.U. sont définis dans les « Statuts des employés soviétiques d'organisations internationales ». Tous ces fonctionnaires appartiennent aux « Sections Unies » de la Mission Soviétique, où ils reçoivent des instructions précises sur ce que doit être leur activité dans le cadre de l'O.N.U., ainsi qu'au sein de la Mission où ils sont également chargés de tâches spécifiques. Ils s'occupent notamment de préparer les communications des représentants soviétiques ainsi que des comptes-rendus des activités de l'O.N.U. à l'intention de la Mission.

Ces instructions et ces activités sont évidemment en contradiction avec la Charte et le Statut du personnel. Elles sont incompatibles avec l'accomplissement de leurs fonctions à l'O.N.U. et avec l'interdiction de communiquer à qui que ce soit ou d'utiliser dans leur intérêt propre des renseignements qu'ils détiennent de par leur position officielle (Art. 1.5 du Statut du personnel).

Nikita Khrouchtchev avait dit à Walter Lippmann : alors qu'il y a des pays neutres, il ne peut exister un fonctionnaire impartial dans ce monde profondément divisé et le genre de célibat politique que préconise la théorie britannique du fonctionnaire est une fiction dans les affaires internationales (10). A. Gromyko aurait dit à Chevtchenko (11) quand il fut nommé sous-secrétaire général à l'O.N.U. : « N'oubliez jamais que vous êtes avant tout un Ambassadeur soviétique, et non pas un fonctionnaire international ».

Pour les Etats socialistes, il semble que le loyalisme international et l'indépendance des fonctionnaires internationaux ne sont pas des valeurs respectables ni respectées. Seul compte le loyalisme à l'égard de la patrie et de l'internationalisme socialistes.

IV. — CARRIÈRE ET CONTRATS PERMANENTS

L'opposition de l'U.R.R.S. à une fonction publique internationale permanente s'est manifestée périodiquement et systématiquement depuis les années soixante (12).

(9) A. CHEVTOHENKO, sous-secrétaire général de l'O.N.U. a quitté son poste en avril 1978 et demandé l'asile politique aux Etats-Unis. Ses mémoires, *Rupture avec Moscou*, ont paru en français en 1985, Payot, Paris. Voir p. 272.

(10) G. LANGROD, *op. cit.*, p. 337.

(11) A. CHEVTOHENKO, *op. cit.*, p. 269.

(12) Theodor MERON, *The U.N. Secretariat : The Rules and the Practices*, Toronto, 1977, pp. 28-34 : ainsi les interventions de A. A. FOMIN en 1961, P. D. MOROZOV en 1968, E. N. MAKHEV en 1975.

Elle était reprise en novembre 1984 au cours des débats à la Cinquième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies par MM. Agaïants (U.R.S.S.) et Belyaev (R.S.S. de Biélorussie). Selon eux, le système d'organisation des carrières est avant tout le reflet d'une conception occidentale de la fonction publique internationale. La méthode adoptée par certains Etats, dont l'Union soviétique, qui consiste à détacher des spécialistes auprès du Secrétariat pour une durée déterminée, a prouvé qu'elle était viable et supérieure au système des contrats permanents. Par contre, ceux-ci favorisent les comportements irresponsables, le Secrétariat étant pratiquement dans l'impossibilité de congédier les médiocres et les incompetents. Le système de contrats permanents tend à engendrer une caste cosmopolite fermée de fonctionnaires internationaux qui perdent peu à peu tout contact avec leur pays d'origine. Il fait obstacle à l'apport de sang neuf. La prédominance des contrats permanents signifie que l'Organisation doit étoffer ses effectifs et faire appel à grands frais à des experts et des consultants de l'extérieur. Elle est le principal obstacle à une meilleure répartition géographique (13).

La délégation soviétique a également exprimé ses doutes à l'égard de l'utilité des programmes de formation onéreux.

Pour M. Belyaev, l'habitude de déplacer des fonctionnaires à l'intérieur d'un même bureau du Secrétariat, ou d'un bureau à l'autre, en les nommant quelquefois à des postes entièrement différents, la promotion d'agents des services généraux à la catégorie des administrateurs, les grands programmes de formation donnent à penser que les fonctionnaires permanents se montrent souvent incapables de s'acquitter de leurs fonctions et qu'il leur faut trouver un autre emploi (14).

Le délégué américain, M. Nygard, exprimait les vues majoritaires en estimant que l'organisation des carrières est importante pour le fonctionnement de toute organisation, en appuyant la mise en œuvre d'un système de formation, des services d'orientation professionnelle. Il ajoutait que la répartition géographique telle qu'elle est actuellement appliquée et le remplacement continu des fonctionnaires engagés pour une durée déterminée par des personnes de même nationalité, créent de graves complications et font réellement obstacle à l'organisation des carrières.

Selon A. Pellet (15), les pays d'Europe de l'Est sont hostiles, par prin-

(13) Incidemment, M. ROZHKOV (R.S.S. d'Ukraine) s'est inquiété que le Conseil du personnel s'ingère de plus en plus dans les décisions touchant l'organisation du Secrétariat, notamment l'octroi de contrats permanents, se déclarant ainsi opposé à la politique statutaire des organisations des Nations Unies encourageant la participation du personnel, à titre consultatif, à la gestion administrative.

(14) *Doc. A/C.5/39/SR.20*, 1/11/1984, pp. 4 et 5, — *A/C.5/39/SR.29*, 16/11/1984, p. 5. On peut rapprocher ces critiques de celles contenues dans le Rapport des Inspecteurs A. S. Effimor et N. Kaddour : efficacité déclinante du Secrétariat, bureaucratisation et coûts excessifs du personnel : *Doc. JIU/REP/84/12*, 1984, pp. 1 et 19 — « Staff costs and some aspects of utilization of human and financial resources in the U.N. Secretariat ».

(15) Alain PELLET, « La carrière des fonctionnaires internationaux », dans *Les agents*

cipe, à l'idée même de carrière internationale du fait de leur inter-étatisme foncier et de leur crainte de voir leurs ressortissants « contaminés » par des idéologies et des modes de vie qu'ils contestent. Défenseurs des contrats de durée déterminée, ils y voient un moyen d'exercer un contrôle plus étroit sur leurs fonctionnaires, et d'éviter que se perpétue une composition inadéquate du Secrétariat.

En fait, la sous-représentation chronique des pays de l'Est est due en grande partie aux lourdeurs bureaucratiques des procédures de sélection et de détachement, et à la durée limitée des contrats qui nécessite un renouvellement constant. En ce qui concerne l'U.R.S.S., certains « candidats » le sont malgré eux : leur emploi par les Nations Unies, malgré certains avantages matériels, leur ferait perdre des perspectives de carrière en U.R.S.S. et pourrait les séparer de leur famille proche (pour décourager leur passage à l'Ouest) (16). Enfin les autorités de ces pays ont parfois des difficultés à trouver des candidats ayant les qualifications professionnelles et linguistiques requises.

V. — LE RECRUTEMENT

En 1953, M. Trygve Lie, alors Secrétaire général démissionnaire, déclarait que « les méthodes de recrutement du personnel international fonctionnent actuellement de façon satisfaisante dans la plupart des Etats membres, la seule exception remarquable étant l'Union Soviétique » (17).

En effet, la position bien établie de l'U.R.S.S. et des autres pays d'Europe de l'Est est que le recrutement de tous leurs ressortissants n'a lieu que sur présentation de leur Ministère des Affaires étrangères. Les ressortissants de ces pays, qui n'ont aucun secteur d'emploi non public (ou dont ce secteur est étroitement limité), sont fonctionnaires de l'Etat et sont recrutés par l'organisation internationale par détachement de leur fonction publique nationale pour des périodes limitées généralement à cinq ou huit ans. La technique du détachement interdit à ces ressortissants de soumettre leur candidature directement à l'organisation à titre personnel et donc d'être recruté directement par l'organisation, contrairement à la pratique des « candidats libres » de la majorité des autres Etats membres (18).

Dans l'affaire *Levcic* (T.A. N.U., Jugement n° 192), le conseil de l'O.N.U. a reconnu qu'« en ce qui concerne les ressortissants de certains Etats, les

internationaux, Ed. Pedone, Paris, 1985, pp. 150, 153, 166, 167. M. PELLET rappelle aux pages 152 et 153 les mérites respectifs des engagements permanents et des engagements de durée déterminée.

(16) Propos attribués à James Jonah, ancien Chef du personnel à l'O.N.U. par « Heritage Foundation — A Backgrounder — N° 247 — Americans and the U.N. : an endangered species », 14/2/1983, note 5.

(17) Cité par M. BEDJAOU, *op. cit.*, p. 69. *Doc. A/PV.413*, 10 mars 1953, par. 28.

(18) Par exemple à l'O.M.S., 80 % du personnel professionnel et supérieur n'ont pas été détachés par leur Gouvernement. La pratique du détachement de fonctionnaires auprès de la plupart des organisations des Nations Unies est une pratique minoritaire.

candidatures sont presque invariablement reçues des missions de leurs gouvernements. Tel est le cas de la plupart des pays d'Europe de l'Est». Dans cette même affaire, le Directeur du personnel de l'O.N.U. a assuré le représentant permanent de la Tchécoslovaquie que « la politique d'étroite consultation avec les autorités tchécoslovaques ... demeure notre règle » (affaire *Levcic*, par. IX et XV).

Dans l'affaire *Rosescu* (T.A. O.I.T., Jugement n° 431), l'Agence internationale de l'énergie atomique a soutenu que les nécessités de la répartition géographique des postes l'obligent à consulter les Etats membres avant de procéder aux nominations et ces consultations sont une pratique établie depuis de nombreuses années. En ce qui concerne la Roumanie, l'Agence ne peut recruter de nationaux de ce pays que par l'entremise ou avec le consentement du gouvernement roumain, puisque tous les sujets roumains qualifiés pour occuper un poste de la catégorie hautement spécialisée sont des fonctionnaires de l'Etat roumain et ne peuvent être obtenus que par détachement de leur administration nationale (par. D).

Dans le cas de l'U.R.S.S. et de l'O.N.U., la pratique de la présentation d'un seul candidat à un poste vacant a été clairement expliquée dans l'affaire *Yakimetz* (T.A. N.U., Jugement n° 333). Le 20 juillet 1977, le Représentant permanent adjoint de l'U.R.S.S. auprès de l'O.N.U. a recommandé que le requérant soit nommé à un poste de réviseur (P. 4) au Service russe de traduction de l'O.N.U. Le 31 octobre, le Comité des nominations et des promotions recommandait la nomination du requérant « en qualité de réviseur russe, administrateur de première classe (P. 4) détaché pour une période de cinq ans. Les Services du personnel approuvaient cette recommandation et, le 23 novembre, adressaient un offre d'engagement au requérant et une Note verbale à la Mission permanente de l'U.R.S.S. pour l'informer de cette offre. Dans ce même jugement, il est apparu qu'à une date ultérieure, les autorités soviétiques envisageaient de remplacer le requérant par une autre personne qu'elles avaient déjà choisies et dont elles souhaitaient faire compléter la formation par le requérant (page 2 et par. XI, page 15).

Selon Chevtchenko, tous les ressortissants soviétiques ont le devoir de promouvoir le recrutement de leurs compatriotes par l'O.N.U., qu'ils soient qualifiés ou non pour le poste vacant. La Mission soviétique le pressait sans cesse d'utiliser sa position et son pouvoir à cet effet. Les délégués des autres pays socialistes proposaient également des candidats qu'il lui était impossible de refuser (*op. cit.*, p. 277).

M. Yakimetz avait fait partie pendant deux ans du Comité des nominations et promotions de l'O.N.U. Selon ses déclarations au *New York Times* (17 juillet 1984), il travaillait directement sur instructions de la Mission soviétique à l'O.N.U. Il était chargé de s'assurer que tout Soviétique proposé par son gouvernement soit nommé.

Le Président de la F.I.C.S.A. a attiré l'attention de la Commission de la fonction publique internationale sur la question de l'influence politique dans le processus de recrutement et de ses graves répercussions sur l'indépendance et l'intégrité de la fonction publique internationale (*Doc. I.C.S.C./18/R.33*, par. 116). Les pratiques des pays d'Europe de l'Est de présentation d'un candidat officiel unique tendent à substituer le pouvoir d'un Etat membre au pouvoir de nomination du chef de secrétariat. Les pays appartenant à des régimes politiques différents n'exercent pas de tels privilèges exorbitants du droit commun, sinon à l'égard de postes de haut niveau et sous réserve d'une véritable consultation avec les secrétariats. D'autre part, la sélection par l'Etat membre, plutôt que par le Service du personnel de l'organisation, ne garantit pas nécessairement la qualité du recrutement.

VI. — LE NON-RENOUVELLEMENT DU DÉTACHEMENT

La technique du détachement donne à l'Etat membre le pouvoir d'autoriser l'organisation à renouveler le contrat entre le fonctionnaire et celle-ci, ou de s'opposer au renouvellement du contrat.

Dans l'affaire *Levcik*, le T.A. N.U., en se basant sur l'affaire *Higgins* (T.A. N.U., Jugement n° 92), a rappelé que toute modification ultérieure des conditions de détachement (y compris sa prolongation) exige manifestement l'accord des trois parties en cause, l'organisation d'origine, l'organisation de détachement et le fonctionnaire intéressé. « Il en résulte que si le gouvernement qui a détaché un fonctionnaire au secrétariat de l'O.N.U. refuse la prolongation du détachement, le Secrétaire général de l'Organisation, en tant que Chef de l'administration, doit tenir compte de la décision du gouvernement » (par. V, p. 11). En conséquence, le fonctionnaire détaché, dont le détachement prend fin, ne peut compter sur le renouvellement de son engagement.

Ainsi l'engagement d'un fonctionnaire de nationalité tchécoslovaque, M. Nedela, titulaire d'un contrat à durée déterminée à l'O.N.U. depuis 1964, n'avait pas été prolongé par suite du refus de son gouvernement d'y consentir (19).

L'Affaire Yakimetz

Dans cette affaire (T.A. N.U., Jugement n° 333), le Tribunal a estimé qu'« aucune des mesures qu'il (le requérant) a prises ne pouvait l'autoriser à compter sur le renouvellement de son engagement » (par. XII).

Engagé pour cinq ans à partir du 27 décembre 1977, M. Yakimetz recevait une prolongation de son contrat avec l'O.N.U. du 27 décembre 1982 au

(19) Cité par David Ruzié, « Le non-renouvellement des contrats à durée déterminée et l'ingérence des Etats (à propos de l'affaire Ballo) », *A.F.D.I.*, 1972, p. 382.

26 décembre 1983, son détachement ayant été prolongé par son gouvernement pour la même durée. Le 9 février 1983, le requérant demandait asile aux Etats-Unis d'Amérique et le 10, il faisait savoir au Représentant permanent de l'U.R.S.S. auprès de l'O.N.U. qu'il démissionnait de son poste au Ministère des Affaires étrangères ainsi que de toutes ses autres fonctions officielles de la fonction publique soviétique. Le 1^{er} mars, le Secrétaire général mettait le requérant en congé spécial à plein traitement conformément à la disposition 105.2 a) du Règlement du personnel, c'est-à-dire « dans l'intérêt de l'Organisation ». Pour le même motif, le requérant était informé le 11 mars qu'il ne devait pas pénétrer dans l'enceinte de l'O.N.U. Le 29 juin, il était promu au grade P.5 avec effet au 1^{er} avril 1983.

Le 23 novembre, le requérant était informé que l'Organisation n'avait pas l'intention de prolonger son engagement au-delà du 26 décembre 1983. Le 21 décembre, il était informé que son présent contrat d'un an avait été conclu sur la base d'un détachement : « L'Organisation est convenue de limiter à cette période la durée de vos services auprès d'elle, et vous aviez vous-même connaissance de cet arrangement qui ne saurait par conséquent vous autoriser à compter sur une prolongation sans la participation de toutes les parties initialement en cause ».

Le 6 janvier 1984, M. Yakimetz introduisait une requête auprès du T.A. N.U., demandant au Tribunal, entre autres, d'ordonner l'annulation de la décision de non-renouvellement. Dans son Jugement, le Tribunal a reconnu que les questions juridiques soulevées dans cette affaire étaient empreintes de considérations politiques. Se plaçant sur un terrain juridique, il a conclu que le requérant était détaché pendant sa période de service à l'O.N.U. et que cette situation administrative ne pouvait être modifiée sans le consentement des trois parties en cause (l'O.N.U., le gouvernement soviétique et le requérant). Il a conclu également qu'aucun accord tacite n'existait entre le requérant et l'Organisation, entre le 10 février et le 26 décembre 1983, qui aurait modifié le caractère de leurs relations (20). Le Tribunal approuvait donc la position de l'Organisation selon laquelle la fin du détachement entraînait la fin de l'engagement.

Le Tribunal ajoutait qu'« une autre conséquence de ses actes » (c'est-à-dire la demande d'asile aux Etats-Unis) amène à se demander si le requérant répondait aux conditions requises d'un fonctionnaire international. Dans son Jugement n° 326 (Affaire Fischmann), le Tribunal a évoqué « une opinion largement répandue » qui avait été ainsi formulée dans un rapport de la Cinquième Commission de l'Assemblée générale : « Les fonctionnaires internationaux doivent véritablement représenter la culture et la personnalité du pays dont ils sont les ressortissants et ... ceux

(20) On peut se demander si la mise en congé spécial de M. YAKIMETZ par décision du Secrétaire général et l'interdiction de se présenter à son lieu de travail « dans l'intérêt de l'Organisation » n'ont pas modifié le caractère des relations entre le requérant et celle-ci.

qui choisissent de rompre les liens qui les unissent à ce pays ne peuvent plus prétendre remplir les conditions qui régissent l'emploi à l'O.N.U. ». Le Tribunal a considéré que cette position « devait continuer de jouer un rôle déterminant à cet égard ».

Selon le Tribunal, le non-renouvellement du contrat de M. Yakimetz était justifié non seulement par le non-renouvellement du détachement, mais également par son intention de changer de nationalité. Faut-il en conclure que, selon le Tribunal, le changement de nationalité d'un fonctionnaire international constitue une faute disciplinaire qui doit être sanctionnée par le licenciement (ou le non-renouvellement d'engagement)? Il va sans dire qu'une telle conclusion n'est basée sur aucun texte du Statut ou du Règlement du personnel de l'O.N.U. ou d'une organisation des Nations Unies.

Selon l'opinion dissidente de M. Arnold Kean, vice-Président du Tribunal, il est impensable que l'Organisation ait « jamais été partie à un accord aussi déraisonnable », un accord présumé d'exclusion ayant pour effet d'empêcher le requérant d'être employé par l'O.N.U., immédiatement ou à une date ultérieure, aussi précieux ou indispensables que ses services puissent être. M. Kean s'appuie d'une part sur l'article 101.3 de la Charte qui stipule que « la considération dominante dans le recrutement ... 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 ». Il s'appuie également sur l'Annexe I au rapport de 1982 de la Commission de la fonction publique internationale (*Doc. A/37/30*) : selon ce document, la majorité des membres de la Commission ont souligné qu'il fallait que toute organisation, désireuse de conserver les services d'un fonctionnaire au-delà de la période initialement convenue, tienne pleinement compte des vues du gouvernement concerné. Les autres membres, sans exprimer d'objection contre ce principe, ont estimé qu'il ne devrait en aucune façon opérer au détriment des droits individuels du fonctionnaire. La question est bien posée : quels intérêts doivent prévaloir, ceux du gouvernement ou les droits individuels du fonctionnaire ?

En définitive, il apparaît que l'Administration de l'O.N.U. a mis le requérant en congé spécial à plein traitement, lui a interdit de pénétrer dans l'enceinte de l'O.N.U. et a refusé de prolonger son contrat (sans parler de l'octroi encore plus improbable d'un contrat permanent) sous la pression de l'U.R.S.S., malgré les demandes renouvelées de ses chefs. Si un fonctionnaire français (ou italien, ou indien, ou péruvien) demandait la nationalité américaine et démissionnait de son emploi de fonctionnaire national, le gouvernement français ferait-il pression auprès de l'O.N.U. pour empêcher que son contrat soit prolongé? L'Administration de l'O.N.U. se soumettrait-elle à de telles pressions ?

De par la nature politique de ses activités, l'O.N.U. est peut-être plus exposée à ces pressions que les institutions spécialisées. D'autre part, toutes

les institutions sont plus sensibles aux pressions des grandes puissances, qui financent l'organisation de manière substantielle, qu'à celles des moyennes et petites puissances (21).

L'affaire Yakimetz n'est pas close : saisi par le requérant, le Comité des demandes de réformation de Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies a décidé le 23 août 1984 que la demande de réformation du Jugement n° 333 du Tribunal administratif rendu à Genève le 8 juin 1984 repose sur des bases sérieuses au sens de l'article 11 du Statut du Tribunal. En conséquence, le Comité a prié la Cour internationale de Justice de donner un avis consultatif sur les questions suivantes (*Doc. A/AC.86/R.121* du 23 août 1985) :

1) Dans son jugement, le Tribunal a-t-il manqué d'exercer sa juridiction en ne répondant pas à la question de savoir s'il existait un obstacle juridique au renouvellement de l'engagement du requérant à l'O.N.U. après la venue à expiration de son contrat le 26 décembre 1983 ?

2) Le Tribunal a-t-il commis une erreur de droit concernant la Charte des Nations Unies ?

La Cour n'a pas encore donné un avis consultatif dans cette affaire.

Dans d'autres jugements, les tribunaux administratifs ont défini certaines limites au pouvoir discrétionnaire du Chef de secrétariat de prolonger ou de ne pas prolonger l'engagement d'un fonctionnaire détaché. Ainsi, les tribunaux ont précisé les conditions de forme du détachement, ils ont rappelé que le pouvoir discrétionnaire du chef de secrétariat ne devait pas être arbitraire, et que celui-ci ne devait pas être conduit à faire la volonté de tous les États.

Conditions de forme du détachement

Pour être valide, le détachement doit être « régulier ». Dans l'affaire *Levcik*, la décision de l'O.N.U. de refuser la prolongation de l'engagement du requérant a été déterminée par le refus du gouvernement tchécoslovaque de prolonger son détachement. Pour apprécier la régularité de cette décision, le Tribunal a examiné si le requérant a effectivement été placé dans une situation de détachement au cours de ses services à l'O.N.U. Le Tribunal

(21) Les États-Unis paient 25 % du budget ordinaire des organisations des Nations Unies. En 1986, l'U.R.S.S. et les R.S.S. de Biélorussie et d'Ukraine paieront 11,82 %. La moindre influence de la Tchécoslovaquie explique sans doute l'attitude de l'O.N.U. dans l'affaire *Kerno* : après le Coup de Prague, un fonctionnaire international d'origine tchèque, M. Ivan Kerno a renoncé à sa nationalité et en même temps a démissionné de son poste au Département juridique du Secrétariat de l'O.N.U. Il a été réengagé plus tard par l'O.N.U. — en 1954, il était Président du Comité de révision des contrats du personnel (cité par M. BEDJAOUÏ, *op. cit.*, pp. 322-323). La Tchécoslovaquie payait 1,05 % du budget de l'O.N.U. en 1954.

a conclu qu'à aucun moment il n'avait fait l'objet d'un détachement régulier (22).

Le Tribunal a donc estimé que le requérant pouvait juridiquement escompter voir prolonger son engagement et qu'il avait droit à une indemnité à raison du préjudice causé par la décision de ne pas prolonger son engagement, décision prise sur la base d'une erreur de droit. Cette décision permettait au Tribunal d'indemniser le requérant sans intervenir sur le terrain politiquement délicat des « instructions » qu'avait pu donner le gouvernement tchécoslovaque à l'O.N.U.

Pouvoir discrétionnaire, mais non arbitraire

Dans l'affaire *Ballo* (T.A. O.I.T., Jugement n° 191), le Tribunal a affirmé qu'en vertu de la disposition 104.6 du Règlement du personnel de l'UNESCO, la décision par laquelle le Directeur général refuse de renouveler le contrat à durée déterminée d'un fonctionnaire, relève du pouvoir de libre appréciation qui appartient au chef de l'Organisation, responsable de la bonne marche de celle-ci. Par suite, d'une part, l'intéressé ne peut se prévaloir d'aucun droit au renouvellement de son engagement, d'autre part, pour ne pas porter atteinte à ce pouvoir, le contrôle du Tribunal est limité.

Mais le pouvoir de libre appréciation ne doit pas être confondu avec le pouvoir arbitraire. Le Tribunal a estimé que le Directeur général avait omis de prendre en considération des éléments essentiels de l'affaire, en se formant une opinion générale de M. Ballo en n'ayant égard qu'à une partie très restreinte de son activité et en passant outre aux avis unanimes favorables de ses chefs. Il a donc annulé la décision du Directeur général et décidé le renouvellement du contrat pour trois ans, ou d'une indemnité dans l'hypothèse (bien évidente) où ce renouvellement ne serait pas accordé.

Comme l'a bien noté David Ruzié (*op. cit.*, p. 388), « l'absence de motivation, ou du moins la motivation très sommaire des raisons pour lesquelles le Directeur Général refusait de tenir compte de l'appréciation élogieuse portée par les supérieurs hiérarchiques directs de M. Ballo faisait, en effet, entrevoir un parti pris du Directeur général à l'égard de M. Ballo. De là à rapprocher ce parti pris des pressions occultes du gouvernement tchécoslovaque ... Mais le T.A. O.I.T. a, sans doute, préféré ignorer l'éventualité de telles pressions pour ne pas avoir à prendre parti sur l'existence d'un détournement de pouvoir et ne pas s'engager, ainsi, sur le terrain politique, attitude qui avait été reprochée au Tribunal dans les affaires *Leff* et autres ».

(22) On pourrait critiquer cette conclusion du T.A.N.U. : en effet, le requérant avait été employé avant son engagement par l'O.N.U. successivement par le Ministère de la Santé de Tchécoslovaquie, par l'Institut d'information technique et économique à Prague et par l'Institut d'économie de l'Académie des sciences de Tchécoslovaquie, tous administrations d'Etat.

La volonté des Etats

Dans l'affaire *Rosescu* (Jugement n° 431), le T.A. O.I.T. a apporté une réserve importante à l'obligation de l'Organisation d'accepter sans discussion la décision du gouvernement de ne pas renouveler le détachement, ce qui entraîne normalement la fin de l'engagement auprès de l'organisation intéressée.

Le Tribunal a estimé « compréhensible que l'Organisation consulte ... l'Etat membre, qui peut avoir de sérieuses raisons de réengager son ancien agent. Toutefois, il ne s'ensuit pas que le Directeur général doive se plier aveuglément aux décisions de l'Etat avec lequel il a pris contact. Certes, il s'incline à juste titre devant une opposition fondée expressément ou implicitement sur des motifs légitimes. En revanche, il 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. 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 » (par. 6).

Dans cette affaire, le Tribunal a estimé que le Directeur général avait fait prévaloir sans raison pertinente les intérêts d'un Etat membre sur ceux de l'Organisation, commettant ainsi un détournement de pouvoir viciant sa décision de prolonger le contrat du requérant pendant huit mois au lieu de cinq années. Considérant la réintégration de l'intéressé inopportune, le Tribunal lui alloua une indemnité.

Le T.A. N.U. ne s'est évidemment pas inspiré de ce Jugement dans l'affaire *Yakimetz*.

VII. — PRÉLÈVEMENTS SUR LES TRAITEMENTS INTERNATIONAUX

Certains pays d'Europe de l'Est obligent leurs ressortissants au service des organisations des Nations Unies à reverser à leur gouvernement une partie des émoluments reçus de l'organisation internationale.

M. Chevtchenko (*op. cit.*, pp. 165-166) indique que les ressortissants soviétiques au siège de l'O.N.U. sont tenus de verser la totalité de leur salaire en liquide au bureau de la comptabilité de la Mission à New York. Après prélèvement obligatoire, leurs appointements leur sont reversés, conformément à un barème établi par les autorités soviétiques. Par exemple, un salaire mensuel d'environ deux mille dollars (grade P.5) est ramené à l'équivalent des rémunérations attribuées à un conseiller de la Mission, soit environ huit cent dollars. Les intéressés obéissaient sans discuter, sous peine d'une accusation publique et de la pression de l'Ambassadeur soviétique. D'autre part, ils n'auraient jamais pris le risque de témoigner

publiquement contre leur gouvernement. En contrepartie partielle, les fonctionnaires soviétiques sont logés par la Mission, qui loue directement les appartements et les entretient en bon état.

Il apparaît que les fonctionnaires polonais sont tenus de payer 15 % de leurs émoluments nets, après déduction des frais de logement et des contributions à la caisse des pensions et au régime d'assurance. Ils ne reçoivent pas de reçu de leur versement. Par contre, les fonctionnaires hongrois ne sont pas tenus à ces prélèvements.

L'affaire *Dumitrescu* à l'UNESCO (23) a révélé l'existence du décret n° 233/1974 qui impose aux fonctionnaires internationaux de nationalité roumaine de reverser à l'Etat une partie importante de leur traitement : dans le cas de ce fonctionnaire de niveau directorial, cette contribution représentait plus des deux tiers de son revenu net. Dans l'affaire *Rosescu* (24), ses avocats ont déclaré que la raison majeure du refus des autorités roumaines d'approuver une prolongation d'engagement était la « contribution financière » demandée par la Mission roumaine. Il apparaît que *Rosescu* était d'accord pour payer le pourcentage de ses émoluments demandé, mais seulement sur son traitement de base, et non sur l'ajustement de poste (coût de vie).

Le décret roumain et les pratiques analogues sont contraires à la section 18 b) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et à la section 19 b) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

Sur la recommandation de la Commission de la fonction publique internationale, l'Assemblée générale des Nations Unies a condamné ces pratiques en décembre 1982 en attirant l'attention des Etats membres sur le fait que la pratique consistant à opérer des déductions sur les traitements (ainsi que celle des versements supplémentaires) étaient incompatibles avec les dispositions du Statut du personnel et donc inappropriées (25).

Il ne semble pas que cet appel ait été entendu par les pays concernés.

VIII. — ATTEINTES À LA SÉCURITÉ ET À L'IMMUNITÉ DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

Entre 1973 et 1980, 13 cas d'arrestations de fonctionnaires internationaux intervenues en violation des dispositions de la Charte et des conventions

(23) « A propos de l'affaire *Dumitrescu* à l'UNESCO. — Note sur l'indépendance des fonctionnaires internationaux », Alain PELLET, *Journal du Droit international*, 1979/3, p. 572.

(24) Theodor MERON, « *In Re Rosescu* and the Independence of the International Civil Service », *American Journal of International Law*, Vol. 75, 1981, note 34, p. 921.

(25) Résolution 37/120. Voir Yves BEIGBEDER, « Tendances de la fonction publique internationale dans les organisations du système des Nations Unies », *L'avenir des organisations internationales*, Economica, Paris, 1984, p. 248. Par ailleurs, la loi d'aide à l'étranger pour 1986-1987, signée le 17 août 1985 par le Président Reagan, stipule notamment que les Etats-Unis retiendront sur les contributions américaines une somme égale à la part des traitements que certains fonctionnaires sont tenus de reverser à leur pays (Section 151 du « Foreign Relations Authorization Act for fiscal years 1986-1987, H.R. 2068 »).

sur les privilèges et immunités ont été signalées : trois de ces cas concernent des ressortissants de l'Europe de l'Est (26).

Le 4 juin 1976, M. *Sorin Dumitrescu*, Directeur de la Division des Sciences de l'eau au siège de l'UNESCO à Paris depuis 1969, partait en mission officielle dans plusieurs pays d'Europe de l'Est, dont la Roumanie. Après qu'il eut assisté à une réunion officielle du 8 au 13 juin 1976 à Constanta, les autorités roumaines l'ont empêché de poursuivre sa mission en Bulgarie, en lui retirant son passeport le 15 juin. Le 18, Dumitrescu a été obligé d'envoyer une lettre de démission à l'UNESCO, démission refusée par le Directeur général. Toujours retenu en Roumanie, Dumitrescu a été alors informé qu'une action judiciaire était engagée contre lui en vertu du décret l'obligeant à reverser une partie du traitement reçu de l'UNESCO depuis 1974. Condamné le 12 décembre au paiement des sommes réclamées, Dumitrescu a été appelé à une période de service militaire de mars à août 1977.

Grâce à l'action ferme et constante de M. M'Bow, Directeur général de l'UNESCO, qui a su obtenir l'appui de son Conseil exécutif, aux réactions vigoureuses de l'Association du personnel de l'UNESCO et de la F.I.C.S.A., et à l'attitude tenace et courageuse de l'intéressé, celui-ci rejoignait son poste à Paris le 16 mai 1978.

Dans sa déclaration au Conseil exécutif, le 6 octobre 1977, le Président du Conseil avait précisé les atteintes portées par cette affaire à plusieurs des principes fondamentaux sur lesquels se fonde la coopération internationale :

i) Selon l'article 105 de la Charte et les articles VI et XII de l'Acte constitutif de l'UNESCO, les fonctionnaires exercent leurs fonctions en toute indépendance, sous l'autorité du Directeur général. Un Etat membre ne peut donc pas empêcher un fonctionnaire de l'organisation d'accomplir une mission officielle et de rejoindre son poste au siège.

ii) La démission, ou la renonciation au renouvellement de l'engagement, est un acte que le fonctionnaire international accomplit librement, de sa seule initiative. Un Etat membre ne peut faire obstacle à cette liberté.

iii) Les autorités nationales ne peuvent déférer un fonctionnaire de l'organisation devant une quelconque juridiction nationale sans en référer au préalable au Directeur général, qui devra décider si les faits reprochés ont été accomplis dans le cadre d'une mission officielle (auquel cas l'immunité de juridiction est applicable, et doit faire l'objet d'une demande de levée), ou si au contraire, il s'agissait d'actes privés.

Les affaires *Wesolowska* et *Stulz* présentent les mêmes atteintes à l'autorité du chef de secrétariat sur ses fonctionnaires, à l'indépendance de ceux-ci, et les mêmes violations de la Charte, des Conventions sur les privilèges et immunités et du Statut du personnel (26).

(26) Thomas BAYARD (pseudonyme), « Arrestations et enlèvements de fonctionnaires des

Alice Wesolowska, fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour le développement (P.N.U.D.) à New York, de nationalité polonaise, était arrêtée à Varsovie le 10 août 1979, alors qu'elle rendait visite à sa famille en route pour Oulan-Bator, son nouveau lieu d'affectation. Elle était donc en mission officielle et voyageait avec son passeport national et un laissez-passer des Nations Unies. Les autorités polonaises n'avaient pas demandé la levée de son immunité. Le 7 août 1980, A. Wesolowska était condamnée par le Tribunal militaire de Varsovie à sept ans de prison, à une amende de 10.000 zlotys, à cinq ans de privation de ses biens pour « intelligence avec les services de renseignements d'un Etat membre de l'O.T.A.N. ». L'O.N.U. n'avait pas été autorisée à entrer en contact avec elle, à lui assurer une assistance judiciaire, ni à assister au procès en tant qu'observateur.

A la suite de nombreuses protestations du Syndicat du personnel de l'O.N.U. et de négociations discrètes entre l'O.N.U. et le gouvernement polonais (27), A. Wesolowska était libérée le 21 février 1985. Elle n'était cependant pas autorisée à rejoindre son poste au P.N.U.D.

Percy Stulz, Directeur de la Division du patrimoine culturel à l'UNESCO depuis janvier 1975, ressortissant de la République démocratique allemande, fut arrêté le 8 mars 1980 par les autorités de son pays, puis hospitalisé contre sa volonté dans un établissement de Berlin-Est. Il avait quitté Paris le 7 mars pour participer à une réunion de la Commission de l'UNESCO en R.D.A. Son laissez-passer des Nations Unies lui fut retiré. A une date non précisée, il était condamné à trois ans de prison pour espionnage.

Le 27 octobre 1980, la Conférence de l'UNESCO à Belgrade adoptait une résolution (N° 25.1) soulignant que l'immunité dont jouissait ce fonctionnaire n'avait jamais été levée, ni même sa levée sollicitée et lançait un appel pour que le fonctionnaire détenu soit libéré et rejoigne son poste. Pendant les débats, les pays de l'Europe de l'Est avaient défendu la souveraineté des Etats, ils avaient soutenu que des activités d'espionnage et de haute trahison ne pouvaient pas être couvertes par les Conventions sur les privilèges et immunités, protestaient contre l'ingérence grave de l'UNESCO dans les affaires intérieures et dans le système judiciaire d'un Etat membre et estimaient que le Secrétariat de l'UNESCO devait avoir une « attitude plus sérieuse » à l'égard des Etats membres, le cas en question étant « un cas mineur qui n'intéresse pratiquement personne ». Sans tenir compte du vote, le représentant de la R.D.A. déclarait que le cas

Nations Unies », *RISA*/1/1982, pp. 9-18. Le rapport du Secrétaire général du 15 octobre 1984 concernant le respect des privilèges et immunités des fonctionnaires des organisations des Nations Unies (*Doc. A/C.5/39/17*) ne mentionne plus de cas de fonctionnaires d'Europe de l'Est. Les anciens et nouveaux cas de détention incluent 4 cas en Afghanistan, 4 cas en Ethiopie (2 ont été amnistiés en 1985 — *doc. CCBE/1985/27* du 15/7/1985, O.N.U.G.), 3 cas en Syrie, 8 dans des territoires occupés par Israël.

(27) Selon un bulletin d'information de la B.B.C. du 21 février 1984, le Secrétaire général de l'O.N.U., Javier Perez de Cuellar avait fait de la libération d'A. Wesolowska une condition de sa visite en Pologne : *Bref*, n° 29 du 21 février 1984, Association du personnel, O.M.S.

du professeur Stulz était clos. Selon lui, il appartient à tout Etat membre de déterminer à quel moment un fonctionnaire international s'écarte de ses obligations. En réalité, selon les textes en vigueur, cette responsabilité appartient exclusivement au chef du secrétariat, et non aux Etats membres.

Après de nombreux pourparlers du Directeur général avec la R.D.A., P. Stulz a été libéré fin 1981, mais sans pouvoir rejoindre son poste. Il a demandé à bénéficier d'une retraite anticipée (28).

Le 11 mars 1980, la Commission des droits de l'homme de l'O.N.U. adoptait une résolution sur les droits de l'homme des fonctionnaires des Nations Unies, après une intervention de la F.I.C.S.A. auprès du Président de la Commission au sujet du cas Wesolowska. La Commission lançait un appel aux Etats membres pour qu'ils respectent leurs obligations et priait le Secrétaire général de recourir à ses bons offices pour assurer la jouissance complète des droits de l'homme des fonctionnaires de l'O.N.U. ainsi que la jouissance des droits reconnus en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. En décembre 1980, l'Assemblée générale des Nations Unies faisait appel à tous les Etats membres pour qu'ils respectent les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires des Nations Unies. Cet appel était renouvelé en 1981, 1982, 1983 et 1984 (29).

IX. — ESPIONNAGE

Placés sous l'autorité du chef de secrétariat, les fonctionnaires internationaux ne doivent ni solliciter ni recevoir d'instructions de leur gouvernement. Ils doivent se consacrer intégralement à leur activité professionnelle pour l'Organisation. Ils ne doivent pas assumer d'autres fonctions sans l'autorisation du chef de secrétariat. Enfin, ils sont tenus à une obligation de réserve et de neutralité politique : ils ne peuvent se livrer à aucune activité politique qui soit incompatible avec l'indépendance et l'impartialité qu'exige leur qualité de fonctionnaire international ou qui puisse en faire douter (30).

Toutes ces obligations sont bafouées par les fonctionnaires internationaux qui se livrent à des activités d'espionnage. Un certain nombre de fonctionnaires d'organisations des Nations Unies, ressortissants de l'U.R.S.S., ont été soupçonnés, accusés ou convaincus d'espionnage au cours des dernières années (31).

(28) *Le Monde*, 15 décembre 1984, p. 6.

(29) Résolution 31 (XXXVI) et communiqué de la FICSA/N/39 du 22 avril 1980. Résolutions 35/212, 36/232, 37/236, 38/230 et 39/244.

(30) Disposition 101.6 a) du Règlement du personnel de l'O.N.U. et articles 1.7 et 1.8 du Statut du personnel.

(31) Il est probable que d'autres pays utilisent l'O.N.U. pour des activités d'espionnage. Selon l'*International Herald Tribune* (4/9/1979), environ 200 agents du F.B.I. et de la C.I.A. seraient employés à des activités de contre-espionnage à New York, mais sans préciser combien sont des fonctionnaires de l'O.N.U. Cependant le fait que la grande majorité des sièges des

Selon M. Chevtchenko, plus de 300 professionnels de l'espionnage travaillent aux Nations Unies pour le compte du K.G.B., y compris des fonctionnaires internationaux et membres de la Mission soviétique, ou journalistes soviétiques (32). Selon *Newsweek* (33), 78 des 300 ressortissants soviétiques employés par les organisations des Nations Unies à Genève sont des agents du K.G.B. ou du G.R.U., les services de renseignements civils et militaires. L'espionnage est rarement dirigé contre les organisations elles-mêmes, dont les activités ne sont généralement pas confidentielles et n'offrent que rarement un intérêt digne d'être l'objet d'espionnage. Il s'exerce plutôt à l'égard du pays hôte de l'organisation, ou comme base à l'égard des pays avoisinants.

Les exemples ne manquent pas. Ainsi, le 24 février 1967, M. Nicolas Petrov, fonctionnaire élu de l'Union internationale des Télécommunications et membre du Comité international d'enregistrement des fréquences, était expulsé de la Suisse pour espionnage. Il avait tenté de corrompre un haut fonctionnaire helvétique pour obtenir des renseignements concernant la Suisse et un Etat tiers (34).

La défection d'A. Chevtchenko, le 10 avril 1978, a été suivie de la découverte de plusieurs affaires d'espionnage. Selon ses propres écrits, Chevtchenko lui-même a coopéré avec le K.G.B. en « casant » des agents du K.G.B. et du G.R.U. dans son propre département à l'O.N.U. : neuf des douze employés soviétiques placés sous ses ordres, ainsi qu'un Tchéco-slovaque, un Hongrois, un Allemand de l'Est et un Bulgare appartenaient aux services de renseignements (35). Il a ensuite accepté de travailler pour la C.I.A. tout en conservant ses fonctions officielles à l'O.N.U. (36).

Le 20 mai 1978, deux autres fonctionnaires de l'O.N.U. à New York, R. P. Tchernyayev, employé au service du personnel, et V. A. Enger, haut fonctionnaire du Département des Affaires politiques, ont été arrêtés en flagrant délit d'espionnage. Ils étaient le même jour suspendus de leurs fonctions par l'O.N.U., sans traitement, et radiés des effectifs le 30 septembre. Le 30 octobre, ils étaient condamnés à cinquante années de prison chacun. Ils étaient échangés le 27 avril 1979 contre cinq dissidents détenus en U.R.S.S. (37).

organisations des Nations Unies soit située dans des pays occidentaux (New York, Genève et Vienne) explique sans doute, sans la justifier, l'utilisation active de ces organisations par les services de renseignements de pays est-européens.

(32) *Le Monde*, 26 septembre 1979.

(33) « Geneva's Soviet Agents », Arnaud DE BORCHGRAVE, 7 mai 1979.

(34) « Chronique des faits internationaux », Charles ROUSSEAU, *R.G.D.I.P.*, 1967, pp. 792-793.

(35) A. CHEVTCHENKO, *op. cit.*, pp. 300-301.

(36) Ses activités d'espionnage au profit de la C.I.A. ont été contestées par E. J. EPSTEIN dans son article « The spy who came in to be sold », *The New Republic*, 15-22 juillet 1985. Chevtchenko a maintenu ses assertions au cours d'une conférence de presse tenue le 31/7/1985 à Washington D.C. : *New York Times*, 1/8/1985.

(37) Charles ROUSSEAU, « Etats-Unis et U.R.S.S. », *R.G.D.I.P.*, 1979/1, pp. 167-168 et 1979/4, p. 1034.

Le 31 juillet 1978, le B.I.T. résiliait le contrat de G. Miagkov, fonctionnaire employé à la Division de la formation professionnelle, à la demande de la Suisse en invoquant l'article 25 de l'accord de siège conclu en 1946 entre la Suisse et l'O.I.T. Cet article prévoit que « l'O.I.T. collaborera avec les autorités suisses en vue d'éviter tout préjudice à la sécurité de la Suisse du fait de son activité ».

Le 6 juin 1978, M. V. Boukreev, Directeur du service de documentation du B.I.T. pressenti comme Directeur général adjoint, quittait son poste pour « raison familiale » (38).

Informé d'allégations selon lesquelles plusieurs hauts fonctionnaires soviétiques de l'O.N.U. auraient été des agents du K.G.B., le Secrétaire général des Nations Unies, M. Kurt Waldheim, indiquait qu'il ne disposait que d'informations de presse, mais pas de preuves formelles de ces accusations (39).

En avril 1980, un fonctionnaire soviétique de l'O.M.S., employé au Service de l'information depuis 1977, M. I. Dzhirkvelov, quitta son poste à Genève pour demander l'asile politique en Grande-Bretagne. Selon ses révélations ultérieures, il avait été agent du K.G.B. jusqu'à 1956, puis correspondant de l'Agence Tass. Il continua à travailler pour les services de renseignements soviétiques comme chargé de l'information à l'O.M.S. (40).

En avril 1983, le gouvernement français expulsait 47 ressortissants soviétiques dont des agents diplomatiques et cinq fonctionnaires de l'UNESCO. Ces derniers ont, de Moscou, démissionné de leurs fonctions à l'UNESCO (41).

CONCLUSION

Les pratiques des pays socialistes d'Europe de l'Est décrites ci-dessus sont inconciliables avec les principes de la fonction publique internationale énoncés dans la Charte des Nations Unies et les actes constitutifs des institutions spécialisées, dans les statuts et règlements du personnel et dans les conventions sur les privilèges et immunités des organisations des Nations Unies.

Les chefs de secrétariat ont été contraints d'accepter la plupart de ces pratiques (mis à part les arrestations arbitraires et l'espionnage) qui, pour les États concernés, ne sont pas négociables, car elles s'insèrent dans le cadre rigide et autoritaire des relations entre l'État socialiste et ses citoyens

(38) Selon *Le Messenger*, Thonon, 7/7/1978, V. BOUKREEV avait invoqué la maladie de sa mère, pourtant morte deux années plus tôt. Voir également *La Tribune de Genève*, 5 et 6 août 1978.

(39) *Tribune de Genève*, 6 juillet 1978.

(40) *The Times*, 23 mai 1980.

(41) Charles ROUSSEAU, *Chronique, R.G.D.I.P.*, 1983, p. 865 et *Le Monde*, 15/12/1984, p. 6.

dans le contexte de la conception socialiste des organisations internationales, acteurs subalternes, non autonomes, de la société internationale. La participation des Etats socialistes aux organisations des Nations Unies semble requérir, en fait, l'acceptation de ces pratiques par les administrations internationales.

Quelles sont les conséquences de ces pratiques? Que peuvent faire les chefs de secrétariat pour en atténuer les effets négatifs?

Les conséquences

Les conséquences de ces pratiques sont généralement défavorables pour les organisations et pour les Etats concernés.

Pour les organisations, les pratiques des Etats socialistes provoquent la division du secrétariat en un secteur international placé sous l'autorité du chef de secrétariat et un secteur intergouvernemental qui reste sous le contrôle de certains Etats membres. Elles brisent l'unité du secrétariat en créant des enclaves nationales et mettent en cause l'impartialité des fonctionnaires internationaux, et donc la crédibilité des secrétariats internationaux.

La pratique exclusive des candidatures officielles, si elle n'est pas soumise à un examen critique, peut aboutir au recrutement de personnel non qualifié ou insuffisamment qualifié, professionnellement et/ou linguistiquement.

Les contrats limités à des périodes de cinq à huit ans restreignent l'efficacité des fonctionnaires de ces nationalités, étant donné que la mise au courant de nouveaux fonctionnaires dans le milieu très spécifique de l'organisation internationale nécessite parfois une période d'adaptation et d'apprentissage d'un à deux ans. La pratique des contrats temporaires, non renouvelables au-delà d'une durée déterminée, nuit à la continuité et donc à l'efficacité du service. Les activités de certains fonctionnaires au bénéfice prioritaire de leur gouvernement rendent leurs activités professionnelles officielles dérisoires et futiles.

Par réaction de défense, certaines organisations ne confient aux fonctionnaires de ces Etats que des tâches secondaires, ou temporaires, ou les isolent dans des postes sans substance et sans liens avec l'organisation active, sachant qu'ils ne passeront que quelques années dans l'institution et que certains d'entre eux seront amenés à abuser de leur position en faveur de leur gouvernement.

Ces pratiques ont des conséquences défavorables pour le prestige des Etats socialistes, qui ne permettent pas toujours à leurs fonctionnaires de démontrer leurs capacités, leur compétence, leur assiduité, sinon leur dévotion au service international.

Que peuvent faire les chefs de secrétariat?

Les chefs de secrétariat ne peuvent évidemment pas empêcher les Etats membres de proposer des candidatures officielles, ni les obliger à autoriser des détachements de plus longue durée.

Cependant, l'organisation peut et doit appliquer aux fonctionnaires de ces pays les mêmes règles qu'aux fonctionnaires internationaux d'autres nationalités pour éviter toute injustice et préserver l'intégrité de la politique du personnel de l'organisation.

Ainsi, avec le plein appui du chef de secrétariat, le service du personnel devrait s'assurer que les candidats présentés par les Etats concernés sont qualifiés par leur formation, leur expérience et leurs connaissances linguistiques pour le poste à pourvoir. S'ils ne le sont pas, l'organisation devrait demander au gouvernement de présenter d'autres candidats. Si les candidats ne sont pas qualifiés, le poste devrait être pourvu par un candidat qualifié d'une autre nationalité.

A leur entrée en service, les nouveaux fonctionnaires devraient non seulement signer le serment d'internationalisme requis de tout le personnel (Art. 1.9 du Statut du personnel de l'O.N.U.), mais également participer à des séances collectives d'information où les obligations d'indépendance leur seraient précisées.

Les fonctions des postes offerts à des candidats des pays de l'Est devraient être précisées et en rapport avec le grade des postes. Les chefs responsables des intéressés devraient être encouragés à surveiller attentivement la mise au courant, le travail et la conduite de ces fonctionnaires (comme ceux de leurs autres subordonnés) et, après un rappel à l'ordre préalable, à sanctionner toute négligence, insuffisance professionnelle, absence non motivée, indiscrétion avérée ou violation des normes de conduite des fonctionnaires internationaux.

Tous les Etats membres contribuent au budget des organisations dont environ 70 % sont consacrés aux coûts de personnel. Il n'est pas plus admissible pour les pays d'Europe de l'Est que pour les autres Etats que tous les fonctionnaires ne fassent pas preuve d'ardeur au travail et de loyauté et ne soient pas soumis à la même réglementation. Selon G. Morozov, il est non moins nécessaire que « les rouages de l'O.I.G. fonctionnent de façon efficace, c'est-à-dire que le service assuré par les fonctionnaires internationaux soit de qualité » (*op. cit.*, p. 194).

Les chefs de secrétariat devraient adopter la même attitude que le Directeur général de l'UNESCO (dans l'affaire *Dumitrescu*) quand le statut international de leurs fonctionnaires n'est pas respecté par certains Etats membres, c'est-à-dire obtenir le soutien de leurs organes directeurs et persévérer dans une attitude ferme, dans le cadre des dispositions statutaires.

En conclusion, la protection de l'indépendance de la fonction publique internationale face aux interventions gouvernementales repose en grande partie sur la volonté ferme du chef de secrétariat de la faire respecter. Pour ce faire, il peut compter sur l'appui d'une majorité des Etats membres et sur celui des associations du personnel.

Comme l'a souligné M. Bettati (42), il s'agit d'un « cruel dilemme qui conduit le chef de l'administration internationale à mettre collectivement en garde les Etats et leurs ingérences tout en cédant, ici ou là, aux sollicitations de l'un ou de plusieurs d'entre eux, tantôt pour préserver l'éphémère équilibre budgétaire ou le précaire consensus politique, tantôt pour combiner en subtils dosages les souvent contradictoires exigences du principe d'équitable répartition géographique avec celui de la meilleure compétence possible des agents et du respect de leur indépendance ». L'attitude du chef de secrétariat est également influencée par son désir de maintenir de bonnes relations avec tous les Etats membres, dans l'intérêt général du soutien nécessaire de ces Etats à l'existence et au bon fonctionnement de l'organisation, sans oublier le soutien nécessaire à une éventuelle réélection du chef de secrétariat.

Theodor Meron constate une politisation croissante des organisations des Nations Unies et il s'attend à une « balkanisation » de la fonction publique internationale et à un partage de plus en plus net des postes importants entre les pays puissants et les blocs (43).

Ce diagnostic n'est pas confirmé par la situation dans toutes les institutions des Nations Unies, dont certaines sont plus « politisées » que d'autres. Il semble au contraire que les principes classiques de la fonction publique internationale soient bien vivants, quarante ans après la création de l'O.N.U. et que la grande majorité des Etats membres et des fonctionnaires internationaux et l'ensemble des associations du personnel les soutiennent. Les efforts des chefs de secrétariat et des associations du personnel devraient porter sur les exceptions, les dérogations, les violations des règles statutaires.

Dans l'intérêt d'une coopération internationale crédible et efficace, il faut maintenir le cap vers l'idéal d'une fonction publique indépendante, impartiale et dynamique.

(42) « L'avenir de la fonction publique internationale : question introductive », dans *L'avenir des organisations internationales*, *Economica*, 1984, p. 190.

(43) « L'indépendance de la fonction publique internationale et son avenir », dans *L'avenir des organisations internationales*, *Economica*, 1984, p. 239.