

**LA SUCCESSION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES
ET L'INDÉPENDANCE
DES FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX
A PROPOS D'UNE DÉCISION
DE LA COMMISSION DE RECOURS DU C.I.H.E.A.M.**

ALAIN PELLET

Le 10 mars 1972, la Commission de Recours du Centre International des Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes (C.I.H.E.A.M.) prononçait sa première décision à l'occasion d'une affaire opposant l'organisation à son ancien Secrétaire Général. Ce litige pose un certain nombre de problèmes intéressants à la fois en ce qui concerne la compétence de cet organisme et quant à la motivation de sa décision.

1. Le C.I.H.E.A.M.

Le C.I.H.E.A.M. a été créé par un Accord signé le 21 mai 1962 à Paris par les représentants des gouvernements de l'Espagne, de la France, de la Grèce, de l'Italie, du Portugal, de la Turquie et de la Yougoslavie. Cet accord était l'aboutissement d'une longue série de négociations menées depuis 1958 sous les auspices de l'O.C.D.E. et du Conseil de l'Europe. Le double objectif du C.I.H.E.A.M., tel qu'il est énoncé dans le Preamble de l'Accord est de « donner un enseignement complémentaire tant économique que technique, et de développer l'esprit de coopération internationale parmi les cadres de l'agriculture des pays méditerranéens ».

Le Centre est administré par un Conseil composé de représentants des sept pays membres et est financé par les contributions de ces Etats. Le Conseil d'Administration est assisté, dans le domaine scientifique, par un Comité Consultatif. Le Secrétariat Général enfin, assure la préparation et l'exécution de ses décisions. L'organisation dispense son enseignement post-universitaire dans trois Instituts situés à Bari (Italie), Montpellier (France) et Saragosse (Espagne).

Le personnel du Centre relève d'un statut élaboré par le Conseil d'Administration. Trois textes ont été successivement adoptés, le premier en décembre 1965, puis un statut applicable seulement au personnel des Instituts en juin 1967, et enfin le règlement actuellement en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1969. Des accords ont été passés avec les pays hôtes pour faire bénéficier les agents de certains avantages sociaux.

Le personnel était soustrait à tout droit national, seule une juridiction spéciale pouvait régler les litiges risquant de survenir entre l'organisation et ses agents(1).

2. La Commission de Recours.

A cet égard, les trois statuts qui ont successivement régi le personnel du Centre contiennent des dispositions différentes.

Le premier de ces textes, élaboré en décembre 1965, prévoyait dans son article 19 que « la Commission de Recours de l'O.C.D.E. connaît des litiges d'ordre individuel auxquels pourrait donner lieu une décision du Conseil d'Administration ou du Secrétaire Général que les membres du Secrétariat, anciens membres ou leurs ayant droit estiment leur faire grief ».

En juin 1967, le nouveau statut, applicable uniquement au personnel des instituts créa une Commission de Conciliation « ad hoc » dont la composition devait être fixée par une instruction du Secrétaire Général (article 25).

Mais le Conseil d'Administration adopta alors, en juillet 1968, un « statut de la Commission d'Arbitrage » dont l'existence et la compétence ne semblent reposer sur aucun des deux textes précités. Cette Commission devait se composer de trois membres : le Président désigné par le Conseil d'Administration en dehors du personnel du Centre, un membre nommé par le Secrétaire Général et un autre membre, du même grade que le requérant et « désigné pour chaque réclamation par les agents du Secrétariat Général ou des Instituts ». Ce texte, qui s'inspire largement, en ce qui concerne la procédure, du statut de la Commission de Recours de l'O.C.D.E., n'a jamais été appliqué.

Enfin, le Règlement du Personnel adopté par le Conseil d'Administration le 1^{er} juillet 1969, qui remplace et annule les textes précédents, institue une Commission de Recours dont la composition et le fonctionnement sont fixés par un règlement du même organe en date du 9 mars 1970 (révisé le 22 octobre 1971).

Cette Commission est composée de membres désignés par chacun des gouvernements parties à l'Accord portant création du C.I.H.E.A.M. — soit en principe sept membres titulaires et sept membres suppléants —. Elle élit son Président et ses deux vice-présidents parmi les membres titulaires et ne peut siéger valablement qu'en présence de l'un d'eux et de deux autres membres, titulaires ou suppléants.

Sa compétence (articles 7 et 8 du Règlement) s'étend exclusivement aux litiges d'ordre individuel suscités par une décision du Secrétaire Général. D'autre part, elle peut interpréter le règlement du personnel ainsi que les règlements émanant du Conseil d'Administration et les instructions du Secrétaire Général. Ses pouvoirs sont de deux sortes : elle peut annuler la décision attaquée ou condamner le Centre à des dommages-intérêts. Le règlement de procédure qu'elle s'est donné reprend la plupart des dispositions de celui de la Commission de Recours de l'O.C.D.E. Aucun texte ne précise quel est le droit applicable.

3. Les circonstances de l'affaire Brault.

Le premier et pour l'instant unique recours sur lequel cette Commission a été appelée à se prononcer a été introduit par l'ancien Secrétaire Général du Centre, M. Brault.

(1) La création de « tribunaux administratifs », au sein des Organisations Internationales semble correspondre de plus en plus à une nécessité. V. Suzanne BASTID, « Have the U.N. Administrative Tribunals contributed to the Development of International Law? », in *Mélanges Jessup*, 1972, p. 298s.

Celui-ci était un fonctionnaire du Ministère français de l'Intérieur, détaché depuis 1953 auprès du Ministère des Affaires Etrangères pour être mis à la disposition du Conseil de l'Europe. Ayant participé, en tant que fonctionnaire de cette organisation à la création du C.I.H.E.A.M., il en fut nommé Secrétaire Général à compter du 1^{er} octobre 1965; le Conseil de l'Europe l'avait donc à son tour détaché.

Le détachement de M. Brault par l'Administration française fut renouvelé en 1958 et 1963. Il devait arriver à expiration le 31 octobre 1968. Le 24 février 1969, le représentant de la France fit savoir au Conseil d'Administration du Centre que le détachement de ce fonctionnaire ne serait prolongé que jusqu'au 1^{er} mars 1969. Le Conseil prit acte de cette déclaration et pourvut au remplacement du Secrétaire Général. La prolongation du détachement entre le 1^{er} novembre 1968 et le 28 février 1969 fut ensuite régularisée par un arrêté du Ministre de l'Intérieur.

Le 10 mars 1969, M. Brault formait un recours contre la décision du Conseil d'Administration du 24 février précédent. La Commission de Recours, réunie les 9 et 10 mars 1972 sous la présidence du professeur Maresca, se trouvait affrontée à deux problèmes: celui de sa compétence d'une part et la question de la responsabilité du Centre d'autre part.

4. La compétence de la Commission de Recours.

Au moment où les faits se sont produits (février 1969), cette Commission n'existait pas puisqu'elle a été créée par le règlement du personnel du 1^{er} juillet 1969. On voit mal d'ailleurs quelle instance aurait pu connaître de la requête de M. Brault au moment où elle a été introduite. En effet, celui-ci, en tant que Secrétaire Général, était soumis au premier statut du personnel, celui de 1965, qui donnait compétence à la Commission de Recours de l'O.C.D.E. pour régler les litiges. Mais cette disposition semble avoir été implicitement abrogée par la décision du Conseil d'Administration de juillet 1968 créant une Commission d'Arbitrage (v. *supra*).

En mars 1969, tous les membres de cet organisme n'avaient pas été nommés. Mais c'est tout naturellement devant lui que M. Brault intenta son recours le 10 mars 1969 soit près de quatre mois avant la création de la nouvelle Commission de Recours.

Celle-ci, en jugeant l'affaire au fond, malgré l'absence de texte concernant sa compétence «*ratione temporis*» admit cependant implicitement qu'elle était compétente. Cette solution qui, semble-t-il, ne fut contestée ni par le requérant, ni par le C.I.H.E.A.M., est cependant discutable et pose le problème de la succession des organes juridictionnels internationaux.

Sans doute, de telles novations se sont-elles déjà produites, mais jamais un tribunal international, qu'il s'agisse d'une juridiction établie par un traité ou du tribunal administratif d'une organisation internationale, n'avait été affronté à un tel *vacuum juris*. Ainsi, la résolution de l'Assemblée de la S.D.N. du 18 avril 1946 avait-elle expressément prévu le transfert de toutes les compétences du Tribunal Administratif de cette organisation à l'Organisation Internationale du Travail (2) (à l'égard de laquelle il était du reste déjà compétent). Le cas de la dévolution des attributions de la C.P.J.I. à la C.I.J. est également bien connu, mais, là encore,

(2) V. Jacques BALLALOU, *Le Tribunal Administratif de l'O.I.T. et sa jurisprudence*, 1967, p. 22s.

les articles 92 de la Charte et 36 et 37 du Statut contiennent des dispositions expresses concernant le transfert. Celles-ci n'ont pas été sans poser de graves problèmes d'interprétation (3), mais les règles dégagées à ces occasions n'étaient guère utiles pour la solution de l'affaire Brault car il s'était agi d'appliquer et d'interpréter des règles écrites, non de poser des principes généraux.

La transformation de la Cour de Justice de la C.E.C.A. en Cour de Justice des Communautés Européennes est plus riche d'enseignements. L'article 4 de la Convention relative à certaines institutions communes aux Communautés Européennes prévoit en effet que « dès son entrée en fonctions, la Cour de Justice unique (...) remplace la Cour prévue à l'article 32 du traité instituant la C.E.C.A. Elle remplit les compétences attribuées à cette Cour par ce traité, conformément aux dispositions de celui-ci ». Ainsi que le fait remarquer M. A. Ch. Kiss, malgré l'absence de dispositions expresses, « la nouvelle Cour qui a remplacé celle de la C.E.C.A. a repris non seulement les compétences exercées par son prédécesseur, mais même les quelques quarante affaires en suspens devant cette Cour » (4). Ce faisant, la Cour de Justice des Communautés a sans doute estimé que la continuité des organisations internationales ou de leurs organes juridictionnels était une nécessité fondamentale de la bonne administration de la justice (5) (6). La Commission de Recours du C.I.H.E.A.M. a, semble-t-il, fait de même. Une explication n'aurait cependant pas été inutile.

D'autres problèmes de compétence, ayant aussi une grande portée théorique, se posaient également. La compétence de la Commission de Recours, comme celle de son prédécesseur, la Commission d'Arbitrage, ne s'étend qu'aux litiges opposant le Secrétaire Général à un agent ou ancien agent du C.I.H.E.A.M. S'il faut déjà faire un effort d'imagination pour admettre qu'un ancien Secrétaire Général n'est qu'un « ancien agent » (7), l'assimilation du Conseil d'Administration au Secrétaire Général est encore plus difficile à envisager. Sans doute, l'article 6 du statut du personnel alors en vigueur prévoyait-il que les fonctions et obligations attribuées au Secrétaire Général à l'égard des autres agents sont assumées par le Conseil d'Administration vis-à-vis du Secrétaire Général, mais il n'y a aucune raison de penser que la compétence de la Commission de Recours s'étend à ces actes du Conseil.

En l'absence d'allusion à ce problème dans la décision de la Commission, il est difficile de déterminer avec précision ce qui l'a poussée à se reconnaître compétente. On peut imaginer de faire appel à la notion de *forum prorogatum* tacite. A priori, rien ne s'y oppose puisqu'à aucun moment les parties ne semblent avoir relevé l'incompétence de la Commission. Toutefois, une telle thèse, séduisante de *lege ferenda* est assez discutable au point de vue du droit positif. D'une part en

(3) Affaires de l'Incident aérien du 27 juillet 1955, *Rec.* 1959, p. 127s.; du Temple de Preah Vihear, compétence, arrêt du 26 mai 1961, *Rec.* 1961, p. 17s.; de la Barcelona Traction, exceptions préliminaires, arrêt du 24 juillet 1964, *Rec.* 1964, p. 27s.

(4) Alexandre-Charles Kiss, « Quelques aspects de la substitution d'une organisation internationale à une autre », *A.F.D.I.* 1961, p. 477.

(5) Dans ce sens, v. notamment, OPPENHEIM-LAUTERFACHT, *International Law*, 8^e édition, 1955, vol. 1, p. 168; contra : HUNGDAH CHU, « Succession in International Organisations », *I.C.L.Q.*, janv. 1955, pp. 83-120.

(6) Cette attitude peut être rapprochée de celle de la C.I.J. qui a estimé, à propos du mandat exercé par l'Afrique du Sud sur le Sud-Ouest Africain : « On ne saurait admettre que l'obligation de se soumettre à surveillance aurait disparu pour la simple raison que cet organe de contrôle a cessé d'exister, alors que les Nations Unies offrent un autre organe international chargé de fonctions analogues encore que non identiques ». (Avis du 11 juillet 1950, *Rec.* 1950, p. 128).

(7) V. infra.

effet, la transposition de l'institution de la prorogation de compétence en droit international est discutée par de nombreux auteurs (8); d'autre part, même en admettant que cette transposition soit possible (9), il est douteux que les conditions en soient réunies en l'espèce. L'idée de *forum prorogatum* suppose en effet qu'un tribunal qui ne serait pas compétent *ratione materiae* ou *ratione personae* le devient par suite du consentement des parties. Encore faut-il que la juridiction du tribunal soit fondée sur leur consentement. Or comme celle de tout tribunal administratif international, la compétence de la Commission de Recours du C.I.H.E.A.M. paraît être d'attribution et devrait par suite être interprétée strictement (10).

A vrai dire, cependant, tout s'est passé comme si, alors que la compétence de la Commission était fort discutée en l'espèce, celle-ci avait estimé que si elle refusait de se reconnaître compétente, elle commettrait un déni de justice à l'égard de M. Brault. Cette attitude est calquée sur celle de l'Organisation elle-même qui, en admettant de se présenter à l'instance a ainsi manifesté son intention de transmettre à un organe impartial le différend l'opposant à son ancien Secrétaire Général (11). La position de la Commission s'explique mieux en faisant appel à l'équité que sur une base purement juridique.

Quels que soient les motifs qui ont poussé la Commission à se reconnaître compétente, il est regrettable que la motivation sommaire de sa décision ne permette pas de les dégager avec plus de précision.

5. La responsabilité du C.I.H.E.A.M.

Le même obstacle rend difficile le commentaire de la solution retenue par la Commission en ce qui concerne le fond de l'affaire.

Le problème que celle-ci avait à résoudre se décomposait en fait en deux questions d'inégale importance :

- a) le départ de M. Brault du Centre, dans les circonstances qui ont été indiquées, est-il dû à une décision du Conseil d'Administration ?
- b) dans l'affirmative, cette décision est-elle illégale ?

En ce qui concerne le premier point, l'Organisation soutenait que le Conseil d'Administration, mis par la délégation française devant un fait accompli, s'était borné à « prendre note » de cette déclaration (selon les termes mêmes des « conclusions du Conseil d'Administration » adoptées lors de la séance du 24 février 1969) et à constater la vacance du poste. Cette attitude et ces conclusions ne sauraient donc être assimilables à des décisions. Le C.I.H.E.A.M., semble donc

(8) Les auteurs des pays de l'Est, en particulier, y sont nettement hostiles; v. notamment Bohdan WINIARSKI, « Quelques réflexions sur le soi-disant *forum prorogatum* en droit international », *Mélanges Spiropoulos*, 1957, pp. 445-452. Dans le même sens, opinion dissidente de Max HUBER dans l'affaire des Minorités Polonaises, C.P.J.I., série A, n° 15, p. 48s.

(9) V. les exemples donnés par Shabtai ROSENNE, *The Law and Practice of the International Court*, 1965, vol. 1, p. 344 s.

(10) Il est vrai que cette règle est interprétée de manière très souple par les tribunaux administratifs internationaux (v. la contribution de M^{me} BASTID aux *Mélanges Jessup*, précitée, note 1).

(11) Cette attitude rappelle, dans une certaine mesure, celle du Conseil de la S.D.N. à propos de l'affaire Monod. En l'absence de recours juridictionnel, cet organe avait renvoyé l'examen d'un litige l'opposant à un ancien fonctionnaire du Secrétariat à un collège de trois personnes ayant une expérience judiciaire, alors qu'il n'y était pas tenu (J.O. de la S.D.N. 1925, p. 858).

considérer que, s'il y a eu une décision, elle a été le fait du gouvernement français, mais en aucun cas du Conseil d'Administration.

A l'inverse, on pouvait soutenir que le Conseil d'Administration, à la suite de la déclaration du représentant de la France, annonçant le rappel de M. Brault, aurait dû le consulter afin de savoir s'il préférerait démissionner de l'Administration française pour continuer à assurer ses fonctions au C.I.H.E.A.M. ou démissionner du Centre pour réintégrer son Ministère d'origine.

En considérant que le rappel de M. Brault par l'administration française entraînait l'indisponibilité de celui-ci pour continuer à exercer ses fonctions au Centre, et en déclarant le poste de Secrétaire Général vacant, le Conseil d'Administration aurait donc eu une attitude active qui peut s'analyser en une décision.

La Commission de Recours, en allouant une indemnité au requérant « au titre du préjudice matériel et moral par lui encouru du fait de la *décision* prise à son égard par le Conseil d'Administration le 24 février 1969 » a suivi ce raisonnement. Sur ce point la position de la Commission ne peut qu'être approuvée : la solution contraire aurait abouti à désarmer singulièrement les organisations internationales face aux exigences des Etats concernant leur personnel : il convenait de leur reconnaître le droit et l'obligation de prendre une décision elle-même.

La réponse à la deuxième question : l'attitude du Conseil d'Administration est-elle illégale ? est plus délicate.

Il ressort des visas de la décision que le requérant réclamait « le paiement d'une indemnité de préavis de quatre mois, prévue à l'article III/2 des Instructions du personnel de l'O.C.D.E., applicable au Centre par renvoi du Statut des membres du Secrétariat du Centre (de 1965), ainsi que le paiement d'une indemnité couvrant les préjudices moral et matériel allégués par lui ».

L'article 11 du statut du personnel de 1965, applicable à M. Brault, renvoie en effet aux Instructions du personnel de l'O.C.D.E. qui prévoient un préavis de quatre mois (ou le versement d'une indemnité correspondante) dans tous les cas de licenciement, sauf si les fonctions prennent fin à la suite d'une action disciplinaire ou au cours d'un stage. La même disposition du statut de 1965 énumère en outre de manière limitative les cas de licenciement, le rappel par l'administration d'origine n'y étant évidemment pas compris.

On peut songer à invoquer également l'article 7 de l'Accord portant création du Centre qui garantit l'indépendance du personnel vis-à-vis des Etats membres, pour souligner que le Conseil d'Administration, en se considérant comme lié par une information émanant du gouvernement français, avait agi en violation de ce principe. Dans cette optique, la décision de rappel apparaît comme une affaire ne concernant que l'Administration française et l'intéressé, et le rapport existant entre le Centre et son Secrétaire Général n'aurait dû être en rien modifié par cette décision, en vertu du principe de l'indépendance de l'organisation pour le recrutement, la gestion et le licenciement de son personnel.

La Commission de Recours paraît avoir suivi ce raisonnement en condamnant l'Organisation à payer d'une part une indemnité de préavis de 22 718 francs, correspondant à la différence entre le traitement touché par l'intéressé au Centre et celui réellement perçu pendant la période concernée, et d'autre part une indemnité pour préjudice matériel et moral fixé de façon forfaitaire à 45 000 F. L'importance de cette somme mérite d'être notée car il est inhabituel qu'une juridiction administrative internationale accorde des dommages-intérêts de ce montant, d'autant plus que M. Brault avait été réintégré immédiatement dans la fonction publique française.

6. Portée et dangers de la solution retenue.

Cette décision est surtout remarquable par la brièveté et la fermeté de ses deux seuls considérants :

« 1. Selon un principe général du droit des organisations internationales, chaque organisation jouit d'une complète autonomie vis-à-vis des Etats-membres et notamment dans ses rapports avec ses fonctionnaires, de sorte que le rappel par son Etat d'origine d'un fonctionnaire détaché auprès de cette organisation ne saurait déterminer ipso facto la fin de ses fonctions au sein de ladite organisation.

« 2. En outre, c'est également un principe général que l'indépendance du fonctionnaire international serait gravement atteinte si un Etat membre pouvait interférer de façon discrétionnaire dans le rapport existant entre l'organisation et son agent ».

Cette motivation se rapproche davantage dans sa froide concision d'un arrêt du Conseil d'Etat français que d'une décision juridictionnelle internationale, fait qui s'explique sans doute par la composition de la Commission dont les membres sont tous formés à des droits relevant du système latin (12). Il faut noter aussi que la Commission, désireuse, semble-t-il, de poser catégoriquement deux principes fondamentaux a évité de se placer sur le terrain du statut du personnel qui aurait cependant permis d'aboutir vraisemblablement au même résultat. Les deux principes généraux invoqués — qui en réalité se confortent mutuellement — paraissent du reste difficilement contestables, mais leur application en l'espèce peut être discutée.

La jurisprudence administrative internationale a eu à plusieurs reprises à connaître de la notion de détachement, soit qu'un fonctionnaire de l'O.N.U. ait été détaché auprès d'une autre organisation (13), soit qu'ils s'agisse du détachement d'un fonctionnaire ressortissant d'un Etat membre auprès de l'Organisation (14). Dans l'affaire Higgins, le Tribunal Administratif des Nations Unies a souligné que cette position présuppose 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. Il est difficile de prétendre que la décision Brault oblige la France à renouveler le détachement tant que les trois parties ne sont pas d'accord pour y mettre fin car la Commission a systématiquement évité de se placer sur ce terrain et de condamner l'attitude de la France. Cependant, force est d'admettre que c'est bien le rappel du Secrétaire Général par la France qui est à l'origine de la condamnation du Centre. Sans doute peut-on soutenir que la France aurait pu mettre fin au détachement mais que cela n'entraînait pas forcément le départ de l'ancien Secrétaire Général qui pouvait choisir de démissionner de son corps d'origine; mais ce raisonnement, est très formel car, dans ce cas, la menace de devoir faire un tel choix pesant sur les fonctionnaires détachés auprès des organisations internationales constituerait un moyen de pression difficilement admissible. Or il ne fait aucun doute que l'indépendance des fonctionnaires internationaux par rapport à leur Etat d'origine, comme celle de l'organisation elle-même, est

(12) M. BEDJAOUI fait remarquer dans son ouvrage *Fonction publique internationale et influences nationales*, 1958, p. 529, que, « suivant la composition du Tribunal de l'O.N.U., c'est-à-dire, en définitive, suivant le système juridique qui prédomine à chaque session du Tribunal, on a soit un jugement rappelant par la rigueur de sa construction, les meilleurs arrêts du Conseil d'Etat français, soit une décision semblable aux jugements anglo-saxons et parfois déroutante pour le juriste latin ou continental par le tracé sinueux du raisonnement ».

(13) Par ex. : Tribunal Administratif des Nations Unies, jugement n° 92, Higgins c. Secrétaire Général de l'O.M.C.I., 6 nov. 1964.

(14) Ex. : Tribunal Administratif des Nations Unies, jugements n°s 56, Aglion, 14 déc. 1954. Sikand, 29 sept. 1965 et 151, Yengar, 14 oct. 1971.

un principe bien établi ainsi que l'attestent les dispositions statutaires en vigueur dans toutes les organisations (15) et comme le soulignent une doctrine (16) et une jurisprudence (17) unanimes.

Mais, si le principe existe, les conclusions qu'en a tirées en l'espèce la Commission de Recours du C.I.H.E.A.M. peuvent sembler excessives : certes, un Etat ne peut rappeler à tout moment ses fonctionnaires détachés, mais la période de détachement de M. Brault était venue à expiration et l'intéressé, comme l'organisation, avait toujours su qu'il en serait normalement ainsi. Poser la règle d'un renouvellement automatique et quasi-obligatoire aboutit à faire peser des obligations très lourdes sur les pays qui admettent de détacher leurs fonctionnaires auprès des organisations internationales et ses conséquences peuvent être plus néfastes que bénéfiques pour la fonction publique internationale. Les Etats risquent en effet d'hésiter à « prêter » leurs meilleurs éléments s'ils ne peuvent conserver l'espoir de les voir réintégrer leur poste au bout d'un certain temps; tel est précisément l'avantage de la formule du détachement (18). Il aurait peut-être été plus sage d'admettre que le rappel d'un fonctionnaire dans son administration d'origine à l'issue de la période de détachement prévue, ne porte pas atteinte au principe très exact dégagé par la Commission. Ceci aurait été d'autant plus raisonnable en l'espèce qu'il ne s'agit pas d'un petit fonctionnaire obscur et ignorant de ses droits et obligations, mais du Secrétariat Général d'une organisation internationale, administrateur civil dans la fonction publique française, dont il est peu vraisemblable qu'il ignore la signification de la notion de détachement. Le seul doute que l'on puisse avoir concerne la prolongation de fait qui a suivi, entre le 31 octobre 1968 et le 24 février 1969, l'expiration de la période prévue de détachement. Ce n'est que si on analyse comme un renouvellement tacite — mais pour combien de temps? — que le raisonnement de la Commission devient admissible.

De toute manière, on peut aussi se demander s'il était légitime de ne faire aucune distinction entre la notion de fonctionnaire international et celle de Secrétaire Général. Comme un haut fonctionnaire dans l'ordre interne, celui-ci participe à la fois de la fonction administrative et de la fonction politique (19) et il paraît difficile d'admettre qu'il puisse conserver son poste malgré l'hostilité

(15) Ex. : Charte des Nations Unies, article 100; Statut du Conseil de l'Europe, article 36; Traité de Bruxelles instituant une commission unique des Communautés Européennes du 8 avril 1965, article 10 § 2; Accord portant création du C.I.H.E.A.M., article 7, etc.

(16) V. par ex. S. BASDEVANT, *Les fonctionnaires internationaux*, 1931, p. 165s; M. БЕРЖАОВИ, *op. cit.*, notamment pp. 181-185; R. BLOCH et J. LEFÈVRE, *La fonction publique européenne*, 1963, pp. 36-42; R. MONACO, « Questions de carrière et de détachement par rapport aux fonctions publiques nationales », 2^e colloque sur la fonction publique européenne, Bruxelles, 1963, rapports et conclusions, pp. 83-91; David RUIZ, *Les fonctionnaires internationaux*, 1970, *passim*. V. également l'avis du service juridique du secrétariat de l'O.N.U. concernant le pouvoir autonome et exclusif du Commissaire Général de l'Office de Sécurité et de Travaux des Nations Unies en ce qui concerne la nomination, le transfert et la promotion du personnel de l'Office, 11 juin 1968, *Annuaire Juridique des Nations Unies*, 1968, pp. 226-227.

(17) V. par ex. C.I.J., Avis consultatif, 11 avril 1949, Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, *Rec.* 1949, p. 183; Tribunal Administratif de l'O.I.T., jugement n° 122, Chadsey, 15 oct. 1968.

(18) A ce sujet, v. K.J. PARTSH, « Les rapports de droit entre les agents européens et les Communautés qui les emploient », *Colloque sur la fonction publique européenne*, Bruxelles 1960, rapports et conclusions, pp. 23-34.

(19) Cette ambiguïté est bien mise en valeur par la jurisprudence du Conseil d'Etat français qui admet que le gouvernement peut mettre fin aux fonctions des titulaires des emplois administratifs supérieurs pour simple convenance politique, en dehors de toute considération disciplinaire (Ex. : 10 déc. 1948, Lavaud, *Lebon* 467; 24 juin 1949, Nègre, *Lebon* 304, etc.).

du principal organe politique de l'Organisation quelles que soient les raisons de celui-ci. Du reste, l'institution du Secrétaire Général est prévue dans l'Accord portant création du C.I.H.E.A.M. dont l'article 7 dispose qu'il est nommé par le Conseil d'Administration devant lequel il est responsable. Ceci suffit à le différencier nettement des simples fonctionnaires. Imagine-t-on le Secrétaire Général de l'O.N.U. ou le Directeur de l'U.N.E.S.C.O. formant un recours devant le Tribunal Administratif des Nations Unies ou devant celui de l'O.I.T. sous prétexte que l'Assemblée (ou la Conférence) Générale aurait décidé de ne pas renouveler son mandat? La situation en l'espèce était, il est vrai, un peu différente, M. Brault ayant été nommé pour une durée indéterminée (contrairement d'ailleurs aux dispositions du statut du personnel du C.I.H.E.A.M.). Il n'en reste pas moins que, si l'on peut, de ce fait, admettre que le préavis de quatre mois, prévu par le statut, lui est dû, on voit mal quel préjudice moral il peut avoir subi.

Ou bien faut-il admettre que ce qui est évident pour les grandes organisations internationales ne l'est pas pour les petites? Faire ainsi deux poids et deux mesures conduirait à introduire une fâcheuse incertitude et l'on voit mal quel critère pourrait être adopté.

Partie d'une intention louable — la réaffirmation du principe de l'indépendance des fonctionnaires internationaux — la décision commentée apparaît donc, à certains points de vue, comme discutable. Une motivation plus précise aurait peut-être permis de réfuter par avance certaines des objections que l'on peut lui faire et aurait fourni une base de discussion plus solide que les hypothèses auxquelles on est réduit. Dans l'état actuel de son développement, le droit international s'accommode mal de décisions juridictionnelles elliptiques.