

Extrait de :

NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1977

Deuxième partie. Activités juridiques de l'Organisation des Nations Unies et des organisations intergouvernementales qui lui sont reliées

Chapitre VI. Choix d'avis juridiques des secrétariats de l'Organisation des Nations Unies et des organisations intergouvernementales qui lui sont reliées



Copyright (c) Nations Unies

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Pages

41. Jugement n° 326 (21 novembre 1977) : Price contre Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) [Organisation mondiale de la santé]	
Requête dirigée contre une décision écartant la candidature d'un fonctionnaire à un poste de l'Organisation — Grievs tirés de la composition du Comité de sélection et de la prétendue méconnaissance par le Comité d'une disposition concernant la nomination aux postes vacants de personnes déjà en service dans l'Organisation	201
42. Jugement n° 327 (21 novembre 1977) : Zimmer contre Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	
Requête faisant suite à un recours interne considéré par l'Organisation défenderesse comme ayant été à tort déclaré recevable par l'organe interne de recours — Décision du Tribunal concluant à la régularité du recours interne — Une telle décision tranche non pas la question de la recevabilité de la requête mais une question préjudicielle dont dépend la recevabilité de la requête — Limites du pouvoir de contrôle du Tribunal à l'égard d'une décision qualifiée par le requérant de décision de licenciement mais constituant en fait une décision de non-renouvellement d'un contrat de durée déterminée	201
43. Jugement n° 328 (21 novembre 1977) : Conrad, Argote-Vizcarra, Ordoñez, Carrillo-Fuller, Rodriguez, Gandolfo, Alcade-Beckner et Blaise contre Organisation sanitaire panaméricaine (PAHO) [Organisation mondiale de la santé]	
Décision remplaçant le statut local attribué aux requérantes au moment de leur recrutement par le statut international — Date à prendre en considération pour le calcul des sommes dues aux intéressées au titre des prestations liées au recrutement international	202
44. Jugement n° 329 (21 novembre 1977) : Quansah contre Organisation internationale du Travail	
Requête jugée irrecevable en raison de l'expiration des délais prévus	203
45. Jugement n° 330 (21 novembre 1977) : Peltre contre Institut international des brevets	
Requête dirigée contre une décision refusant une promotion — Limites du pouvoir de contrôle du Tribunal à l'égard d'une telle décision	203
CHAPITRE VI. — CHOIX D'AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES	
A. — AVIS JURIDIQUES DU SECRÉTARIAT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (PUBLIÉS OU ÉTABLIS PAR LE SERVICE JURIDIQUE)	
1. Obstacles juridiques s'opposant à l'installation dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies d'un émetteur-récepteur radio et d'une antenne ne dépendant pas de l'Organisation	204

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
2. Question de savoir si l'utilisation de photographies des bâtiments de l'Organisation des Nations Unies à des fins commerciales est licite conformément aux résolutions de l'Assemblée générale relatives à la protection de l'emblème, du nom et du drapeau de l'Organisation des Nations Unies, à la législation du pays hôte sur les droits d'auteur et à l'accord passé entre l'Organisation des Nations Unies et le pays hôte au sujet des terrains sur lesquels sont situés les bâtiments intéressés	205
3. Représentation des Etats Membres auprès des organes des Nations Unies — Pleins pouvoirs requis en vertu du règlement intérieur des organes principaux de l'Organisation des Nations Unies — Désignation dans les pouvoirs des représentants permanents des organes au sein desquels ils sont habilités à siéger	207
4. Forme dans laquelle la nomination d'un chargé d'affaires <i>ad interim</i> doit être notifiée au Secrétaire général	208
5. Question de l'admission sur son territoire, par un Etat non membre de l'Organisation, de titulaires de passeports de la Rhodésie du Sud, compte tenu de la déclaration unilatérale émanant de l'Etat non membre concerné, selon laquelle il s'engage à veiller à ce que son territoire ne soit pas utilisé aux fins de tourner les sanctions du Conseil de sécurité — Paragraphe 5 de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité	209
6. Commentaires relatifs à certaines questions de procédure soulevées à l'occasion de la proposition tendant à ce que la trente-troisième session de l'Assemblée générale ait lieu ailleurs qu'au Siège de l'Organisation des Nations Unies	211
7. Statut du Corps commun d'inspection approuvé par la résolution 31/192 de l'Assemblée générale — Question de savoir si une institution spécialisée peut réserver sa position à l'égard de l'un quelconque des articles dudit statut — Procédure susceptible d'être suivie en pareil cas	216
8. Résolution de l'Assemblée générale demandant au Secrétaire général de prendre certaines dispositions s'agissant du placement des avoirs de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies — En vertu des statuts de la Caisse commune des pensions, le Secrétaire général a compétence en dernier ressort pour ce qui est du placement des avoirs de la Caisse mais peut toutefois recevoir de l'Assemblée générale des conseils à ce sujet	217
9. Recommandation de la Commission de la fonction publique internationale créée par la résolution 3357 (XXIX) de l'Assemblée générale, relative à la mise en vigueur, dans les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies, d'un nouveau barème des traitements pour les agents des services généraux en poste à Genève — Question de savoir s'il existe des obstacles juridiques à l'application de cette recommandation par le Secrétaire général — Notions de "droits acquis" et de "droits contractuels"	218

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
10. Question de savoir si l'Organisation des Nations Unies a l'obligation de verser des émoluments aux membres du Comité des droits de l'homme créé en application du Pacte international sur les droits civils et politiques et du Protocole facultatif s'y rapportant — Question de savoir comment seront couvertes les dépenses afférentes à la première session (1977) du Comité	231
11. Avis concernant les modalités de négociation d'un accord sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme	234
12. Observations sur l'admission de l'Organisation de libération de la Palestine (OLP) et de l'Égypte à la Commission économique pour l'Asie occidentale (CEAO)	235
13. Observations sur la question de la désignation, par un Etat membre ou membre associé de la CESAP, d'un représentant à la Commission en qualité d'observateur	239
14. Procédures confidentielles établies par des résolutions successives du Conseil économique et social pour l'examen, par la Commission des droits de l'homme et sa Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, des communications relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales — Cas particulier des communications émanant d'organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social — Pratique suivie par la Commission des droits de l'homme et la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités — Question de la suspension ou du retrait du statut consultatif accordé à des organisations non gouvernementales	240
15. Convention unique sur les stupéfiants de 1961 — Question de l'expédition internationale de petites quantités de stupéfiants, saisies au cours de la lutte contre le trafic illicite des stupéfiants, aux fins d'examen dans des laboratoires étrangers ou pour servir de pièces à conviction lors de poursuites judiciaires	248
16. Convention de 1971 sur les substances psychotropes — Question de savoir si, eu égard à la procédure d'amendement prévue à l'article 2 et au paragraphe 2 de l'article 17 de la Convention, la Commission des stupéfiants pourrait décider d'inclure, aux tableaux I à IV de la Convention, les sels des substances énumérées dans ces tableaux avant d'avoir reçu la recommandation correspondante de l'Organisation mondiale de la santé, étant entendu qu'une telle décision ne prendrait effet qu'après réception de la recommandation en question — Question de savoir si, à défaut, la Commission pourrait voter par correspondance sur une recommandation appropriée de l'OMS	249
17. Observations sur la question de savoir si, aux termes de l'Accord international de 1975 sur le cacao, le Conseil international du cacao pourrait légalement réviser en hausse, séparément, les prix minimal et maximal visés au paragraphe 1 de l'article 29, de façon à élargir la marge de 16 cents des Etats-Unis par livre, et si, dans l'affirmative, compte tenu du paragraphe 5	

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
de l'article 29, le Conseil pourrait modifier les autres articles de l'Accord qui seraient affectés par l'élargissement de la marge sans recourir aux procédures d'amendement prévues à l'article 76	250
18. Pratique suivie au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne le choix du dépositaire d'un traité portant création d'une organisation internationale — Cas de la Charte des Nations Unies — Choix de New York comme Siège de l'Organisation des Nations Unies	252
19. Pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire d'amendements à des traités portant création d'organisations intergouvernementales — Hypothèse où de tels amendements donnent lieu au dépôt d'instruments de ratification ou d'acceptation postérieurement à l'entrée en vigueur desdits amendements pour l'ensemble des membres de l'Organisation créée par le traité — Obligation du dépositaire de recevoir en dépôt et de porter à la connaissance des parties tout instrument en bonne et due forme prévu par les clauses finales	253
20. Pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux à l'égard de toute communication d'un Etat devenu récemment indépendant annonçant en termes généraux son intention de succéder aux traités qui avaient été rendus applicables à son territoire avant son accession à l'indépendance par l'Etat alors responsable de ses relations internationales .	254
21. Pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux portant création d'organismes intergouvernementaux — Situation au regard d'un tel traité d'un Etat devenu récemment indépendant au territoire duquel le traité avait été rendu applicable, avant l'indépendance, par l'Etat alors responsable de ses relations internationales — Selon la pratique du Secrétaire général, un tel Etat est automatiquement invité à notifier, s'il le désire, sa succession au traité en question sans qu'il y ait lieu de consulter au préalable l'organisme international concerné, sous réserve des clauses expresses du traité et des procédures d'admission en vigueur pour cet organisme	255
22. Question de la reconnaissance par les autorités compétentes du pays hôte de l'exonération des Nations Unies de la taxe sur les transferts d'actions perçue dans un des Etats du pays hôte sur les transferts de cette nature effectués pour la gestion de tous les avoirs des Nations Unies, en particulier de la Caisse commune des pensions du personnel	258
23. Avis adressés par l'administration fiscale d'un Etat Membre au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) au sujet du paiement de la taxe sur la valeur ajoutée sur des sommes perçues par le FISE	264
24. Exonération des publications des Nations Unies des droits de douane et autres redevances — Interprétation du terme "publications" — Examen des dispositions des instruments pertinents	265
25. Immunité de juridiction des fonctionnaires des Nations Unies en matière de violations du code de la route ou d'accidents de la circulation — Distinction	

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Pages

entre les actes à considérer comme liés au service aux fins du Règlement et du Statut du personnel et les actes accomplis par les fonctionnaires en leur qualité officielle au sens de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies	266
--	-----

B. — AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES RELIÉES À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

1. Organisation internationale du Travail	
a) Mémoires ayant trait à l'interprétation de conventions internationales du travail	268
b) Préavis de retrait devant être donné, conformément au paragraphe 5 de l'article premier de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail, par tout Etat membre ayant l'intention de se retirer de l'Organisation — Question de savoir s'il est légalement possible de proroger ce préavis	268
2. Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	
Procédures ouvertes aux Etats pour établir, sur le plan international, leur consentement à être liés par un traité — Pratique généralement suivie à l'UNESCO en ce qui concerne les conventions adoptées par la Conférence générale ou par des conférences internationales convoquées sous les auspices de l'UNESCO	270

Troisième partie. — Décisions judiciaires relatives à des questions concernant l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui sont reliées

CHAPITRE VII. — DÉCISIONS ET AVIS CONSULTATIFS DE TRIBUNAUX INTERNATIONAUX ... 275

CHAPITRE VIII. — DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

1. <i>Autriche</i>	
Cour suprême statuant en matière civile et criminelle	
Affaire Karl Katary : arrêt du 3 mars 1977	
Fonctionnaire de l'AIEA jouissant de l'immunité diplomatique, engageant une procédure selon la loi autrichienne pour obtenir la garde de son enfant mineur — Contre-requête formée par la mère de l'enfant — Impossibilité de signifier la décision du tribunal de première instance au père de l'enfant et, en conséquence, désignation d'un curateur par le tribunal — Article 32 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques	276
2. <i>Etats-Unis d'Amérique</i>	
United States District Court — District de Columbia	
a) Dupree Associates, Inc. contre l'Organisation des Etats américains et le Secrétariat général de l'Organisation des Etats américains : décision du 31 mai 1977	

Chapitre VI

CHOIX D'AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES

A. — Avis juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (publiés ou établis par le Service juridique)

1. — OBSTACLES JURIDIQUES S'OPPOSANT À L'INSTALLATION DANS LES LOCAUX DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES D'UN ÉMETTEUR-RÉCEPTEUR RADIO ET D'UNE ANTENNE NE DÉPENDANT PAS DE L'ORGANISATION

Mémoire adressé au Chef de la Section des commissions régionales du Département des affaires économiques et sociales

Comme je vous l'ai fait savoir au cours de notre conversation d'hier, l'installation et la mise en service dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies par une entité autre que l'Organisation d'un émetteur-récepteur radio et d'une antenne qui ne sont pas destinés à être utilisés par l'Organisation ne peuvent être autorisés. J'ai promis de vous communiquer cet avis par écrit.

Le principe selon lequel seules les activités de l'Organisation des Nations Unies ou des activités ayant trait à l'Organisation peuvent être autorisées dans les locaux de l'Organisation revêt une importance fondamentale. C'est sur la base de ce principe que les Etats membres accordent aux locaux de l'Organisation des Nations Unies un statut spécial conformément à la Charte, à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies¹ et aux accords passés entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats dans lesquels sont situés des bureaux de l'Organisation. Une dérogation à ce principe ne serait défendable ni du point de vue juridique ni du point de vue de la politique générale de l'Organisation.

L'installation, la mise en service et l'entretien de l'émetteur-récepteur radio et de l'antenne dans les locaux de la CESAP exigeraient également, à notre avis, que l'on autorise l'accès à ces locaux à des personnes qui ne travaillent pas pour la Commission, dans des proportions qui ne sont pas prévues par la disposition très restrictive relative aux autorisations d'accès spéciales figurant à l'alinéa a de la section 4 de l'article III de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et la Thaïlande relatif au siège de la CESAP en Thaïlande².

L'Organisation des Nations Unies, étant donné son statut spécial et le caractère universel de ses activités, n'est pas en mesure d'autoriser l'installation et la mise en service d'émetteurs-récepteurs radio et d'antennes gouvernementaux dans ses bâtiments. Elle n'aurait aucun contrôle sur l'utilisation de ces installations, ce qui pourrait entraîner des confusions quant à la source dont émanent les émissions transmises et cela, à son tour, pourrait causer de graves difficultés à l'Organisation.

16 juin 1977

¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

² *Ibid.*, vol. 260, p. 35.

2. — QUESTION DE SAVOIR SI L'UTILISATION DE PHOTOGRAPHIES DES BÂTIMENTS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À DES FINS COMMERCIALES EST LICITE CONFORMÉMENT AUX RÉSOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE RELATIVES À LA PROTECTION DE L'EMBLÈME, DU NOM ET DU DRAPEAU DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES, À LA LÉGISLATION DU PAYS HÔTE SUR LES DROITS D'AUTEUR ET À L'ACCORD PASSÉ ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LE PAYS HÔTE AU SUJET DES TERRAINS SUR LESQUELS SONT SITUÉS LES BÂTIMENTS INTÉRESSÉS

Lettre adressée à l'attaché de liaison pour les questions juridiques — Office des Nations Unies à Genève

Je me réfère à votre lettre relative à la question des cartes postales représentant le Palais des Nations et/ou des monuments situés dans le parc du Palais produites et distribuées par une société commerciale à des fins lucratives.

Nous convenons que, comme vous le faites observer au deuxième paragraphe de votre lettre, le bâtiment de l'Organisation des Nations Unies en tant que tel ne fait pas directement l'objet des résolutions de l'Assemblée générale 92 (I) et 167 (II) relative respectivement à l'emblème et au nom de l'Organisation des Nations Unies et à son drapeau; et qu'en conséquence les restrictions qui s'appliquent à l'utilisation de l'emblème, du nom ou du drapeau de l'Organisation des Nations Unies ne sont à première vue pas applicables aux photographies du bâtiment.

Il convient de mentionner, cependant, que nous avons eu l'occasion de soulever des objections au sujet de l'utilisation à des fins commerciales de photographies du bâtiment de l'Organisation des Nations Unies, lorsque cette utilisation impliquait directement ou indirectement l'utilisation non autorisée du nom de l'Organisation (c'est-à-dire, même si le bâtiment n'avait pas été nommé, lorsqu'il était suggéré implicitement que l'Organisation des Nations Unies donnait son aval à un produit destiné à être commercialisé); et dans les communications que nous avons eues avec les sociétés commerciales intéressées, nous avons, en règle générale, appliqué le même raisonnement et les mêmes principes que ceux qui soutendent les résolutions 92 (I) et 167 (II) de l'Assemblée générale.

Nous avons également eu l'occasion de soulever des objections dans le cas, par exemple, de l'utilisation de l'expression "[siège] [bâtiment] de l'Organisation des Nations Unies", accompagnée ou non d'une photographie du bâtiment, dans des réclames dans lesquelles on prétendait, à tort ou à raison, que certains produits, en particulier des équipements ou du matériel de construction, étaient utilisés au Siège; ou encore dans des cas où une photographie du bâtiment de l'Organisation des Nations Unies avait été utilisée, sans que la société intéressée ait prétendu être le fournisseur du Siège de l'Organisation, en vue uniquement d'attirer l'attention sur un produit destiné à la vente, par exemple, des timbres, des pièces, des médailles commémoratives (la photographie du bâtiment apparaissant dans une réclame portant sur le produit en question ou sur le produit lui-même ou encore sur son emballage, l'intention étant de suggérer que l'Organisation des Nations Unies aurait donné son aval au produit ou à une autre activité commerciale).

Il convient de noter également, à cet égard, que les formules de commande qu'utilise la société qui gère le magasin de souvenirs du Siège en vertu d'un contrat avec l'Organisation des Nations Unies, lorsqu'elle passe des commandes en vue de la fabrication d'articles qui seront mis en vente dans le magasin de souvenirs de l'ONU, comportent notamment la condition suivante :

“a) En dehors des articles fabriqués avec l'autorisation de l'Organisation des Nations Unies pour le compte de [nom de la société intéressée], le fabricant s'engage expressément à ne fabriquer ou à ne vendre — ou à n'aider aucune autre personne à fabriquer ou à vendre — aucun article portant la reproduction de l'emblème, du drapeau ou du *bâtiment de l'Organisation des Nations Unies*, ou encore l'expression “Organisation des Nations Unies” ou une abréviation quelconque de cette expression.

“b) Le fabricant s’engage expressément s’il apprend qu’une autre personne fabrique ou vend un tel article à en informer immédiatement l’Organisation des Nations Unies.” (C’est nous qui soulignons.)

Ainsi, tout fabricant qui accepte une commande émanant de la société en question est tenu, aux termes de son contrat, de ne fabriquer aucun article portant notamment une reproduction du bâtiment du Siège de l’Organisation des Nations Unies, à moins que cet article ne soit mis en vente dans le magasin de souvenirs de l’ONU; il est également tenu d’informer immédiatement l’Organisation des Nations Unies de toute fabrication ou vente d’articles de ce genre effectuée sans autorisation dont il aurait connaissance.

En résumé, on peut dire que si aucune disposition des résolutions pertinentes de l’Assemblée générale ne nous autorise à refuser la permission de photographier le bâtiment de l’Organisation des Nations Unies, en revanche, l’utilisation, à des fins commerciales, d’une photographie du bâtiment de l’Organisation irait à l’encontre des dispositions de ces résolutions si le nom ou l’emblème de l’Organisation était utilisé sans autorisation pour identifier le bâtiment, ou — même si cela n’était pas le cas — si l’on cherchait par là à faire croire que l’Organisation aurait donné son aval à un produit destiné à être commercialisé.

Il serait donc intéressant : a) de voir l’une des cartes postales en question de façon à vérifier si le nom ou l’emblème de l’Organisation des Nations Unies est utilisé pour identifier le bâtiment ou le parc, et b) de savoir si le pays hôte — qui n’est pas un Etat Membre — a adopté une législation visant à donner effet aux dispositions de la résolution 92 (I) de l’Assemblée générale (qui s’adresse aux Etats Membres), à savoir une législation spéciale visant à protéger l’emblème et le nom de l’Organisation; ou — si cela n’est pas le cas — si la législation nationale en vigueur relative aux marques de commerce ou de fabrique assure une protection adéquate de l’emblème et du nom de l’Organisation.

Nous avons examiné la loi fédérale du 7 décembre 1922, et en particulier son article 30. S’il est vrai que les œuvres d’architecture semblent tomber sous le coup de cette loi relative au droit d’auteur, une protection n’est fournie que pour une durée limitée — soit pendant 50 ans après le décès de l’“auteur” ou, si l’identité de l’auteur n’est pas connue ou s’il y a un doute à ce sujet, pendant 50 ans à compter de l’année au cours de laquelle l’œuvre a été rendue publique. Par la suite, l’œuvre entre dans le domaine public. Le Palais des Nations ayant été construit il y a moins de 50 ans, il serait toujours protégé par la loi en question et il serait intéressant de savoir si les autres bâtiments ou monuments intéressés sont également protégés.

A supposer qu’ils le soient, il nous semble qu’il importe de déterminer si le “Parc de l’Ariana” peut être considéré comme une “voie ou place publique” au sens de l’article 30. La loi ne contient aucune définition de cette expression.

A cet égard, les dispositions suivantes de la Convention sur l’Ariana³ conclues entre l’Organisation des Nations Unies et le pays hôte semblent pertinentes :

L’alinéa a de l’article 2 dispose que le Palais des Nations et les autres bâtiments du parc seront la propriété de l’Organisation des Nations Unies et que les terrains sur lesquels ils reposeront, y compris le sol qui les entourera sur une largeur de 100 mètres, feront au profit de l’Organisation des Nations Unies l’objet d’un droit réel de superficie cessible et exclusif. Ce droit subsistera aussi longtemps que les constructions elles-mêmes.

L’article 3, relatif aux voies d’accès, dispose que l’Organisation des Nations Unies bénéficiera également d’un droit réel d’usage cessible et exclusif dans la partie du parcours de ces voies qui est comprise dans les limites de la parcelle 2070 (soit en fait le parc de l’Ariana; voir la carte jointe à la Convention). A l’extérieur de la parcelle 2070, ces avenues font partie du domaine public.

³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 153.

L'alinéa a de l'article 4 confère à l'Organisation des Nations Unies une servitude personnelle d'usage incessible et exclusive grevant toutes les parties de la parcelle 2070 qui ne feront pas l'objet du droit réel constitué en faveur de l'Organisation des Nations Unies par l'article 2, *a*.

L'article 5 prévoit que le public sera admis à circuler sur les terrains compris dans la parcelle 2070 et faisant l'objet de la servitude personnelle d'usage visée à l'alinéa *a* de l'article 4, sauf s'il y a lieu de restreindre ou d'interdire l'accès du public sur lesdits terrains dans l'intérêt de la tranquillité des travaux ou de la sécurité.

En résumé, il semble ressortir de l'alinéa *a* de l'article 2 que le Palais des Nations et les autres bâtiments du Parc de l'Ariana ainsi que les terrains sur lesquels ils reposent appartiennent à l'Organisation des Nations Unies ou font l'objet au profit de l'Organisation d'un droit réel d'usage exclusif, et qu'ils ne sont donc pas des lieux publics. Leur caractère privé est confirmé par l'article 3, dans lequel une distinction est établie entre les parties des avenues situées à l'intérieur du Parc de l'Ariana et celles situées à l'extérieur. Le fait que les parties situées à l'extérieur sont considérées comme faisant partie du domaine public implique que celles situées à l'intérieur n'en feront pas partie. L'article 5 prévoit que le public sera admis à circuler dans le parc, mais le fait que ce droit d'accès peut être restreint dans certaines circonstances lorsque cela est dans l'intérêt de l'Organisation implique qu'en dernier ressort la décision appartient à l'Organisation.

On peut donc faire valoir que le Palais ne tombe pas sous le coup de l'article 30 [de la loi fédérale concernant le droit d'auteur sur les œuvres littéraires et artistiques] et qu'en conséquence les photographies prises sans autorisation par une société commerciale à des fins lucratives sont illégales au regard du droit national. Même si la loi concernant le droit d'auteur n'est pas applicable, on peut supposer que, du fait du caractère privé du parc en question, l'Organisation des Nations Unies est habilitée, en vertu du droit national, à bénéficier d'une protection contre l'intrusion de toute personne indésirable. Si les sommes en jeu sont assez importantes et si vous estimez que les arguments développés ci-dessus ont suffisamment de chance de l'emporter, il pourrait valoir la peine de consulter un homme de loi local afin de déterminer quelles mesures pourraient éventuellement être prises pour mettre un terme à cette pratique commerciale répréhensible.

6 janvier 1977

3. — REPRÉSENTATION DES ÉTATS MEMBRES AUPRÈS DES ORGANES DES NATIONS UNIES — PLEINS POUVOIRS REQUIS EN VERTU DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DES ORGANES PRINCIPAUX DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — DÉSIGNATION DANS LES POUVOIRS DES REPRÉSENTANTS PERMANENTS DES ORGANES AU SEIN DESQUELS ILS SONT HABILITÉS À SIÉGER

Note intérieure

1. L'institution de missions permanentes des Etats membres a pour but d'assurer la représentation adéquate des Etats auprès de l'Organisation, en vue de maintenir la liaison nécessaire avec le Secrétariat dans les périodes entre les sessions des différents organes des Nations Unies [résolution 257 (III) de l'Assemblée générale].

2. Depuis la création de l'Organisation des Nations Unies, l'usage s'est établi que le chef de chaque mission permanente, désigné par son gouvernement, présente au Secrétaire général, qui est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, ses lettres de créance ou de nomination — autrement dit ses pouvoirs, lesquels émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères.

3. L'usage établi à l'Organisation des Nations Unies veut que, à moins que leurs pouvoirs n'en disposent autrement, les représentants permanents aient le droit de siéger au sein de tous les organes de l'Organisation où la représentation n'est pas régie par des conditions spéciales. Toutefois, le règlement intérieur des organes principaux de l'Organisation des Nations Unies (Assemblée générale, Conseil de sécurité, Conseil économique et social, Conseil de tutelle) stipulant que les pleins pouvoirs doivent être communiqués au Secrétaire général, l'Assemblée générale a, par sa résolution 257 A (III), recommandé que les membres désirant être représentés auprès d'un ou de plusieurs organes des Nations Unies par leurs représentants permanents spécifient ces organes dans les pouvoirs communiqués au Secrétaire général.

4. Dans le rapport intitulé "Missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies", que le Secrétaire général présente à chaque session ordinaire de l'Assemblée générale, le nom des Etats membres est accompagné d'un astérisque s'ils ont habilité leurs représentants permanents à les représenter auprès de tous les organes des Nations Unies, et de deux astérisques lorsque l'habilitation ne vise que certains organes.

La formule quelquefois employée pour indiquer que les pleins pouvoirs sont conférés au sein de tous les organes est la suivante : "Tous comités, commissions ou autres organes de l'Organisation des Nations Unies, à l'exclusion des institutions spécialisées", ou "tous les organes principaux et subsidiaires", ou "toutes questions dont est saisie l'Organisation des Nations Unies".

Pour ce qui est des pleins pouvoirs auprès de certains organes, on notera qu'en règle générale l'organe mentionné dans les pouvoirs est le Conseil de sécurité. Toutefois, les Etats membres du Conseil de sécurité présentent normalement les pleins pouvoirs à cet effet dans un instrument distinct. Cette pratique n'est pas mentionnée dans le rapport du Secrétaire général dont il est question ci-dessus.

5. Enfin on notera qu'un certain nombre de pouvoirs (11 sur 147, au 27 avril 1977) comportent le plein pouvoir de signer tout traité conclu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies.

29 avril 1977

4. — FORME DANS LAQUELLE LA NOMINATION D'UN CHARGÉ D'AFFAIRES *ad interim* DOIT ÊTRE NOTIFIÉE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Mémorandum adressé au chef adjoint du Protocole

1. Je me réfère à nos conversations relatives à la formule dans laquelle la nomination d'un chargé d'affaires *ad interim* doit être notifiée au Secrétaire général et plus précisément au problème évoqué de savoir si une note à la troisième personne, émanant de la Mission permanente, suffit à cette fin.

2. Je crois comprendre que, quel qu'ait pu être par le passé l'usage établi, toutes les missions permanentes ont été récemment informées par la Section du protocole et de la liaison que la désignation par un représentant permanent d'un chargé d'affaires *ad interim* doit être annoncée au Secrétaire général sous forme de lettre, signée par le représentant permanent, et non par le truchement d'une note à la troisième personne, émanant du représentant permanent. Il résulte de cet arrangement qu'une note à la troisième personne en provenance d'une mission est nettement insuffisante si ce n'est à titre de notification préliminaire de la décision qui sera communiquée en bonne et due forme le moment venu.

3. A notre sens, il n'est que juste, quant au principe, que le Secrétaire général soit informé de la nomination d'un chargé d'affaires *ad interim*, soit directement par l'Etat d'envoi, soit par son représentant permanent, sous la forme indiquée au début du paragraphe précédent. En l'absence de représentant permanent, il s'ensuit que la notification (télégraphiée au besoin) doit éma-

ner directement de l'Etat d'envoi. Le Chargé d'affaires *ad interim* étant chef de mission, ne fût-ce que pour un temps limité, il est tout naturel que sa désignation soit annoncée d'une façon plus officielle que ne le sont d'autres mouvements de personnel au sein d'une mission. A cet égard, on se souviendra que les pouvoirs d'un représentant permanent (à qui le chargé d'affaires *ad interim*, ne fût-ce que pour un temps limité, est assimilé) doivent être communiqués au Secrétaire général soit par le chef de l'Etat ou du gouvernement, soit par le ministre des affaires étrangères.

4. La procédure qui vient d'être définie est conforme à l'usage diplomatique établi, qui reflète la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, où il est stipulé au premier paragraphe de l'article 19⁴ que :

“Si le poste de chef de la mission est vacant, ou si le chef de la mission est empêché d'exercer ses fonctions, un chargé d'affaires *ad interim* agit à titre provisoire comme chef de la mission. Le nom du chargé d'affaires *ad interim* sera notifié soit par le chef de la mission, soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par le ministre des affaires étrangères de l'Etat accréditant, au ministère des affaires étrangères de l'Etat accréditaire ou à tel autre ministère dont il aura été convenu.”

Les termes de l'article 16 de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales n'en diffèrent guère⁵ :

“Si le poste de chef de mission est vacant, ou si le chef de mission est empêché d'exercer ses fonctions, l'Etat d'envoi peut nommer un chef de mission par intérim, dont le nom est notifié à l'Organisation et par celle-ci à l'Etat hôte.” [C'est nous qui soulignons.]

7 juillet 1977

5. — QUESTION DE L'ADMISSION SUR SON TERRITOIRE, PAR UN ETAT NON MEMBRE DE L'ORGANISATION, DE TITULAIRES DE PASSEPORTS DE LA RHODÉSIE DU SUD, COMPTE TENU DE LA DÉCLARATION UNILATÉRALE ÉMANANT DE L'ETAT NON MEMBRE CONCERNÉ, SELON LAQUELLE IL S'ENGAGE À VEILLER À CE QUE SON TERRITOIRE NE SOIT PAS UTILISÉ AUX FINS DE TOURNER LES SANCTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ — PARAGRAPHE 5 DE LA RÉOLUTION 253 (1968) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Mémoire destiné au Directeur de la Division du Conseil de sécurité et des commissions politiques, Département des affaires politiques et des affaires du Conseil de sécurité

1. J'ai reçu votre mémorandum du 7 juillet 1977, m'informant que le Comité du Conseil de sécurité créé en application de la résolution 253 (1968) concernant la question de la Rhodésie du Sud a décidé à sa 292^e séance, le 9 juin 1977, de demander au Conseiller juridique d'émettre son avis sur la position adoptée par [un Etat non membre de l'Organisation] dans une note datée du 17 février 1977 relative à l'admission sur son territoire de titulaires de passeports sud-rhodésiens et, notamment, sur les conséquences éventuelles pour les Etats membres de l'acceptation de la position dudit Etat, selon laquelle le fait d'accepter l'entrée de porteurs de passeports sud-rhodésiens “n'implique aucune reconnaissance de la nationalité”, les passeports étant considérés comme de simples titres de voyage.

⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 107.

⁵ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales*, Documents de la Conférence (A/CONF.67/18/Add.1, numéro de vente : F.75.V.12), p. 206.

2. Cette déclaration a été faite à l'occasion de l'examen par le Comité du cas n° 227 relatif à l'admission sur le territoire de certains Etats de personnes titulaires de passeports sud-rhodésiens et ce en violation des sanctions obligatoires imposées par le Conseil de sécurité et, en particulier, des dispositions du paragraphe 5 de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité.

3. Comme il ressort d'un avis antérieur touchant l'importation d'engrais en Rhodésie du Sud par l'intermédiaire d'une société du même Etat non membre de l'Organisation, la société Nitrex A. G., il n'y a pas lieu de se demander si — ou dans quelle mesure — le Conseil de sécurité, par sa résolution 253 (1968), entendait imposer une obligation légale à des Etats qui ne font pas partie de l'Organisation des Nations Unies, ni jusqu'à quel point pareille obligation lierait ces Etats, sans leur consentement. Dans une note du 4 septembre 1968, le gouvernement en question a répondu au Secrétaire général en ces termes (S/8786/Add.1) :

“Dans sa déclaration du 10 février 1967 au sujet de la résolution 232 (1966) du Conseil de sécurité en date du 16 décembre 1966, le Conseil fédéral a exposé que, pour des raisons de principe, [l'Etat concerné], en sa qualité d'Etat neutre, ne peut pas se soumettre aux sanctions obligatoires de l'ONU. D'une manière autonome et sans reconnaître en avoir l'obligation légale, il a toutefois pris des mesures afin que toute possibilité d'augmentation du commerce rhodésien soit exclue et que la politique de sanctions des Nations Unies ne puisse être déjouée.

“Le Conseil fédéral continuera d'observer cette attitude. Considérant la dernière [253] résolution du Conseil de sécurité il s'attachera, d'une manière autonome et toujours dans le cadre de l'ordre juridique [de l'Etat concerné], à éviter que le commerce rhodésien puisse contourner les sanctions du Conseil de sécurité par [son] territoire.”

Cette déclaration unilatérale par laquelle le gouvernement concerné s'engage à veiller à ce que la politique de sanctions de l'Organisation des Nations Unies ne puisse être déjouée, sans toutefois reconnaître en avoir l'obligation légale, a été réaffirmée et renforcée par lui dans la note du 17 février 1977 :

“... le Gouvernement [...] d'une manière autonome et sans reconnaître en avoir une obligation légale s'attacherait à éviter que [son] territoire puisse être utilisé aux fins de détourner les sanctions du Conseil de sécurité”.

4. Compte tenu de ce qui précède, il semble clair que, pour ce qui est de l'interdiction d'entrée opposée à des porteurs de passeports sud-rhodésiens, le gouvernement concerné a accepté unilatéralement et sans réserve cette obligation. Pour reprendre les termes de la note du 17 février 1977 : “... le gouvernement... s'attacherait à éviter que [son] territoire puisse être utilisé aux fins de détourner les sanctions du Conseil de sécurité”. Il ne semble pas que cette déclaration puisse prêter à équivoque, ni faire l'objet de réserves, à la différence par exemple, de la position adoptée antérieurement à l'égard des sanctions commerciales, en vertu de laquelle le gouvernement s'était seulement engagé à faire en sorte que toute possibilité d'accroître le commerce rhodésien soit exclue.

5. L'Etat concerné s'étant unilatéralement engagé à respecter les dispositions du paragraphe 5 de la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité, il convient d'étudier le libellé de ce paragraphe afin de déterminer si l'intention en est claire. Ce paragraphe dispose que :

“[Le Conseil de sécurité]

“Décide que tous les Etats membres de l'Organisation des Nations Unies devront :

“a) Empêcher l'entrée sur leurs territoires, sauf pour des raisons exceptionnelles de caractère humanitaire, de toute personne titulaire d'un passeport de la Rhodésie du Sud, quelle que soit la date de sa délivrance, ou porteuse d'un prétendu passeport délivré par le régime illégal de Rhodésie du Sud ou en son nom;

“...”

Le sens et l'objet de ce paragraphe sont clairs : à moins de raisons exceptionnelles de caractère humanitaire (ce qui en l'occurrence ne semble pas être le cas), les Etats doivent empêcher l'entrée sur leur territoire de toute personne titulaire d'un passeport de la Rhodésie du Sud. Le fait que tel ou tel gouvernement considère qu'un passeport comme simple "titre de voyage" n'impliquant pas la reconnaissance de l'autorité qui l'a délivré ou de la nationalité du porteur est, semble-t-il, sans rapport avec la question. L'admission de détenteurs de passeports sud-rhodésiens viole manifestement l'esprit et l'objet de la résolution, et en particulier du paragraphe 5, et paraît contraire à la propre déclaration du gouvernement, selon laquelle il veillera à ce que son territoire ne puisse être utilisé aux fins de détourner les sanctions du Conseil de sécurité.

8 décembre 1977

6. — COMMENTAIRES RELATIFS À CERTAINES QUESTIONS DE PROCÉDURE SOULEVÉES À L'OCCASION DE LA PROPOSITION TENDANT À CE QUE LA TRENTE-TROISIÈME SESSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE AIT LIEU AILLEURS QU'AU SIÈGE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires de l'Assemblée générale

1. Le présent mémorandum a pour objet de répondre à diverses questions de procédure qui ont été soulevées à l'occasion de la proposition tendant à ce que la trente-troisième session de l'Assemblée générale ait lieu à [nom de la capitale d'un Etat membre].

I. — MAJORITÉ REQUISE POUR UNE DÉCISION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE SE RÉUNIR AILLEURS QU'AU SIÈGE

2. On a exprimé l'opinion qu'une décision de l'Assemblée générale sur la convocation d'une session ailleurs qu'au Siège doit être prise à la majorité absolue, c'est-à-dire le vote affirmatif de la majorité (75)⁶ des Membres de l'Organisation des Nations Unies, ainsi que le prévoient l'article 3 *in fine* et l'article 4 du règlement intérieur de l'Assemblée générale. Ces articles disposent :

“LIEU DE RÉUNION

“Article 3

“L'Assemblée générale se réunit au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à moins qu'elle ne soit convoquée en un autre lieu en vertu d'une décision prise au cours d'une session antérieure ou à la demande de la majorité des Membres de l'Organisation.

“Article 4

“Tout Membre de l'Organisation des Nations Unies peut, 120 jours au moins avant la date fixée pour l'ouverture d'une session ordinaire, demander que la session ait lieu ailleurs qu'au Siège de l'Organisation. Le Secrétaire général communique immédiatement la demande aux autres Membres de l'Organisation, en y joignant ses recommandations. Si, dans les trente jours qui suivent la date de cette communication, la majorité des Membres a donné son agrément, la session se tient à l'endroit demandé.”

⁶ A la date de la rédaction de l'avis ci-dessus, l'Organisation des Nations Unies comptait 149 Membres.

3. Ces dispositions établissent une nette distinction entre la décision de tenir une session ailleurs qu'au Siège prise par l'Assemblée au cours d'une session, et la décision de tenir une session ailleurs qu'au Siège prise en dehors de l'Assemblée conformément à la procédure envisagée à l'article 4. Dans le deuxième cas, qui exige la majorité absolue, il s'agit non pas d'une décision de l'Assemblée générale mais d'une décision des membres de l'Organisation des Nations Unies.

4. Les majorités requises pour les décisions de l'Assemblée générale sont précisées aux paragraphes 2 et 3 de l'Article 18 de la Charte (que reflètent les articles 83 à 86 du règlement intérieur) : la majorité des deux tiers des membres présents et votants pour les décisions sur les questions importantes et les nouvelles catégories de questions déterminées par l'Assemblée et la majorité simple des membres présents et votants pour les autres questions⁷. Comme il s'agit de dispositions de la Charte, l'Assemblée elle-même ne peut les modifier ni par l'insertion de nouveaux articles dans son règlement intérieur ni de manière ponctuelle de façon à permettre que certaines décisions puissent être prises par des majorités différentes de celles que prévoit la Charte.

5. Selon la Charte et le règlement intérieur, la majorité absolue des membres n'est requise que pour des décisions qui ne sont pas prises directement à l'Assemblée et par l'Assemblée : la convocation de sessions extraordinaires en vertu de l'Article 20 de la Charte et conformément aux articles 8 et 9 du règlement intérieur, ou le choix du lieu de ses réunions conformément aux articles 3 et 4 de ce même règlement. La majorité absolue requise en l'occurrence s'explique par le fait que, faute d'une réunion au cours de laquelle un quorum peut être déterminé, le seul critère permettant de juger de l'ordre de grandeur de l'approbation est le nombre total des membres de l'Organisation. En revanche, lorsque ces mêmes décisions sont prises directement par l'Assemblée, comme cela peut être le cas en vertu de l'article 7 du règlement intérieur pour la convocation d'une session extraordinaire ou en vertu de la première partie de l'article 3 pour le choix d'un autre lieu de réunion, ce sont les majorités indiquées au paragraphe 4 ci-dessus qu'il faut retenir.

6. Il convient enfin de noter qu'une décision touchant le lieu de réunion ne semble pas être une "question importante" au sens du paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte. Il en est ainsi que le choix du lieu de réunion proposé ait ou non des incidences financières, car il a été posé en principe à plusieurs reprises que la simple existence d'incidences financières ne fait pas d'une décision une "question budgétaire" au sens dudit paragraphe. La décision portant sur le choix d'un lieu de réunion peut, par conséquent, être prise à la majorité simple conformément au paragraphe 3 de l'Article 18 de la Charte et à l'article 85 du règlement intérieur, à moins que l'Assemblée ne décide, à la majorité simple prévue par ces mêmes dispositions, que la question doit être tranchée à la majorité des deux tiers.

II. — POSSIBILITÉ DE RECOURIR AU SCRUTIN SECRET SUR CETTE QUESTION

7. La question a été posée de savoir si l'Assemblée générale ou son Bureau pouvait prendre une décision au scrutin secret sur des questions relatives à la convocation d'une session ordinaire de l'Assemblée en un lieu autre que le Siège. Dans le cas du Bureau, cette possibilité s'appliquerait à la décision de recommander ou de ne pas recommander l'inscription de cette question additionnelle à l'ordre du jour de l'Assemblée. En séance plénière de l'Assemblée, la question pourrait se poser au sujet de la décision relative à l'adoption de la recommandation positive ou négative du Bureau touchant l'inscription à l'ordre du jour ou éventuellement au sujet d'un vote portant sur la proposition effective de tenir une session de l'Assemblée générale hors du Siège.

⁷ Le seul cas où la majorité absolue des voix soit requise à l'Assemblée générale concerne les élections des membres de la Cour internationale de Justice. Cette majorité est prévue à l'Article 10 du Statut de la Cour, qui fait partie intégrante de la Charte, et cette exigence est confirmée à l'article 151 du règlement intérieur de l'Assemblée générale.

8. Les articles 87 et 127 du règlement intérieur précisent les modes de votation en séance plénière et en commissions; leurs teneurs sont identiques et prévoient que l'Assemblée générale ou une de ses commissions vote normalement à main levée ou par assis et levé, mais que tout représentant peut demander le vote par appel nominal. Ce n'est qu'aux articles 92 et 103 du règlement intérieur, qui régissent les élections, que le scrutin secret est évoqué. A l'exception des élections, le règlement intérieur de l'Assemblée ne prévoit donc pas de scrutin secret.

9. L'absence de dispositions prévoyant le vote au scrutin secret pour d'autres questions ne signifie pas toutefois qu'il soit absolument exclu que l'Assemblée générale puisse recourir à cette procédure⁸. Il existe en fait des précédents dans ce sens dans la pratique de l'Assemblée et dans celle d'organes subsidiaires et de conférences ayant des règlements intérieurs analogues à ceux de l'Assemblée. Par exemple, à la vingt et unième session de l'Assemblée, la Deuxième Commission a décidé sans opposition de statuer au scrutin sur l'emplacement du futur siège de l'ONUDI⁹. A sa deuxième session, en octobre 1965, le Conseil du commerce et du développement s'est prononcé au scrutin secret sur l'emplacement du secrétariat de la CNUCED¹⁰. Au cours de la sixième session de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, en juillet 1977, le lieu de la septième session de la Conférence a été décidé au scrutin secret¹¹. Il est intéressant de noter que tous ces cas concernent le choix d'un emplacement ou d'un lieu de réunion.

10. En chacune de ces occasions, le recours au scrutin secret a été décidé d'un commun accord par tous les membres de l'organe intéressé. Cela est conforme au principe selon lequel le règlement ultérieur d'un organe considéré peut ne pas être respecté à la lettre si les membres dudit organe sont d'accord pour qu'il en soit ainsi puisque, cela étant, les fins essentielles auxquelles le règlement ultérieur répond — à savoir le déroulement ordonné des travaux et la protection des intérêts de la minorité — ne se trouveront pas compromises. C'est en raison du même principe que dans la pratique de l'Assemblée générale l'application de certaines règles de procédure a fréquemment été suspendue d'un commun accord : de nombreuses élections, par exemple, n'ont pas eu lieu au scrutin secret comme le prévoit l'article 92 du règlement intérieur.

11. La question se pose toutefois de savoir si, en l'absence d'un consensus, l'Assemblée générale pourrait décider par un vote majoritaire de recourir au scrutin secret. Lorsque la Deuxième Commission a soumis cette question au Conseiller juridique lors du débat sur le choix de l'emplacement du siège de l'ONUDI évoqué plus haut, celui-ci a émis l'avis que la Commission ne pouvait, par un vote, décider de suspendre l'application de l'un quelconque des articles de son règlement intérieur ou de procéder à un scrutin secret¹². Si cet avis du Conseiller juridique s'applique aux délibérations de tout organe de session, y compris le Bureau de l'Assemblée générale, il n'enlève toutefois pas à l'Assemblée générale proprement dite le pouvoir de décider par un vote majoritaire de recourir au scrutin étant donné que, même si cette procédure est jugée comme équivalant à une suspension ou une modification du règlement intérieur, l'Assemblée est investie dudit pouvoir en vertu de l'Article 21 de la Charte.

12. S'il n'est donc pas possible au Bureau de l'Assemblée générale, sauf en l'absence de toute objection, de décider de recourir à un scrutin secret s'agissant de sa recommandation relative à l'inscription d'une question additionnelle à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, cette dernière peut décider par un vote majoritaire de se prononcer au scrutin secret sur la recommandation du Bureau ou sur la teneur d'une proposition tendant à ce qu'une session ait lieu ailleurs qu'au

⁸ Voir à ce sujet la déclaration faite par le Conseiller juridique à la 103^e séance de la trente-deuxième session de l'Assemblée générale, le 15 décembre 1977 (A/PV.103, p. 17 à 20).

⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Deuxième Commission, 1102^e à 1104^e séance.*

¹⁰ *Documents officiels du Conseil du commerce et du développement, deuxième session, 56^e séance, par. 25.*

¹¹ *Documents officiels de la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, vol. VII (numéro de vente : F.78.V.3), compte rendu analytique de la 81^e séance plénière, par. 4 et 5.*

¹² *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Deuxième Commission, 1102^e séance, par. 23 à 28.*

Siège. Si la question est renvoyée à une commission (voir partie IV ci-après), cet organe est soumis aux mêmes limitations que le Bureau, à moins que l'Assemblée générale ne décide par un vote majoritaire d'autoriser ladite commission à statuer au scrutin secret sur la recommandation de fond qu'elle lui adressera.

III. — PROCÉDURE RELATIVE À L'INSCRIPTION D'UNE QUESTION ADDITIONNELLE À L'ORDRE DU JOUR DE L'ASSEMBLÉE EN DÉPIT D'UNE RECOMMANDATION NÉGATIVE DU BUREAU

13. La procédure relative à l'inscription de "questions additionnelles" à l'ordre du jour d'une session ordinaire de l'Assemblée générale est régie par les articles 15 et 40 (deuxième phrase) du règlement intérieur.

14. Si le Bureau décide de recommander qu'une question additionnelle ne soit pas inscrite à l'ordre du jour, il doit communiquer cette recommandation à l'Assemblée dans son rapport.

15. Normalement, l'Assemblée générale devra alors voter sur la recommandation du Bureau figurant dans le rapport de ce dernier. D'un point de vue procédural, plusieurs situations peuvent être envisagées.

a) *Rejet de la recommandation du Bureau*

Si, en séance plénière, l'Assemblée rejette une recommandation négative faite par le Bureau en ce qui concerne l'inscription de la question à l'ordre du jour, ce fait ne suffira pas pour que l'inscription s'ensuive automatiquement. En effet, le rejet d'une proposition résultant soit de deux votes successifs avec partage égal des voix, cas prévu à l'article 95 du règlement intérieur, soit de l'impossibilité d'obtenir la majorité des deux tiers lorsque celle-ci est requise, ne peut être interprété comme constituant une décision positive en sens contraire. Toutefois il serait alors conforme au règlement intérieur de prendre des dispositions en vue de la soumission et de l'adoption d'une proposition distincte en vue de l'inscription de cette question à l'ordre du jour.

b) *Proposition d'amendement à la recommandation du Bureau*

Une proposition tendant à amender une recommandation négative du Bureau afin d'en renverser le sens, c'est-à-dire d'inscrire la question considérée à l'ordre du jour, ne serait pas conforme au règlement intérieur car l'article 90 prévoit qu'"une motion est considérée comme un amendement à une proposition si elle comporte *simplement* une addition ou une suppression intéressant la proposition ou une modification portant sur une partie de ladite proposition". (C'est nous qui soulignons.) Il a été soutenu à maintes reprises qu'une motion qui modifie intégralement le sens d'une proposition antérieure ne peut être considérée comme un amendement à ladite proposition mais plutôt comme une proposition distincte¹³.

c) *Soumission d'une proposition distincte tendant à inscrire la question à l'ordre du jour*

Une proposition tendant à inscrire une question additionnelle à l'ordre du jour en dépit d'une recommandation négative du Bureau serait conforme au règlement intérieur car rien ne prévoit que l'Assemblée ne doit agir que sur recommandation favorable du Bureau. En vertu de l'article 91 du règlement intérieur, cette proposition ne pourra toutefois être mise aux voix que lorsqu'une

¹³ Tel est l'avis émis par le Conseiller juridique en séance plénière de l'Assemblée générale à sa vingt-septième session à l'occasion d'une proposition tendant à ce qu'une recommandation du Bureau relative à l'inscription d'une question soit amendée si bien que cette dernière aurait été inscrite à l'ordre du jour provisoire de la prochaine session (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, séances plénières, 2037^e séance, par. 221 à 223*).

décision aura été prise sur la recommandation du Bureau à moins que, en vertu du même article, l'Assemblée ne décide de voter tout d'abord sur la proposition distincte visant l'inscription.

i) Si la motion tendant à ce que l'Assemblée vote d'abord sur la proposition distincte l'emporte, l'Assemblée votera alors sur cette proposition. Si cette dernière est acceptée, la question se trouve, de ce fait, inscrite à l'ordre du jour et la recommandation négative du Bureau n'a plus à faire l'objet d'un vote; si la proposition distincte est rejetée, la question n'est pas inscrite à l'ordre du jour et il n'est plus nécessaire de voter sur la recommandation du Bureau, encore que cela puisse se faire.

ii) Si la motion tendant à ce que l'Assemblée vote d'abord sur la proposition distincte est rejetée, l'Assemblée votera alors d'abord sur la recommandation du Bureau. Si cette recommandation n'est pas adoptée, on se trouve alors dans la situation décrite à l'alinéa *a* ci-dessus. Si la recommandation du Bureau est approuvée, le vote sur une proposition distincte tendant à inscrire la question à l'ordre du jour constituerait alors un nouvel examen nécessitant au préalable, en vertu de l'article 81 du règlement intérieur, une décision prise à la majorité des deux tiers qui, si elle est positive, devra être suivie par un vote sur la proposition tendant à l'inscription de la question à l'ordre du jour; il est toutefois plus probable qu'une fois la recommandation négative du Bureau approuvée, la proposition distincte sera retirée par ses auteurs, conformément à l'article 80 du règlement intérieur, ou que la décision de ne pas la mettre aux voix sera prise conformément à la deuxième phrase de l'article 91.

IV. — PROCÉDURES ULTÉRIEURES AU CAS OÙ UNE QUESTION ADDITIONNELLE EST INSCRITE À L'ORDRE DU JOUR

17. S'il est décidé d'inscrire à l'ordre du jour de la session en cours une question additionnelle concernant le lieu de la trente-troisième session, la deuxième phrase de l'article 15 du règlement intérieur prévoit alors que :

- a) La question ne peut être examinée par l'Assemblée plénière :
 - i) Avant un délai de sept jours, ni
 - ii) Avant qu'une commission n'ait fait rapport sur cette question;

A moins que :

- b) L'Assemblée plénière n'en décide autrement à la majorité des deux tiers.

18. La condition relative au rapport d'une commission peut être satisfaite par le renvoi de la question devant une grande Commission (notamment la Cinquième), le Bureau (encore que celui-ci n'ait probablement pas compétence quant au fond, en vertu des articles 41 et 42 du règlement intérieur) ou un organe *ad hoc*, et par la présentation d'un rapport de l'organe saisi. A ce propos, le rappel de la manière dont la question du choix d'un autre emplacement pour des sessions de l'Assemblée générale a été examinée dans le passé peut présenter un certain intérêt :

a) A la première session de l'Assemblée, une proposition tendant à ce que la deuxième session ait lieu en un autre endroit n'a été examinée qu'en plénière et a été rejetée (la nécessité d'un examen de la question par une commission ne s'est pas posée, car il ne s'agissait pas d'une question "additionnelle")¹⁴;

b) A la deuxième session de l'Assemblée, une proposition tendant à ce que la troisième session ait lieu en un autre endroit a tout d'abord été examinée en plénière du point de vue du principe et, par la suite, ses incidences administratives et budgétaires ont été soumises à la Cin-

¹⁴ Documents officiels de la seconde partie de la première session, séances plénières, 67^e séance, p. 1465.

quième Commission. Après que l'Assemblée plénière eut décidé de tenir une session en Europe, le choix de l'emplacement a été confié à un Comité *ad hoc* de neuf membres nommés par le Président¹⁵;

c) A la cinquième session de l'Assemblée, la proposition tendant à ce que la sixième session ait lieu en un autre endroit a d'abord été examinée par la cinquième commission (bien que l'on ait objecté qu'elle n'était pas compétente pour examiner cette question quant au fond) et a par la suite été adoptée en plénière¹⁶.

19. Il ressort de ces précédents que la soumission de la question à la Cinquième Commission serait la plus normale des procédures à suivre, encore que la constitution d'un Comité *ad hoc* ne puisse être exclue. Le rapport de la Commission pourrait :

- a) Se limiter uniquement à un examen des incidences financières, administratives et autres;
- b) Comprendre également quelques suggestions touchant la procédure que l'Assemblée pourrait (par exemple, vote au scrutin secret) suivre lors de l'examen de la question plénière;
- c) Comprendre, comme c'est d'usage, une recommandation de fond sur la proposition.

2 décembre 1977

7. — STATUT DU CORPS COMMUN D'INSPECTION APPROUVÉ PAR LA RÉOLUTION 31/192 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — QUESTION DE SAVOIR SI UNE INSTITUTION SPÉCIALISÉE PEUT RÉSERVER SA POSITION À L'ÉGARD DE L'UN QUELCONQUE DES ARTICLES DUDIT STATUT — PROCÉDURE SUSCEPTIBLE D'ÊTRE SUIVIE EN PAREIL CAS

*Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint,
Département de l'administration et de la gestion*

1. J'ai l'honneur de me référer à votre mémorandum du 25 août 1977 dans lequel vous me demandez mon avis sur la question de savoir si une institution peut ou non réserver sa position à l'égard de l'un quelconque des articles du nouveau statut du corps commun d'inspection. Cette question s'est posée à propos de la lettre que le Secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications a adressée le 19 juillet 1977 au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies au sujet du paragraphe 2 de l'article premier dudit statut¹⁷.

2. L'Assemblée générale a approuvé le statut du CCI par sa résolution 31/192 du 22 décembre 1976. Le paragraphe 2 du dispositif de cette résolution invite les organisations du système des Nations Unies à notifier dès que possible au Secrétaire général leur acceptation dudit statut. Le statut proprement dit précise que l'exercice des fonctions du CCI à l'égard d'une organisation déterminée dépend d'un acte d'acceptation de la part de ladite organisation (article premier, paragraphe 2), acceptation qui doit être notifiée par écrit au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies par le chef de secrétariat de l'organisation intéressée. Le statut prévoit la possibilité de modifications (article 21) et de retrait (article 22) mais ne contient aucune disposition expresse autorisant ou interdisant les réserves.

¹⁵ Documents officiels de la deuxième session de l'Assemblée générale, séances plénières, 108^e et 113^e séance.

¹⁶ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, séances plénières, 316^e séance, par. 181 et 182, et 324^e séance, par. 101 à 140.

¹⁷ Le texte intégral du paragraphe 2 de l'article premier dudit statut est le suivant :

“2. Le Corps commun exerce ses fonctions pour le compte de l'Assemblée générale et il est responsable devant elle de même que devant les organes délibérants compétents des institutions spécialisées et des autres organisations internationales du système des Nations Unies qui acceptent le présent statut (dénommées ci-après collectivement les organisations). Le Corps commun est un organe subsidiaire des organes délibérants des organisations.”

3. Selon un principe de droit international généralement admis et désormais consacré dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités (article 19)¹⁸, une partie à un accord peut, en l'absence de dispositions expresses concernant les réserves, formuler une réserve à condition que celle-ci ne soit pas incompatible avec l'objet et le but de l'accord. La question se pose par conséquent de savoir quelle procédure doit être suivie pour formuler des réserves et déterminer si une réserve donnée est compatible ou non avec l'objet et le but du statut.

4. Le statut prévoit que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies exerce la fonction de dépositaire, fonction qu'il accomplit dans le cas d'un grand nombre d'accords multilatéraux en vertu de l'Article 102 de la Charte. Il s'est instauré à l'égard de ces accords un corps de pratiques dépositaires qui pourraient être appliquées *mutadis mutandis* au statut du CCI. Dans ce contexte, la pratique suivie à l'égard de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées serait particulièrement pertinente étant donné qu'en vertu de ses clauses finales, les institutions spécialisées sont appelés à prendre diverses dispositions.

5. Selon cette pratique, le Secrétaire général notifie aux Chefs de secrétariat des institutions spécialisées les termes de toute réserve et, en même temps, inscrit une question relative à ladite réserve à l'ordre du jour du Comité administratif de coordination (CAC). Toutefois, en fait, il s'est toujours trouvé une ou plusieurs institutions pour demander expressément qu'une réserve envisagée soit examinée par le Comité préparatoire du CAC. Chaque fois que la Convention a fait l'objet d'une réserve, le CAC a demandé au Secrétaire général de se mettre en relation avec la partie ayant formulé ladite réserve pour lui indiquer dans quelle mesure les institutions considéreraient cette dernière comme incompatible avec l'objet et le but de la Convention et pour rechercher un accord susceptible d'être accepté par tous les intéressés.

6. Il est par conséquent proposé d'adopter la procédure exposée plus haut dans le cas des réserves formulées par certaines institutions à l'égard du statut du CCI.

11 novembre 1977

8. — RÉSOLUTION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DEMANDANT AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE PRENDRE CERTAINES DISPOSITIONS S'AGISSANT DU PLACEMENT DES AVOIRS DE LA CAISSE COMMUNE DES PENSIONS DU PERSONNEL DES NATIONS UNIES — EN VERTU DES STATUTS DE LA CAISSE COMMUNE DES PENSIONS, LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL A COMPÉTENCE EN DERNIER RESSORT POUR CE QUI EST DU PLACEMENT DES AVOIRS DE LA CAISSE MAIS PEUT TOUTEFOIS RECEVOIR DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES CONSEILS À CE SUJET

*Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint
à l'administration et à la gestion*

1. Le présent mémorandum a été rédigé en réponse à la demande d'avis juridique que vous avez formulée touchant les effets de la résolution 31/197 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1976 sur le placement des avoirs de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies dont le Secrétaire général est chargé, ainsi que les questions qui ont été posées au sujet de cette résolution. Il semble en outre qu'au nombre de ces questions figure celle de savoir si l'Assemblée générale est habilitée à conseiller le Secrétaire général au sujet du placement des avoirs de la Caisse, par exemple en adoptant la résolution susmentionnée¹⁹.

¹⁸ *Conférence des Nations Unies sur le droit des Traités*, Documents de la Conférence (A/CONF.30/11/Add.2, numéro de vente : F.70.V.5), p. 313.

¹⁹ Le paragraphe 1 de cette résolution est ainsi libellé :

“*Prie le Secrétaire général de veiller à ce que les ressources placées par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies dans des titres de sociétés transnationales soient placées à des conditions sûres et rentables et, dans toute la mesure possible, dans des titres de qualité de pays en développement.*”

2. A l'alinéa *a* de l'article 19, les statuts de la Caisse des pensions prévoient que le Secrétaire général décide du placement des avoirs de la Caisse après consultation d'un comité des placements (prévu à l'article 20) et compte tenu des observations et suggestions formulées de temps à autre par le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (prévue à l'article 5) en ce qui concerne la politique à suivre en matière de placements. Bien qu'il ne soit pas expressément prévu que le Secrétaire général puisse également consulter des tiers ou en recevoir des conseils, rien ne l'empêche d'agir ainsi ni n'interdit à l'Assemblée générale des Nations Unies de donner son avis. En d'autres termes, les statuts ne contiennent pas d'interdits analogues à ceux qu'énonce l'Article 100 de la Charte des Nations Unies.

3. On ne saurait donc conclure que, dans sa résolution 31/197, l'Assemblée générale n'a pas respecté le pouvoir conféré en dernier ressort au Secrétaire général en matière de placement des avoirs de la Caisse ni que le Secrétaire général interpréterait la résolution comme ayant un tel sens. Ce n'est que si l'Assemblée essayait d'ordonner au Secrétaire général d'appliquer certaines politiques ou décisions particulières en matière de placements — ce qu'elle n'a jamais fait — qu'un problème pourrait se poser. En d'autres termes, dans les circonstances présentes, le Secrétaire général ne serait lié par aucune résolution de l'Assemblée générale dans ce domaine. Cela n'empêche toutefois pas de se conformer aux suggestions faites si, à son avis, et dans l'exercice de ses responsabilités de mandataire, il en vient à décider qu'il agirait ainsi au mieux des intérêts de la Caisse de pensions. Ces décisions doivent naturellement être compatibles avec le champ d'action et les objectifs de la Caisse ainsi qu'avec les limites imposées à l'utilisation de ses avoirs qui sont énoncées dans les statuts de la Caisse.

6 mai 1977

9. — RECOMMANDATION DE LA COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE CRÉÉE PAR LA RÉOLUTION 3357 (XXIX) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, RELATIVE À LA MISE EN VIGUEUR, DANS LES ORGANISATIONS APPLIQUANT LE RÉGIME COMMUN DES NATIONS UNIES, D'UN NOUVEAU BARÈME DES TRAITEMENTS POUR LES AGENTS DES SERVICES GÉNÉRAUX EN POSTE À GENÈVE — QUESTION DE SAVOIR S'IL EXISTE DES OBSTACLES JURIDIQUES À L'APPLICATION DE CETTE RECOMMANDATION PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL — NOTIONS DE "DROITS ACQUIS" ET DE "DROITS CONTRACTUELS"

*Mémoire adressé au Sous-Secrétaire général, Contrôleur,
Bureau des services financiers*

I. — INTRODUCTION

1. Le présent mémorandum fait réponse au mémorandum du Sous-Secrétaire général, Contrôleur, en date du 16 septembre, demandant un avis sur les obstacles juridiques éventuels à l'application de la recommandation de la Commission de la fonction publique internationale relative à la promulgation, à compter du 1^{er} janvier 1978, d'un nouveau barème des traitements pour les agents des services généraux en poste à Genève, qui serait inférieur au barème existant de 15,7 à 19,5 p. 100 en ce qui concerne les traitements nets et de 17,3 à 21,8 p. 100 en ce qui concerne les traitements bruts, c'est-à-dire les traitements soumis à retenue pour pension. D'autre part, nous croyons savoir qu'on envisage actuellement d'atténuer l'application du nouveau barème proposé, grâce au versement d'indemnités spéciales provisoires de façon à ne pas diminuer le montant des paiements effectués aux fonctionnaires et à assurer une application progressive du nouveau barème au fur et à mesure des augmentations de traitement accordées aux intéressés (que ce soit à l'occasion du passage à un échelon supérieur, d'une promotion ou d'une augmentation générale des traitements), de telle manière que les traitements versés demeurent constants jusqu'à ce que ces augmentations dépassent le montant de l'indemnité spéciale fixée au 1^{er} janvier 1978.

2. Il y a ainsi lieu d'examiner plusieurs questions :

a) Les traitements nets peuvent-ils être diminués ?

b) Si les traitements nets ne peuvent être diminués, est-il possible de les bloquer pendant un certain temps en supprimant les augmentations de traitement normalement prévues ou en retardant l'application ?

c) Que les traitements nets puissent être diminués ou non, est-il possible de diminuer les traitements soumis à retenue pour pension ?

II. — HISTORIQUE

3. En 1932, compte tenu des conditions économiques de l'époque, la Société des Nations a envisagé, par mesure d'économie, de réduire les traitements de son personnel. Après délibération de la Quatrième Commission de l'Assemblée et de la Commission de supervision, un Comité de juristes a été créé et chargé de faire rapport sur la question de savoir si l'Assemblée pouvait légalement réduire, de manière unilatérale, les traitements du personnel. Les juristes ont été unanimement d'avis que, même dans l'exercice de ses compétences budgétaires, l'Assemblée n'avait pas le droit de réduire les traitements du personnel, à moins qu'un tel droit n'ait été expressément prévu dans les contrats d'engagement²⁰. La Quatrième Commission s'est rangée à cet avis. Cependant, à la suite de cet examen, la Société des Nations a adopté de nouvelles procédures d'engagement en insérant dans le Statut du personnel un nouvel article 30 *bis*, aux termes duquel toutes les nominations postérieures au 15 octobre 1932 pourraient "subir les modifications nécessaires pour les mettre en harmonie avec toute décision de l'Assemblée concernant... les conditions d'emploi des fonctionnaires... qu'elle pourrait décider d'appliquer aux fonctionnaires déjà en service"; quant aux promotions postérieures au 15 octobre 1932, il était entendu "que les fonctionnaires promus seront à partir de ce moment soumis aux décisions de l'Assemblée fixant les échelles de traitement"²¹. L'article 80 du Statut du personnel prévoyait que "le présent Statut et ses annexes peuvent être amendés par le Secrétaire général, sans préjudice, dans tous les cas, des droits acquis des fonctionnaires".

4. Se fondant évidemment sur l'expérience de la Société des Nations, la Commission préparatoire des Nations Unies avait, dans son projet de règlement provisoire du personnel qu'elle a soumis à l'Assemblée générale, prévu un article 26 qui autorisait l'Assemblée générale à compléter ou à amender le règlement "sans préjudice des droits acquis des membres du personnel". A l'article 2 de son projet de statut provisoire du personnel, la Commission prévoyait que la lettre d'engagement remise à chaque nouveau membre du personnel et contresignée par lui spécifierait, entre autres, le point suivant : "... traitement de début ou autres éléments de rémunération" et préciserait que "la nomination est soumise aux dispositions du statut et du règlement du personnel de l'Organisation... ainsi qu'à tous amendements et additions qui peuvent leur être apportés"²². Comme il est indiqué au paragraphe 11 ci-dessous, des dispositions identiques quant au fond figurent maintenant à l'article 12.1²³ et à l'annexe II²⁴ du Statut du personnel, respectivement.

²⁰ *Société des Nations, Journal officiel, Supplément spécial n° 107, Minutes de la Quatrième Commission, p. 206.*

²¹ Les points ici résumés sont tirés du mémorandum de l'OIT reproduit dans *Cour internationale de Justice, Mémoires, etc., Effet des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité.*

²² *Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies, chapitre VIII, sections 3 et 4, p. 97 et 98.*

²³ Le texte en est le suivant :

"Les dispositions du présent Statut peuvent être complétées ou amendées par l'Assemblée générale, sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires."

²⁴ Le texte en est le suivant :

"ANNEXE II

"Lettre de nomination

"a) La lettre de nomination indique :

(Suite de la note 24 page suivante.)

5. Lorsque l'Assemblée générale a examiné, à sa quatrième session tenue en 1949, la création du Tribunal administratif des Nations Unies, les Etats-Unis ont proposé d'ajouter à l'article 2 du projet de statut du Tribunal administratif un paragraphe selon lequel "aucune des dispositions du présent statut ne doit être interprétée en aucune façon sous une restriction au pouvoir que possède l'Assemblée générale, ou le Secrétaire général agissant sur l'ordre de l'Assemblée générale, de modifier à tout moment les règles et règlements de l'Organisation, et notamment, mais non exclusivement, à leur pouvoir de réduire les traitements, indemnités et autres avantages auxquels les fonctionnaires auront pu avoir droit"²⁵. Les Etats-Unis ont finalement retiré leur amendement car les débats avaient fait ressortir que le paragraphe premier de l'article 2 était "rédigé en termes assez larges pour laisser toute latitude à l'Assemblée générale et au Secrétaire général, agissant en son nom, pour assurer le fonctionnement de l'Organisation bien qu'il puisse être, pour cela, nécessaire de modifier ou de réduire les avantages actuellement accordés au personnel"²⁶. Dans son rapport à l'Assemblée générale, la Cinquième Commission a exprimé cette interprétation de la manière suivante :

"b) Le Tribunal serait tenu de respecter le droit qu'a l'Assemblée générale d'apporter au statut du personnel toutes les modifications et retouches que la situation pourrait demander. Il a été bien entendu que le Tribunal prendrait en considération l'intention qu'a l'Assemblée générale de ne pas permettre que se créent des droits acquis qui seraient de nature à l'empêcher de prendre des mesures qu'elle considérerait comme nécessaires. Il a été également entendu que le Secrétaire général conserverait toute latitude pour ajuster l'indemnité journalière, par suite de dévaluations monétaires, par exemple, ou pour toute autre raison valable.

"Aucun membre de la Commission ne s'est élevé contre ces interprétations, mais le représentant de la Belgique a exprimé l'avis que le texte du Statut ferait autorité et qu'il appartiendrait au Tribunal de l'interpréter"²⁷.

6. A sa cinquième session, tenue en 1950, l'Assemblée générale a examiné et adopté des propositions tendant à une restructuration complète du régime des traitements et salaires, indemnités et congés de l'Organisation des Nations Unies, à la suite, entre autres, de longues consultations avec les institutions spécialisées et des recommandations d'un comité d'experts et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB). Selon le nouveau système, il y avait lieu de réduire les traitements et indemnités d'un grand nombre de fonctionnaires et, par conséquent, une des principales questions qui se sont posées, lorsqu'il s'est agi d'adopter ce système a été de savoir dans quelle mesure l'Assemblée générale, compte tenu de certaines assurances particulières que le Secrétaire général avait données au personnel²⁸, devait maintenir les niveaux

"i) Que la nomination est régie par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel applicables à la catégorie de nominations dont il s'agit, compte tenu des modifications dûment apportées à ces dispositions de temps à autre;

"ii) La nature de la nomination;

"iii) La date à laquelle l'intéressé doit entrer en fonctions;

"iv) La durée de la nomination, le préavis de licenciement et, le cas échéant, la durée de la période de stage;

"v) La catégorie, la classe, le traitement de début et, si des augmentations sont prévues, le montant de ces augmentations ainsi que le traitement maximum afférent à la classe;

"vi) Toutes conditions particulières auxquelles la nomination pourrait être soumise.

b) Le texte du Statut et du Règlement du personnel est remis à l'intéressé en même temps que la lettre de nomination. En acceptant la nomination, l'intéressé déclare qu'il a pris connaissance des conditions énoncées dans le Statut et dans le Règlement du personnel et qu'il les accepte."

²⁵ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Cinquième Commission, Annexes*, point 44 de l'ordre du jour, document A/C.5/L.4/Rev.2, p. 173.

²⁶ *Ibid.*, A/C.5/SR.214, par. 40; voir également par. 25, 37 et 41.

²⁷ *Ibid.*, *Séances plénières*, Annexe, point 44 de l'ordre du jour, document A/1127, p. 187, par. 9.

²⁸ ST/AFS/SER.A/12 (18 février 1950), reproduit dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Annexes*, point 39, b, de l'ordre du jour, document A/C.5/L.83, p. 125 et 126.

de traitement en vigueur et les perspectives normales d'augmentation, en versant, le cas échéant, des indemnités spéciales soumises à retenue pour pension. Après un long débat²⁹, au cours duquel quelques représentants ont été d'avis que les fonctionnaires avaient acquis des droits contractuels auxquels l'Organisation ne pouvait porter atteinte et d'autres représentants ont été d'un avis opposé, quoique tous se soient accordés à reconnaître qu'il importait de maintenir le moral du personnel en répondant à ses attentes légitimes, la Cinquième Commission a rejeté une proposition du Secrétaire général tendant pour l'essentiel à maintenir entièrement les niveaux de traitement en vigueur et les perspectives d'augmentation, et adopté une autre solution qui maintenait dans une grande mesure mais non entièrement ces niveaux et perspectives³⁰ [voir résolution 470(V), par. 3, de l'Assemblée générale].

7. Ce bref rappel historique montre qu'après avoir reconnu qu'elle ne pouvait réduire unilatéralement les traitements de son personnel à moins que ce droit n'ait été expressément énoncé dans les contrats des fonctionnaires, la Société des Nations a introduit des dispositions appropriées à cet effet dans le Statut du personnel; l'Organisation des Nations Unies a ensuite adopté des dispositions analogues dans son Statut du personnel et dans les lettres de nomination qu'elle établit conformément à ce Statut. En outre, le débat relatif à la création du Tribunal administratif des Nations Unies a fait ressortir, non seulement que l'Assemblée générale avait conscience qu'il pourrait éventuellement être nécessaire de réduire les traitements et autres avantages du personnel, mais aussi qu'elle a estimé que les dispositions juridiques alors applicables (et qui restent en vigueur) lui donnaient le pouvoir de le faire — d'où le soin qu'elle a pris de donner au statut du Tribunal administratif un libellé qui préserve ce pouvoir. Les conclusions du débat de 1959 montrent de même que l'Assemblée générale, tout en ayant conscience qu'il n'était pas souhaitable de décevoir les attentes du personnel fondées sur le système en vigueur, ne s'est pas néanmoins estimée juridiquement tenue de maintenir les rémunérations et formules existantes lorsqu'elle considérerait avoir des raisons suffisantes de s'en écarter.

III. — CADRE JURIDIQUE

8. Le paragraphe 7 de l'annexe I du Statut du personnel³¹ prévoit que le Secrétaire général arrête le barème des traitements du personnel de la catégorie des services généraux "en prenant normalement pour base les conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu où se trouve le bureau de l'Organisation intéressé". La disposition 103.2 du Règlement du personnel prévoit que le barème des traitements et le régime des augmentations périodiques du personnel des services généraux sont publiés à l'appendice B du Règlement, qui donne à son tour, pour chaque lieu d'affectation principal (y compris Genève), les traitements brut et net pour chaque classe en ce lieu d'affectation (G.1 à G.7 à Genève) et pour chaque échelon prévu dans chaque classe (11 échelons par classe à Genève), accompagnés d'une note indiquant que "les augmentations périodiques sans changement de classe sont annuelles, si les services sont satisfaisants".

9. Lorsqu'elle a approuvé le statut de la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) [résolution 3357 (XXIX), annexe], donc à une date relativement récente, l'Assemblée

²⁹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Cinquième Commission*, A/C.5/SR.265, par. 9, 10, 30, 31, 53, 77, 78, 81 et 82; A/C.5/SR.266, par. 33, 42 à 49, 58 et 71; A/C.5/SR.267, par. 14, 16, 17, 20, 21, 32 et 51; A/C.5/SR.269, par. 35 à 46.

³⁰ *Ibid.* Annexes, point 39, b, de l'ordre du jour, documents A/C.5/408 et 410; voir également A/C.5/400, première partie, alinéas j à l, et deuxième partie, par. 12 à 18; et A/1732, par. 24 et 25.

³¹ Le texte complet de ce paragraphe est le suivant :

"7. Le Secrétaire général arrête le barème des traitements du personnel de la catégorie des services généraux et le traitement ou le salaire des travailleurs manuels en prenant normalement pour base les conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu où se trouve le bureau de l'Organisation intéressé; toutefois, le Secrétaire général peut, s'il le juge approprié, fixer des règles pour le versement d'une indemnité de non-résident aux agents des services généraux recrutés en dehors de la région et déterminer le montant du traitement maximum donnant droit à cette indemnité."

générale a limité le pouvoir discrétionnaire du Secrétaire général d'arrêter le barème des traitements des agents des services généraux en chargeant la Commission de fixer "les modalités d'application des principes applicables à la détermination des conditions d'emploi", d'établir "les faits dont il doit être tenu compte pour fixer les barèmes des traitements des agents des services généraux..." et de faire "des recommandations à ce sujet" [Statut, art. 11, a, et 12, l]. En outre, à sa trente et unième session, l'Assemblée générale a expressément prié la Commission d'exercer sans délai les fonctions que lui conférerait son statut à l'égard, en particulier, des traitements des agents des services généraux à Genève qui, ainsi que l'Assemblée générale le notait, avaient fait l'objet de relèvements substantiels à la suite d'une grève (résolution 31/141 A, par. 1 et résolution 31/193 B, section I, par. 1 à 3).

10. Selon l'article 3.1 du Statut du personnel³², le Secrétaire général fixe le traitement des fonctionnaires conformément aux dispositions de l'annexe I du Statut. Ce traitement résulte automatiquement, pour les agents des services généraux de leur classe (et de leur échelon) ainsi que de leur lieu d'affectation, en application du barème visé au paragraphe 8 ci-dessus. Conformément à l'article 4.1 et à l'annexe II du Statut du personnel, la lettre de nomination indique le lieu d'affectation, la classe de poste et le traitement brut de début qui en découle, ainsi que le traitement brut maximal afférent à cette classe (voir note 24, p. 219-220).

11. L'Assemblée générale s'est réservé le droit de compléter ou d'amender le Statut du personnel "sans préjudice des droits acquis des fonctionnaires" (art. 12.1 du Statut du personnel — voir note de bas de page 23 ci-dessus). Le Secrétaire général peut de même, apporter au Règlement du personnel (qui comprend l'appendice indiquant le barème des traitements des agents des services généraux) les amendements "compatibles avec le Statut du personnel" (disposition 112.2, a, du Règlement du personnel), ce qui apparemment signifie que non seulement le Règlement du personnel doit être compatible avec le Statut du personnel mais aussi que le processus d'amendement du Règlement doit respecter les droits acquis des fonctionnaires. En application de l'annexe II du Statut du personnel, toute lettre de nomination doit indiquer que la nomination est régie par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel, compte tenu des modifications qui peuvent leur être apportées de temps à autre (voir note 24, p. 219-220).

IV. — DROITS ACQUIS

12. En se réservant le droit de modifier le Statut du personnel, en accordant au Secrétaire général le droit de modifier le Règlement du personnel et en prévoyant que toute lettre de nomination doit expressément indiquer que la nomination est soumise à de telles modifications, l'Assemblée générale (comme la Société des Nations avant elle) s'est néanmoins imposée la restriction de ne pas porter atteinte aux "droits acquis" des fonctionnaires. Bien que l'Assemblée générale ne semble pas avoir eu l'occasion de définir ou même d'examiner cette expression (sauf dans les circonstances rappelées au paragraphe 6 ci-dessus), il y a lieu de noter que ni la Société des Nations ni l'Assemblée générale des Nations Unies ne paraissent avoir considéré qu'elles écartaient par là la possibilité de diminuer les rémunérations dès lors que les contrats d'engagement indiquaient qu'ils étaient soumis aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel auxquelles l'organisation pouvait apporter des modifications.

13. Le sens que l'on peut donner quant au fond à l'expression "droits acquis" découle donc des décisions des Tribunaux administratifs de la Société des Nations, de l'OIT et des Nations Unies, dont les jugements pertinents sont résumés et brièvement analysés dans les paragraphes suivants de la présente section. Il y a cependant lieu de noter qu'aucun de ces jugements ne concerne directement la question à l'examen, à savoir celle de la légalité d'une diminution générale des traitements; en outre, on peut douter, compte tenu des débats de l'Assemblée générale sur

³² Le texte en est le suivant :

"Le Secrétaire général fixe le traitement des fonctionnaires conformément aux dispositions de l'annexe I du présent Statut."

la création du Tribunal administratif des Nations Unies, que celui-ci ait compétence pour examiner une telle décision et formuler en conséquence un avis autorisé à ce sujet.

14. Dans une série de 14 jugements rendus en 1946 (par exemple, le jugement n° 24, *Mayras c. Secrétariat de la Société des Nations*; voir également jugements n°s 25 à 37), le Tribunal administratif de la Société des Nations, se référant à l'avis exprimé par le Comité de juristes (voir par. 3 ci-dessus), a estimé que la Société des Nations avait illicitement porté atteinte aux droits acquis de plusieurs fonctionnaires de la Société des Nations et de l'OIT en réduisant leur indemnité de résiliation de contrat en application des modifications apportées au Statut du personnel par l'Assemblée immédiatement après le début de la seconde guerre mondiale. Cependant, tous ces fonctionnaires avaient été engagés avant l'amendement de 1932 au Statut du personnel (voir par. 3 ci-dessus), ce qui fait que le Tribunal ne s'est prononcé en définitive que sur l'illégalité d'une modification unilatérale d'un contrat lorsque le droit d'apporter un tel changement n'avait pas été stipulé³³. Ces jugements figurent donc parmi ceux qui assimilent "droits acquis" et "droits contractuels", point qui est examiné à la section V ci-dessous.

15. En 1950, le Tribunal administratif de l'OIT a examiné une requête formée par 69 agents des services généraux de la FAO recrutés sur le plan international (jugement n° 51, *Poulain d'Andecy*), qui prétendaient que le Directeur général de la FAO avait violé leurs droits acquis à une indemnité de non-résident en adoptant, à compter du 1^{er} janvier 1959 sur instruction du Conseil, un nouveau barème des traitements portant augmentation des traitements des agents des services généraux mais diminution de leur indemnité de non-résident. Notant les amendements apportés au Statut du personnel de la FAO (analogues quant au fond à ceux de l'Organisation des Nations Unies), le Tribunal a considéré qu'il n'existait pas de droit acquis au montant de l'indemnité, qui était déterminée en tenant compte des différences de niveau de vie entre divers pays, dépendait donc de facteurs extérieurs à l'Organisation et à ses agents et n'était pas la même pour tous les fonctionnaires intéressés. Cependant, pour ce qui était du montant de l'indemnité à verser du 1^{er} janvier 1959 jusqu'à la date de promulgation de l'amendement, le Tribunal administratif a jugé qu'il existait un droit acquis qui ne pouvait même pas être modifié par une augmentation simultanée de traitement, étant donné que l'indemnité répondait à un autre but. Ce jugement tend donc à renforcer la thèse que, si le principe des droits acquis s'oppose à toute diminution des rémunérations afférentes à des services déjà accomplis, il n'empêche pas nécessairement une réduction du montant des droits futurs de toute une catégorie de fonctionnaires, en particulier si une telle réduction est fondée sur des considérations objectives.

16. En 1961, le Tribunal administratif des Nations Unies a examiné la requête d'un fonctionnaire de l'OACI de la catégorie des administrateurs qui se plaignait de ce que, par suite des amendements au Code et au règlement du personnel, y compris à la définition des "charges de famille" que l'Organisation avait adoptés pour se rapprocher du régime commun, il se voyait privé de son droit à une indemnité pour l'épouse qui était à sa charge ainsi que du droit de recevoir une indemnité de poste au taux prévu pour les fonctionnaires ayant des charges de famille; bien que la rémunération totale de ce fonctionnaire n'eût pas subi de diminution étant donné que son lieu d'affectation avait été simultanément reclassé dans une catégorie ouvrant droit à une indemnité de poste plus élevée et qu'on lui avait accordé une indemnité spéciale, cette indemnité spéciale serait diminuée de ses futures augmentations de traitement, celles-ci ne lui étant effectivement versées que lorsqu'elles ne dépasseraient pas le montant de l'indemnité qu'il percevait. Dans son jugement (jugement n° 82, *Purez c. OACI*), le Tribunal a été d'avis que la disposition du Code du personnel de l'OACI prévoyant la possibilité d'y apporter des amendements à condition que ces amendements ne portent pas atteinte à "*any benefits actually earned through service prior to effective date of the amendments*" (les versions française et espagnole du texte, qui n'avaient pas

³³ Il convient de noter que l'Assemblée de la Société des Nations a refusé de donner effet à ces jugements au motif que le Tribunal administratif avait outrepassé sa compétence en examinant la validité d'une décision de l'Assemblée; voir mémorandum de l'OIT, *op. cit.*, note 2. En vertu des statuts actuels des Tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT, une telle question de compétence pourrait être, et serait vraisemblablement, renvoyée à la Cour internationale de Justice pour avis consultatif ayant force obligatoire.

la même autorité que la version anglaise, utilisaient respectivement les expressions “droits acquis” et “*derechos adquiridos*”) excluait les amendements ayant “un effet rétroactif au détriment d’un fonctionnaire” mais n’interdisait pas “une modification du règlement dont les effets ne s’appliquent qu’aux bénéficiaires et avantages liés aux services postérieurs à l’adoption de celle-ci”. En outre, le Tribunal a expressément accepté le système des indemnités spéciales provisoires destinées à empêcher une diminution du traitement perçu, mais retardant les augmentations futures.

17. En 1967, le Tribunal administratif des Nations Unies a statué sur une requête qui faisait intervenir la question de savoir si un amendement favorable à un participant à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies s’appliquait à lui ou aux futurs participants seulement (jugement n° 108, *Khamis c. Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies*). En jugeant que l’amendement s’appliquait au requérant en vertu de l’article XXXVII des Statuts de la Caisse (devenu depuis l’article 50 — voir par. 39 ci-dessous), selon lequel l’entrée en vigueur de toute modification aux statuts devait se faire sans préjudice “des droits à prestations acquis pendant une période d’affiliation antérieure à cette date”, le Tribunal a cité incidemment un passage de *Maxell on the Interpretation of Statutes* (onzième édition, p. 206) relatif à l’interprétation rétroactive des dispositions législatives : “C’est principalement lorsque l’acte législatif risquerait de porter atteinte aux droits acquis ou à la légalité de transactions antérieures, ou de compromettre l’exécution de contrats, que la règle en question [principe s’opposant à l’interprétation rétroactive des textes] prévaut.” Le Tribunal a conclu que “le principe de droit qui s’oppose à l’interprétation “rétroactive” des textes s’applique principalement lorsque certains droits acquis sont enfreints ou méconnus” — sans relever la réserve visant la non-exécution des contrats.

18. En 1975, un fonctionnaire de l’OMCI a contesté une modification d’une disposition du Règlement du personnel relative aux frais d’études, en vertu de laquelle le montant du remboursement était dorénavant subordonné aux frais encourus par le fonctionnaire pour les études de son enfant; il faisait valoir que cette modification portait atteinte à ses droits acquis tels que définis à l’article 12.1 du Statut du personnel de l’OMCI (les dispositions de cet article sont essentiellement les mêmes que les dispositions correspondantes du Statut du personnel de l’Organisation des Nations Unies — voir note 23, p. 219). En rejetant la requête [jugement n° 202, *Queguiner (indemnité pour frais d’études) c. OMCI*]³⁴, le Tribunal a analysé la limitation au droit de modification énoncé à l’article précité et conclu qu’elle “concerne évidemment les droits qui sont expressément stipulés au profit du fonctionnaire dans le contrat” (en citant l’affaire *Kaplan* examinée au par. 21 ci-après) et que “le respect des droits acquis signifie aussi qu’il ne peut être porté aucune atteinte à l’ensemble des bénéfices et avantages revenant au fonctionnaire pour les services rendus avant l’entrée en vigueur d’un amendement”.

19. C’est ainsi que, dans l’interprétation de l’expression “droits acquis”, la plupart des jugements susmentionnés se réfèrent aux droits découlant des services passés, dont la protection interdit toute dérogation rétroactive. Quelques décisions, analysées à la section ci-après, rapprochant cependant droits acquis et droits contractuels.

V. — DROITS CONTRACTUELS

20. La plupart du temps, la jurisprudence ayant trait aux questions soulevées au paragraphe 2 ci-dessus ne se réfère pas directement aux “droits acquis” mais aux “droits contractuels”. Comme on l’a déjà signalé à propos de certaines des affaires analysées à la section précédente (voir par. 14, 17 et 18), les tribunaux administratifs ont parfois indiqué que les droits contractuels à des avantages futurs faisaient partie des droits “acquis” qui, en vertu des limitations que l’Assemblée générale elle-même s’était imposées, ne pouvaient être modifiés; dans certaines autres affaires examinées ci-après, les tribunaux administratifs semblent avoir considéré que l’inviolabilité des droits contractuels considérés avait un caractère absolu. Quoi qu’il en soit, les

³⁴ Voir *Annuaire juridique*, 1975, p. 132.

tribunaux administratifs des Nations Unies et de l'OIT ont reconnu que les droits des fonctionnaires sont en partie des droits contractuels, qui ne peuvent être modifiés unilatéralement par les organisations, et en partie des droits réglementaires, qui peuvent être modifiés pour l'avenir; face à un tel droit déterminé, la question qui se pose est celle de savoir s'il s'agit d'un droit contractuel ou d'un droit réglementaire.

21. Dans une série de jugements rendus en 1953 (jugement n° 19, *Kaplan c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*, ainsi que les jugements n°s 20 à 25 et 27), le Tribunal administratif des Nations Unies a examiné les demandes de plusieurs anciens fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies dont les contrats temporaires de durée indéfinie avaient été résiliés en vertu de l'article 9.1, c, du Statut du personnel, qui avait été ajouté au Statut après l'entrée des requérants au service de l'Organisation des Nations Unies et, prétendaient-ils, en violation de leurs droits acquis protégés par l'ancien article 28 (devenu l'article 12) du Statut. En rejetant ce chef de demande, le Tribunal a déclaré :

“On est amené à distinguer dans la situation juridique des membres du personnel des éléments contractuels et des éléments réglementaires;

“Est contractuel tout ce qui touche à la situation particulière de chaque membre du personnel, par exemple, la nature du contrat, le traitement, le grade;

“Est réglementaire tout ce qui touche d'une façon générale à l'organisation de la fonction publique internationale et à la nécessité de son bon fonctionnement, par exemple, les règles générales n'ayant pas un caractère personnel.

“Si les éléments contractuels ne peuvent être modifiés sans l'accord des deux parties, par contre, les éléments réglementaires sont toujours susceptibles d'être modifiés à toute époque, au moyen de dispositions arrêtées par l'Assemblée générale, et ces modifications s'imposent aux membres du personnel.

“C'est dans ce sens que le Tribunal interprète les dispositions de l'article 28 de l'ancien Statut provisoire du personnel et l'article XII du nouveau Statut.

“En ce qui concerne le cas d'espèce, le Tribunal estime qu'on est en présence d'un élément réglementaire et qu'en fait la question de la résiliation des contrats temporaires relève des règles générales qui peuvent être modifiées par l'Assemblée générale et contre lesquelles les droits acquis ne sauraient jouer.”

Il y a donc lieu de noter que les exemples d'éléments contractuels donnés par le Tribunal ont un caractère simplement indicatif, ne concernent pas directement le jugement de ces affaires et ne sont donc pas analysés de manière approfondie.

22. En 1962, le Tribunal administratif de l'OIT a examiné une demande d'un fonctionnaire de l'UIT (ainsi que de plusieurs intervenants) concernant les modifications apportées au Statut du personnel de l'UIT aux fins d'harmonisation avec le “régime commun” et l'affiliation de l'intéressé, qui faisait auparavant partie de la Caisse d'assurance de l'UIT, à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (jugement n° 61, *Lindsey c. Union internationale des télécommunications*). Le Tribunal administratif de l'OIT s'est fondé sur une distinction entre éléments contractuels et éléments réglementaires analogue à celle qu'avait déjà établie le Tribunal administratif des Nations Unies dans l'affaire Kaplan; le Tribunal administratif de l'OIT a estimé que les “dispositions fixant les éléments du statut individuel de l'agent, qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager... sont assimilables, en fait, pour une large part, aux stipulations contractuelles; dès lors, si en raison des nécessités qu'impose le bon fonctionnement de l'organisation dans l'intérêt de la communauté internationale, elles ne doivent pas rester cristallisées au jour de la conclusion du contrat et pour toute la durée de celui-ci, elles ne peuvent toutefois être modifiées à l'égard d'un agent en service et hors son consentement qu'à condition de ne pas bouleverser l'économie du contrat ou porter une atteinte aux conditions fondamentales qui ont été de nature à déterminer le fonctionnaire à s'engager”. Après avoir examiné dans quelle mesure les modifications invoquées touchaient le requérant, le Tribunal a conclu qu'en définitive

les changements apportés au régime des pensions portaient "une grave atteinte à un droit qui était de nature à déterminer le requérant à entrer au service de l'Union", et avaient ainsi "porté atteinte aux conditions d'engagement du requérant"; de même, le Tribunal a été d'avis que les dispositions concernant le licenciement par suppression d'emploi constituaient aussi une grave atteinte aux conditions d'engagement du requérant; le Tribunal a jugé cependant que les modifications relatives aux allocations familiales ne pouvaient être contestées puisqu'elles aménageaient simplement les modalités d'octroi des prestations familiales, au surplus dans un sens généralement favorable aux intéressés. Il apparaît donc que ce jugement va dans le sens de la proposition selon laquelle toute diminution substantielle des droits d'un fonctionnaire, par rapport tout au moins aux conditions qui peuvent l'avoir amené à s'engager, est interdite; cependant, le Tribunal n'a pas examiné les effets d'une disposition prévoyant la possibilité de modifier les contrats d'engagement ou les dispositions du Statut du personnel et incorporée dans ces instruments et il est donc vraisemblable que les contrats de l'UIT en question ne comportaient aucune disposition dans ce sens.

23. En 1967, le Tribunal administratif des Nations Unies a rejeté la demande d'un fonctionnaire de l'OACI, qui prétendaient que la définition des "personnes à charge" faisait partie de ses "droits contractuels", et qu'on ne pouvait donc la modifier sans porter illégalement atteinte auxdits droits (jugement n° 110, *Mankiewicz c. OACI*). Le Tribunal a fait ressortir que le contrat d'emploi du requérant précisait expressément que "sa nomination était régie par les dispositions du Code du personnel en vigueur, tel qu'il peut être modifié de temps à autre".

24. Les jugements susmentionnés ne sont pas particulièrement utiles lorsqu'il s'agit de distinguer entre les éléments contractuels (non susceptibles d'être modifiés unilatéralement) et les éléments réglementaires (susceptibles de l'être) des relations des organisations internationales avec les membres de leur personnel. Dans le jugement *Lindsey* (par. 22 ci-dessus), le Tribunal administratif de l'OIT, après avoir longuement examiné cette distinction d'une manière essentiellement théorique, est parvenu à sa décision non pas en définissant des éléments contractuels particuliers mais en tranchant la question de savoir si certaines modifications des conditions matérielles d'emploi étaient de nature à rendre celles-ci moins avantageuses qu'au moment de l'engagement; le jugement *Queguiner* (par. 18 ci-dessus) examine aussi cette question; le jugement *Kaplan* (par. 21 ci-dessus), qui est le seul à considérer explicitement le traitement comme un droit contractuel, ne le fait qu'incidemment dans une affaire où cette question ne s'est pas posée du tout.

25. Une distinction *a priori* plausible entre éléments contractuels et éléments réglementaires appelle une mise au point explicite : on ne peut pas dire que les éléments expressément précisés dans les lettres de nomination (qu'ils soient ou non exigés par l'annexe II du Statut du personnel) sont contractuels et que ceux qui sont simplement énoncés dans le Statut et le Règlement du personnel sont réglementaires. Les éléments expressément précisés dans la lettre de nomination se rapportent surtout à l'affectation initiale et portent sur des points comme les fonctions, le département ou le service et le lieu d'affectation officiel, que le Secrétaire général peut modifier à tout moment par une nouvelle affectation conformément à l'article 1.2 du Statut du personnel. Par contre, les droits que les tribunaux ont considérés comme contractuels, tels que les droits à pension ou les indemnités de licenciement, ne sont jamais expressément précisés dans les lettres ou contrats d'engagement.

VI. — ACCORDS AVEC LES ASSOCIATIONS DU PERSONNEL

26. Il y a lieu d'examiner un dernier point avant de tirer des conclusions sur les questions à l'étude : les "accords" conclus entre les chefs de secrétariat et les représentants du personnel des organisations ayant leur siège à Genève font-ils obstacle à une modification du barème des traitements établi sur la base de ces instruments ? Les instruments en question sont la Déclaration des chefs de secrétariat de l'Office des Nations Unies à Genève, de l'OIT, de l'OMS, de l'UIT, de l'OMM, de l'OMPI, et de la CIOIC/GATT du 3 mars 1976, l'appendice II : traitements et indemnités pour charges de famille des fonctionnaires des services généraux à Genève, reproduisant

un accord conclu et signé le 23 avril 1976 et la circulaire intitulée "Méthode d'ajustement intermédiaire des traitements des agents des services généraux à Genève" du 1^{er} septembre 1976.

27. En premier lieu, il convient de noter qu'aucun de ces instruments ne précise combien de temps le régime qu'ils établissent demeurera en vigueur, ils se réfèrent au passé et au présent immédiat, bien qu'il soit évidemment prévu qu'ils resteront en vigueur pendant un certain temps. Cependant, il est expressément précisé au paragraphe 4 du document du 1^{er} septembre 1976 que :

"Les présentes dispositions ne préjugent pas le résultat de l'examen par la Commission de la fonction publique internationale de la question des traitements des agents des services généraux, avec la pleine participation des Administrations et de représentants du personnel, conformément au principe énoncé par la Commission de la fonction publique internationale au paragraphe 19 de son premier rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies (A/10030, *Supplément n° 30*)."

28. Point plus important, il faut savoir que les relations entre les organisations internationales participant au régime commun et leur personnel ne sont pas régies par des "conventions collectives" négociées. Les associations ou syndicats du personnel, établis et reconnus en application du statut du personnel des diverses organisations, sont autorisés à intervenir auprès des chefs de secrétariat ainsi qu'auprès d'organes spécialisés comme la CFPI, et peut-être même, dans une mesure limitée, auprès des organes délibérants, pour les aider à formuler leurs décisions au sujet des statuts et règlements du personnel, y compris le barème des traitements et autres rémunérations. Ni les chefs de secrétariat ni les associations du personnel ne sont autorisés à se lier par des engagements contractuels sur aucune de ces questions.

VII. — CONCLUSIONS

A. — Réduction des traitements nets

29. Si l'on considère les dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel examinées à la section III ci-dessus compte tenu de l'historique rappelé à la section II, il apparaît que l'Assemblée générale a pris toutes les précautions nécessaires pour se réserver, ou réserver au Secrétaire général selon que de besoin, le droit de réduire le barème des traitements et le niveau des rémunérations dans des circonstances appropriées. On ne saurait donc conclure qu'on ne peut réduire ce barème ou ce niveau qu'en postulant qu'on ne peut en aucune circonstance réduire légalement les traitements des fonctionnaires — postulat qui n'est pas celui qu'a adopté le Comité de juristes de 1932 (voir par. 3 ci-dessus) et qui ne trouve aucun appui dans le droit administratif international ou dans les principes généraux du droit.

30. Peut-on cependant dire que les intentions de l'Assemblée générale soient dénuées d'effet en raison de la mention, dans les lettres de nomination des fonctionnaires, de leur traitement soumis à retenue³⁵ à leur poste initial ? Il faut d'abord noter que cette mention est prévue par le Statut du personnel lui-même (Art. 4.1 et annexe I) et qu'on ne saurait imaginer que l'Assemblée générale, qui a adopté ce Statut alors qu'elle avait reconnu la nécessité de conserver le droit de réduire le barème des traitements, ait pu aller à l'encontre de ses propres intentions. Deuxièmement, ainsi qu'on l'a vu au paragraphe 25 ci-dessus, une telle mention ne fait pas du traitement ou du traitement initial un élément intangible parce que contractuel plutôt que réglementaire. Enfin, si l'on considérait le traitement initial fixé dans la lettre de nomination de chaque fonctionnaire

³⁵ Le montant du traitement indiqué dans les lettres de nomination est en effet soumis à retenue (c'est-à-dire qu'il s'agit du traitement brut ou du traitement soumis à retenue pour pension) et n'est donc pas un montant net. Cela n'affecte cependant pas le raisonnement du présent paragraphe ni de la présente sous-section, puisqu'il n'y est pas question d'une réduction des traitements nets par augmentation des contributions du personnel, les montants des traitements bruts restant inchangés. En fait, la CFPI a déterminé, à l'issue de son enquête, ce que devait être le montant des traitements nets, à partir desquels les traitements bruts ont été calculés par application inverse des taux de contribution existants.

comme intangible, on serait conduit à la conclusion absurde que la mesure dans laquelle le traitement d'un fonctionnaire pourrait être diminué dépendrait du laps de temps écoulé depuis son engagement initial et des promotions qu'il aurait pu recevoir dans l'intervalle. On peut incidemment faire observer que l'application du principe invoqué par le Tribunal administratif de l'OIT dans l'affaire *Lindsey* (voir par. 22 ci-dessus) mènerait à une conclusion analogue : le traitement d'un fonctionnaire pourrait être réduit à un niveau non inférieur à celui qui l'a déterminé à accepter son engagement initial ou peut-être son dernier poste — interprétation qui, outre les difficultés administratives que soulèverait son application, jouerait surtout en faveur des fonctionnaires le plus récemment engagés.

31. Le jugement *Kaplan* (voir par. 21 ci-dessus) et ceux qui l'ont suivi appellent-ils des conclusions différentes ? Ainsi qu'on l'a déjà signalé, l'affirmation que le traitement est un élément contractuel parce que déterminant la situation personnelle de chaque fonctionnaire n'a été formulée par le Tribunal administratif des Nations Unies qu'à titre d'opinion incidente — l'affaire n'avait pas trait au traitement — et le jugement rendu ne repose pas sur la distinction entre éléments contractuels et réglementaires que le Tribunal avait établie. Dans le contexte où cette référence au traitement apparaît, il semblerait cependant qu'il s'agit tout au plus d'une affirmation du principe qu'on ne peut pas réduire le traitement d'un fonctionnaire, que ce soit en dérogeant au barème des traitements qui lui est applicable ou en modifiant la classe du poste qu'il occupe (un autre des éléments considérés comme "contractuels").

32. Incidemment, il convient de noter qu'il y a des cas dans lesquels les rémunérations peuvent diminuer en application de certains principes incontestables, ce qui revient à dire que ni les traitements en général ni les traitements de début prévus dans la lettre de nomination ne sont à l'abri de fluctuations résultant de modifications régulièrement apportées aux barèmes :

a) Pour un fonctionnaire de la catégorie des administrateurs, le traitement net de début prévu dans sa lettre de nomination peut être réduit si ce fonctionnaire est appelé à servir dans un lieu d'affectation où l'indemnité de poste est négative (voir annexe I du Statut du personnel, par. 9 et troisième tableau);

b) Pour un fonctionnaire de la catégorie des administrateurs, le traitement net qu'il reçoit effectivement peut être et est fréquemment réduit si le niveau de l'indemnité de poste en son lieu d'affectation est réduit ou si l'intéressé est muté (que ce soit sur son initiative ou non) dans un lieu d'affectation où l'indemnité de poste est plus faible;

c) Les traitements des agents des services généraux peuvent être réduits s'il y a une dégradation de fait des "conditions d'emploi les plus favorables en vigueur au lieu où se trouve le bureau de l'Organisation intéressé".

33. La situation à l'examen diffère de celle qui est visée au paragraphe 32, c, ci-dessus sur un seul point : il n'y a pas eu dégradation de fait des conditions d'emploi les plus favorables en vigueur à Genève mais évolution de la perception que l'Organisation en avait. Cette évolution n'est pas arbitrairement fondée sur une transgression du principe établi par l'Assemblée générale au paragraphe 7 de l'annexe I du Statut du personnel (voir note 31, p. 221) mais sur une étude approfondie, réalisée à la demande expresse de l'Assemblée générale par l'organe compétent et spécialement qualifié que celle-ci avait créé à cette fin et dont la plupart des organisations adhérant au régime commun avaient reconnu l'autorité (voir par. 9 ci-dessus); pour s'acquitter de cette tâche, cet organe a invité toutes les associations du personnel intéressées à y participer. Le barème des traitements révisé constitue donc probablement le calcul le plus précis possible de ce que les niveaux des traitements internationaux devraient être à Genève conformément aux dispositions applicables du Statut du personnel relatives à la détermination des traitements des agents des services généraux.

B. — Versement d'indemnités spéciales provisoires

34. Si, comme il ressort de la sous-section A ci-dessus, il n'y a pas d'obstacle juridique à l'application du barème des traitements réduit recommandé, il ne devrait pas, *a fortiori*, y avoir

d'obstacle à ce que l'on atténue les effets d'une telle réduction au moyen d'indemnités spéciales garantissant que le traitement d'aucun agent des services généraux n'est en fait diminué ou modulant la réduction à appliquer (par exemple, l'atténuation limitée et donc partielle autorisée par l'Assemblée générale au paragraphe 3 de sa résolution 470 (V) en ce qui concerne certaines modifications des traitements des administrateurs — voir par. 6 ci-dessus), même si de futures augmentations, y compris les augmentations annuelles, sont ainsi retardées jusqu'à ce que leur total dépasse le montant des indemnités spéciales des intéressés.

35. En outre, même si l'on acceptait l'opinion formulée dans le jugement *Kaplan* (voir par. 21 et 31 ci-dessus) comme une affirmation autorisée du principe que le montant de la rémunération de tout fonctionnaire est de caractère contractuel et ne peut donc être diminué, cela ne signifie pas nécessairement que les éléments dont se compose la rémunération totale et même la formule servant à déterminer l'accroissement des rémunérations aient un caractère contractuel. Par sa nature même, une telle formule semblerait être de caractère réglementaire. Autrement dit, même si on reconnaît un "droit acquis" à un traitement existant (c'est-à-dire à une rémunération d'un certain montant), cela ne constitue pas une garantie juridique des "perspectives acquises" résultant d'un système progressif de rémunération. Par conséquent, quelles que soient les objections d'ordre juridique ou autre que l'on puisse soulever à l'encontre d'une diminution des rémunérations existantes, il n'y a pas d'obstacle contractuel à ce que l'on atténue les effets d'une réduction générale du barème des traitements au moyen d'indemnités spéciales provisoires entraînant un retard ou une diminution des futures augmentations de traitement.

36. Il y a également lieu de noter qu'à plusieurs reprises le Tribunal administratif des Nations Unies a confirmé la validité de plans prévoyant le versement d'indemnités spéciales provisoires; un de ces plans est longuement examiné dans le jugement *Purez* (voir par. 16 ci-dessus) et, dans une moindre mesure, dans le jugement *Manckiewicz* (voir par. 28 ci-dessus). Dans le jugement qu'il a rendu dans l'affaire *Lindsey* (voir par. 22 ci-dessus), le Tribunal administratif de l'OIT a cependant estimé inappropriés certains types d'indemnités provisoires (relatives à l'affiliation à la Caisse commune des pensions).

C. — Déduction du traitement soumis à retenue pour pension

37. La disposition 103.16, a³⁶, du Règlement du personnel définit le traitement soumis à retenue pour pension. Il convient de remarquer que le traitement visé dans la lettre de nomination constitue, conformément à cette définition, l'élément principal (et pour de nombreux agents des services généraux le seul élément) dans la détermination du traitement soumis à retenue pour pension. Il ne s'ensuit pas, pour les raisons formulées ci-dessus (en particulier au paragraphe 25) que ce traitement doit être mieux protégé que le traitement net. On ne peut d'autre part tirer du Statut et du Règlement du personnel aucun argument tendant à accorder une plus grande protection au traitement soumis à retenue pour pension qu'au traitement net. Bien que la disposition 103.16, c³⁷, interdise toute réduction du traitement soumis à retenue pour pension, cette disposi-

³⁶ Le texte de cette disposition est le suivant :

"a) Aux fins des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, le traitement soumis à retenue est constitué, sous réserve des dispositions des alinéas b et c ci-dessous, par la somme des montants ci-après :

"i) Montant du traitement brut du fonctionnaire fixé conformément à l'article 3.1 du Statut du personnel;

"ii) Montant de toute indemnité de non-résident et, le cas échéant, de toute prime de connaissances linguistiques dues en application des dispositions 103.5 et 103.6 du présent Règlement."

³⁷ Le texte de cette disposition est le suivant :

"c) Lorsque la promotion d'un agent des services généraux à un poste d'administrateur entraînerait une réduction du traitement soumis à retenue pour pension de l'intéressé, ledit traitement est maintenu au montant antérieur à la promotion jusqu'à ce que le traitement soumis à retenue qui correspond au poste d'administrateur atteigne un montant supérieur."

tion n'est pas destinée à prévenir une érosion générale de ces traitements mais à éviter simplement (comme le fait la disposition 103.9 du Règlement du personnel) qu'une promotion n'entraîne des désavantages financiers.

38. Une réduction du traitement soumis à retenue pour pension apparaît bien entendu contestable aux yeux du fonctionnaire intéressé pour deux raisons : non seulement une telle réduction peut entraîner une diminution de la pension [si le fonctionnaire prend sa retraite à un moment où la réduction du traitement soumis à retenue pour pension affecte encore le calcul du "traitement moyen final" (voir par. 39 ci-dessous)], mais elle peut aussi amener l'intéressé à penser que c'est pour rien qu'il a versé temporairement une contribution plus élevée qui, en définitive, ne peut pas assurer une augmentation du montant de sa pension (à moins qu'il ne prenne sa retraite peu après la réduction). Néanmoins, le Statut du personnel ne garantit aucunement l'accroissement régulier du traitement soumis à retenue pour pension et les fonctionnaires ne sont pas fondés en droit à compter sur cet accroissement. Il est vrai que le jugement *Lindsey* (voir par. 22 ci-dessus) peut suggérer le contraire, mais il s'agissait essentiellement dans cette affaire d'un amendement au régime des pensions de l'UIT (au cours de la fusion de ce régime avec celui du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies) qui n'aurait sans doute pas été valable en vertu des statuts de la Caisse (voir par. 39 ci-dessous); l'affirmation que l'expectative d'un accroissement régulier du traitement soumis à retenue pour pension était juridiquement protégée n'a été formulée qu'à propos de la question de savoir si une disposition provisoire particulière rectifiait de manière satisfaisante un amendement par ailleurs irrégulier.

39. L'article 50, *b*, des Statuts de la Caisse prévoit que les amendements apportés par l'Assemblée générale à ces statuts sont "sans préjudice des droits à prestations acquis pendant une période d'affiliation antérieure" à la date d'entrée en vigueur desdits amendements. Cette disposition ne signifie cependant pas que le traitement ouvrant droit à pension ne puisse pas être réduit par d'autres moyens qu'un amendement aux statuts de la Caisse. Une telle conclusion serait contraire à la définition du "traitement moyen final" donnée à l'alinéa *h* de l'article premier de ces statuts, selon lequel ce traitement s'entend du traitement annuel moyen soumis à retenue que le participant a perçu pendant les 36 mois civils complets durant lesquels son traitement soumis à retenue a été le plus élevé au cours des cinq dernières années de sa période d'affiliation; si le traitement soumis à retenue ne pouvait jamais être réduit, cette formule pourrait être alors remplacée par une simple référence au traitement annuel moyen perçu au cours des trois dernières années de la période d'affiliation. En fait, naturellement, il existe plusieurs mécanismes au moyen desquels le traitement ouvrant droit à pension d'un fonctionnaire déterminé ou de toute une catégorie de fonctionnaires peut être réduit :

a) Le traitement soumis à retenue des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs est directement lié, conformément à la disposition 103.16, *b*, du Règlement du personnel, à la moyenne pondérée des indemnités de poste; cette disposition prévoit expressément en effet que le traitement soumis à pension doit tenir dûment compte de toute augmentation ou diminution suffisamment importante de la moyenne pondérée des indemnités de poste;

b) Si le barème des traitements des agents des services généraux d'un lieu d'affectation déterminé est réduit dans les conditions précisées au paragraphe 32, *c*, ci-dessus, cette réduction entraîne automatiquement une diminution correspondante du traitement soumis à retenue;

c) Si un agent des services généraux est muté dans un lieu d'affectation où le barème des traitements est plus faible, ou si, conformément à la disposition 103.8, *d*, un fonctionnaire est muté à un poste moins rémunéré, son traitement soumis à retenue est réduit en conséquence. Il apparaît donc qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à une réduction du traitement soumis à retenue pour pension à la suite d'une réduction du barème général des traitements.

40. Il y a lieu de noter que si l'on adopte un système d'indemnités spéciales provisoires tel que celui qui a été examiné à la sous-section B ci-dessus, on peut prévoir que ces indemnités seront soumises à retenue [ainsi que l'a décidé l'Assemblée générale au paragraphe 3 de sa réso-

lution 470 (V)] ou qu'elles n'ouvriront pas droit à pension; la première solution semble plus logique, puisque les indemnités seraient accordées sur la base des rémunérations soumises à retenue.

41. Par contre, toute tentative visant à maintenir le traitement soumis à retenue tout en réduisant le traitement effectivement versé serait contestable parce que contraire à l'esprit des arrangements mutuels sur lesquels la Caisse commune des pensions est fondée, notamment le principe, respecté par les organisations du régime commun, que le montant des traitements soumis à retenue ne doit pas trop s'écarter du montant des traitements qu'une organisation verse effectivement à son personnel. En procédant autrement, une organisation affiliée risquerait de compromettre l'équilibre actuariel de la Caisse en assurant des pensions élevées à son personnel moyennant le paiement d'une cotisation de 14 p. 100 sur un traitement soumis à retenue artificiellement gonflé.

3 octobre 1977

10. — QUESTION DE SAVOIR SI L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES A L'OBLIGATION DE VERSER DES ÉMOLUMENTS AUX MEMBRES DU COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME CRÉÉ EN APPLICATION DU PACTE INTERNATIONAL SUR LES DROITS CIVILS ET POLITIQUES ET DU PROTOCOLE FACULTATIF S'Y RAPPORTANT — QUESTION DE SAVOIR COMMENT SERONT COUVERTES LES DÉPENSES AFFÉRENTES À LA PREMIÈRE SESSION (1977) DU COMITÉ

Mémoire adressé au Chef de la Section activités économiques et sociales et droits de l'homme de la Division du budget, Bureau des services financiers

1. En ce qui concerne les questions posées dans votre mémorandum du 7 février 1977 au sujet du problème susmentionné, nos vues sont présentées ci-après :

2. Par sa résolution 2200 (XXI) du 16 décembre 1966, l'Assemblée générale a adopté et a ouvert à la signature et à la ratification le Pacte international relatif aux droits civils et politiques. L'article 28 de ce Pacte prévoit la création d'un Comité des droits de l'homme composé de 18 membres qui, aux termes de l'article 30, seront élus par les Etats parties au Pacte, la première élection ayant lieu au plus tard six mois après la date de l'entrée en vigueur du Pacte³⁸.

3. Le texte de l'article 35 du Pacte se lit comme suit :

“Les membres du Comité reçoivent, avec l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies, des émoluments prélevés sur les ressources de l'Organisation des Nations Unies dans les conditions fixées par l'Assemblée générale, eu égard à l'importance des fonctions du Comité.”

Lorsque la Troisième Commission a recommandé à l'Assemblée générale d'adopter la résolution 2200 (XXI), elle était saisie d'une note du Secrétaire général sur les incidences financières de l'article précité (A/C.3/L.1382) et, avant que l'Assemblée générale n'ait adopté la résolution 2200 (XXI), elle était saisie de trois documents sur les incidences financières du projet de Pacte³⁹, soumis respectivement par le Secrétaire général (A/C.5/1102), par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (A/6585) et par la Cinquième Commission (A/6591).

³⁸ Le Pacte est entré en vigueur le 23 mars 1976 et la première élection a eu lieu le 20 septembre 1976 au Siège de l'Organisation des Nations Unies [voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Supplément n° 44 (A/32/44)*].

³⁹ Les trois documents en question sont reproduits dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session*, point 62 de l'ordre du jour.

4. Le texte de l'article 154 du règlement intérieur de l'Assemblée générale était alors le suivant :

“Aucune commission ne recommande à l'Assemblée générale, pour approbation, de résolution impliquant des dépenses sans que cette résolution soit accompagnée d'une prévision des dépenses établie par le Secrétaire général. L'Assemblée générale ne vote aucune résolution dont le Secrétaire général prévoit qu'elle entraînera des dépenses tant que la Commission des questions administratives et budgétaires n'a pas eu la possibilité d'indiquer les incidences de la proposition sur les prévisions budgétaires de l'Organisation⁴⁰.”

5. Il ressort clairement des documents énumérés au paragraphe 3 ci-dessus — dont les trois derniers seront examinés ci-après dans la mesure où ils se rapportent à l'article 35 du Pacte — que les conditions prévues à l'article 154 ont été remplies. En conséquence, l'adoption du Pacte, et notamment de l'article 35, impose à l'Organisation des Nations Unies l'obligation de verser des émoluments aux membres du Comité des droits de l'homme.

6. L'article 35 du Pacte dispose que les membres du Comité reçoivent des émoluments “dans les conditions fixées par l'Assemblée générale, eu égard à l'importance des fonctions du Comité”. Dans sa note sur les incidences financières du projet de pacte, le Secrétaire général, exprimant la crainte que l'article 35, s'il était approuvé, constituerait une dérogation à la décision que l'Assemblée générale a prise à sa seizième session⁴¹, a néanmoins déclaré :

“si l'Assemblée générale décidait que des émoluments seront effectivement versés aux membres du Comité des droits de l'homme en vertu de l'article 35, des crédits devraient être prévus au budget, à partir de 1968, pour couvrir les dépenses correspondantes, dont le montant dépendrait des conditions et modalités fixées par l'Assemblée”⁴². (C'est nous qui soulignons.)

Le Secrétaire général a ensuite fait la recommandation suivante :

“Afin de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent aux termes de l'article 154 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, la Cinquième Commission voudra peut-être informer l'Assemblée de ce qui suit :

“a) L'adoption de la quatrième partie du projet de pacte relatif aux droits civils et politiques recommandé par la Troisième Commission sous la cote A/6546 aurait les incidences financières suivantes :

“i) En ce qui concerne le Comité des droits de l'homme :

“a. Il faudrait inscrire au budget annuel, à partir de 1968, un crédit correspondant au montant des émoluments que l'Assemblée générale déciderait de verser aux membres du comité; ce montant dépendrait des conditions et modalités fixées par l'Assemblée”⁴³. (Non souligné dans le texte original.)

Il ressort de ces dispositions que l'expression “dans les conditions fixées par l'Assemblée générale” à l'article 35 se rapporte au montant à verser et non aux conditions ou circonstances dans lesquelles aucun versement ne peut être effectué.

⁴⁰ A/520/Rev.8.

⁴¹ Par cette décision, l'Assemblée a réaffirmé “les principes fondamentaux régissant les émoluments des personnes qui siègent dans des organes et des organes subsidiaires des Nations Unies, à savoir qu'il n'est pas versé normalement d'honoraires ni de rémunérations... aux membres d'organes et d'organes subsidiaires des Nations Unies qui siègent à titre individuel. Le cas échéant, il sera versé une indemnité de subsistance au taux normal ainsi que le montant des frais de voyage, mais l'indemnité ne sera pas considérée comme comprenant des honoraires ou une rémunération... [Ces] décisions ne seront pas considérées comme s'appliquant aux honoraires dont l'Assemblée générale a déjà autorisé le versement à titre exceptionnel” (*Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, annexes*, point 54 de l'ordre du jour, document A/5005, par. 10).

⁴² *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, annexes*, point 62 de l'ordre du jour, document A/C.5/1102, par. 5.

⁴³ *Ibid.*, par. 16.

7. Dans son rapport sur les incidences financières du projet de pacte⁴⁴, après avoir présenté un résumé des mesures qui ont abouti à la précédente décision par laquelle l'Assemblée générale a réaffirmé les principes fondamentaux régissant les émoluments des personnes qui siègent dans les organes et organes subsidiaires des Nations Unies, à savoir qu'il n'est pas versé normalement d'honoraires ni de rémunération, le CCQAB a estimé que l'Assemblée générale devrait maintenir sa décision de principe et que l'on ne devrait verser d'honoraires qu'à ceux des membres d'organes et d'organes subsidiaires pour lesquels l'Assemblée générale a déjà autorisé des versements à titre exceptionnel⁴⁵. Toutefois, en raison de l'importance du Pacte et du protocole facultatif que la Troisième Commission a recommandé à l'Assemblée générale d'adopter, le Comité consultatif a pensé que la Cinquième Commission voudrait peut-être recommander à l'Assemblée que, si de pareilles dépenses se révélaient nécessaires pendant l'année 1967, elles devraient être autorisées en vertu de la résolution de l'Assemblée générale relative aux dépenses imprévues et extraordinaires de l'exercice 1967, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif⁴⁶.

8. Le rapport de la Cinquième Commission à l'Assemblée sur les incidences financières du projet de pacte contenait les déclarations suivantes :

“Faisant sienne la recommandation du Comité consultatif en la matière, la Commission a décidé d'informer l'Assemblée générale qu'aucune incidence financière n'était prévue pour le moment en ce qui concerne le projet de budget pour 1967. La Commission a décidé toutefois de recommander à l'Assemblée générale d'autoriser le Secrétaire général à engager, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif, toutes les dépenses qui pourraient être nécessaires en 1967 conformément à la résolution de l'Assemblée générale relative aux dépenses imprévues et extraordinaires de l'exercice 1967. La Commission a décidé d'informer l'Assemblée que les crédits nécessaires pour 1968 seraient demandés dans le projet de budget pour cette année.

“La Commission a recommandé en outre à l'Assemblée de prendre note des observations formulées par le Secrétaire général et par le Comité consultatif au sujet du versement d'émoluments aux membres du Comité des droits de l'homme envisagé à l'article 35 du projet de Pacte⁴⁷.”

9. Les déclarations mentionnées au paragraphe précédent concernant les incidences financières se rapportaient à l'exercice financier suivant l'adoption du Pacte; toutefois les vues qui y sont présentées au sujet des principes et des procédures touchent également à la question dont traite le présent mémorandum. En particulier, la question du versement d'émoluments aux membres du Comité des droits de l'homme a été examinée en profondeur par le CCQAB, et le Secrétaire général ainsi que la Cinquième Commission s'en sont préoccupés aussi. D'autre part, le CCQAB et la Cinquième Commission ont tous deux recommandé à l'Assemblée générale d'autoriser le Secrétaire général à engager, avec l'assentiment préalable du Comité consultatif, toutes les dépenses qui pourraient être nécessaires conformément à la résolution de l'Assemblée générale relative aux dépenses imprévues et extraordinaires.

10. Considérant les conditions d'adoption de l'article 35 du Pacte, telles qu'elles sont exposées plus haut, nous sommes parvenus aux conclusions suivantes :

1) L'Organisation des Nations Unies a l'obligation de verser des émoluments aux membres du Comité des droits de l'homme;

2) Etant donné que l'Assemblée générale a reporté l'examen de la question des honoraires à sa prochaine session et que le Comité doit tenir sa première session du 21 mars au 1^{er} avril 1977, le Secrétaire général devrait traiter la question conformément à la résolution 3540 (XXX) de l'Assemblée générale relative aux dépenses imprévues et extraordinaires de l'exercice biennal

⁴⁴ *Ibid.*, document A/6585.

⁴⁵ *Ibid.*, par. 27.

⁴⁶ *Ibid.*, par. 16.

⁴⁷ *Ibid.*, document A/6591, par. 2 et 3.

1976-1977, et s'efforcer d'obtenir l'assentiment du CCQAB, si possible, avant l'ouverture de la première session du Comité des droits de l'homme.

25 février 1977

11. — AVIS CONCERNANT LES MODALITÉS DE NÉGOCIATION D'UN ACCORD SUR LES RELATIONS ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET L'ORGANISATION MONDIALE DU TOURISME

*Mémoire adressé au Directeur et Secrétaire du
Conseil économique et social*

1. J'ai l'honneur de me référer à votre mémorandum en date du 21 décembre 1976, par lequel vous nous demandez quel avis il conviendrait de donner au Conseil économique et social concernant la négociation d'un accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme (anciennement Union internationale des organismes officiels de voyage). Vous vous souviendrez que, par sa résolution 2529 (XXIV) du 5 décembre 1969, l'Assemblée générale a décidé notamment ce qui suit :

“(a) Un accord devrait être conclu entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union, de manière à établir une coopération et des relations étroites entre l'Organisation et l'Union transformée, à définir les modalités de cette coopération et de ces relations, et à reconnaître le rôle décisif et central que l'Union devra jouer dans le domaine du tourisme mondial en coopération avec le mécanisme existant dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies;

“(b) L'Union devrait fonctionner en tant qu'agent chargé de l'exécution du Programme des Nations Unies pour le développement et participer aux activités du Programme, en vue d'aider à préparer et à exécuter des projets d'assistance technique et de préinvestissement dans le domaine du tourisme financés par le Programme, et il faudrait examiner aussi la possibilité d'habiliter l'Union à fonctionner en tant qu'organisation participante et chargée de l'exécution du Programme;

“(c) Les procédures nécessaires devraient être élaborées pour permettre à l'Union de soumettre à l'examen du Conseil économique et social des recommandations et des propositions relatives aux accords internationaux à mettre au point dans le domaine du tourisme.”

2. Il est clair que l'accord envisagé dans la résolution 2529 (XXIV) et les autres résolutions pertinentes de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social n'a jamais été destiné à rattacher ladite organisation aux Nations Unies en tant qu'institution spécialisée aux termes des Articles 57 et 63 de la Charte. Toutes ces résolutions, par exemple, tout en reconnaissant la nécessité d'un accord officiel, évitent toute mention de l'OMT en tant qu'institution spécialisée des Nations Unies.

3. Il est vrai que cet accord, une fois définitivement approuvé par les organes compétents, établira en fait un nouveau type de relations entre l'Organisation des Nations Unies et une organisation intergouvernementale exerçant des fonctions de caractère économique et social qui lui confèrent auprès du Conseil un statut plus large que celui qui résulte de l'article 79 du règlement intérieur du Conseil. De toute façon, cet article régit seulement la participation des organisations intergouvernementales aux travaux du Conseil, et il est clair que l'intention de l'Assemblée (voir paragraphe 1 ci-dessus) est de donner une portée beaucoup plus large à l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme.

4. Quant à la procédure à suivre par le Conseil lorsque cet accord lui sera soumis, les deux possibilités suivantes sont suggérées :

a) Etant donné que cet accord a été soigneusement négocié, le Conseil peut souhaiter approuver le projet de texte et le recommander à l'Assemblée pour adoption sans examen détaillé;

b) Si le Conseil souhaite examiner le texte de l'accord de façon plus approfondie, il jugera peut-être utile de renvoyer l'accord pour étude et rapport à un groupe de travail spécial, composé d'Etats s'intéressant particulièrement au tourisme, ou au Comité du Conseil chargé des négociations avec les institutions intergouvernementales. Naturellement, il conviendra de rappeler expressément au Conseil, lorsqu'il sera saisi de cette question, que l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme n'est pas un accord avec une institution spécialisée aux termes des Articles 57 et 63 de la Charte⁴⁸.

6 janvier 1977

12. — OBSERVATIONS SUR L'ADMISSION DE L'ORGANISATION DE LIBÉRATION DE LA PALESTINE (OLP) ET DE L'EGYPTE À LA COMMISSION ÉCONOMIQUE POUR L'ASIE OCCIDENTALE (CEAO)

Mémorandum adressé au Secrétaire général adjoint, Département des affaires économiques et sociales

1. Le présent mémorandum constitue une réponse à celui qui m'a été adressé en votre nom le 25 mai, au sujet de la proposition d'admission de l'Organisation de libération de la Palestine et de l'Égypte à la Commission économique pour l'Asie occidentale.

I. — ADMISSION DE L'OLP

2. Le 26 avril 1977, la CEAO a adopté la résolution 36 (IV) relative à "la demande d'admission de l'Organisation de libération de la Palestine à la Commission économique pour l'Asie occidentale en tant que membre à part entière" par laquelle en accord avec notre opinion, selon laquelle cette demande ne pouvait pas être examinée aux termes du mandat actuel de la Commission elle demandait au Conseil économique et social de modifier l'article 2 de sa résolution 1818 (LV) [Mandat de la CEAO] afin que l'OLP puisse devenir membre de la CEAO⁴⁹. Sous sa forme actuelle, ce paragraphe ne prévoit l'admission à la Commission que des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies situés en Asie occidentale qui aient autrefois recours aux services du Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth ou de ceux sur les demandes d'admission desquels le Conseil se prononcerait sur recommandation de la CEAO⁵⁰.

3. Il convient de noter que les commissions régionales des Nations Unies ont été instituées par le Conseil économique et social conformément à l'Article 68 de la Charte qui prévoit : "Le Conseil économique et social institue des commissions pour les questions économiques et sociales..." Cet article ne stipule pas explicitement que les membres des commissions ainsi instituées seront uniquement des membres des Nations Unies, ou des Etats, ou même des entités politiques internationales. En fait, l'histoire de la Charte montre que le projet initial élaboré à Dumbarton Oaks prévoyait que les commissions instituées par le Conseil économique et social seraient composées d'experts siégeant en leur qualité personnelle⁵¹. Bien que cette disposition ait été supprimée à la Conférence de San Francisco, elle ne l'a été qu'afin de ne pas limiter les

⁴⁸ Par sa décision 254 (XLIII) du 3 août 1977, le Conseil économique et social a décidé d'approuver et de transmettre à l'Assemblée générale à sa trente-deuxième session le texte d'accord sur la coopération et les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation mondiale du tourisme. L'Assemblée générale, par sa résolution 32/156 du 19 décembre 1977, a approuvé l'accord tel qu'il figure en annexe à la résolution.

⁴⁹ Documents officiels du Conseil économique et social, soixante-troisième session, Supplément n° 10 (E/5069), p. 23.

⁵⁰ Voir résolution 1818 (LV) du Conseil économique et social.

⁵¹ Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, San Francisco, 1945, Londres et New York, 1945, vol. 4, document 1 G/1, p. 20.

pouvoirs du Conseil quant à la composition de ses commissions⁵². La Commission préparatoire de l'Organisation des Nations Unies a recommandé en conséquence que ces commissions "se composent en majorité de représentants gouvernementaux responsables et hautement qualifiés"⁵³. Lorsque ces recommandations ont été examinées à la première session de l'Assemblée générale, une sous-commission mixte des Deuxième et Troisième Commissions a indiqué que certains membres avaient exprimé des doutes sur le point de savoir s'il serait souhaitable de recommander que la plupart des commissions se composent en majorité de représentants hautement qualifiés des gouvernements, et si cette recommandation laissait au Conseil une liberté d'action suffisante; cette recommandation de la Commission préparatoire a donc été approuvée étant entendu qu'aucune restriction ne serait imposée au Conseil quant au choix des membres des commissions (A/17)⁵⁴. Hormis ces considérations liminaires, l'Assemblée générale n'a aucunement porté atteinte aux pouvoirs discrétionnaires du Conseil en ce qui concerne le choix des membres de ses commissions régionales.

4. Le Conseil économique et social a examiné la composition des quatre premières commissions régionales — en général, dans le cadre de propositions visant à faire admettre des Etats non membres des Nations Unies ou de territoires non autonomes à certaines commissions en tant que membres à part entière. Plusieurs opinions juridiques ont été exprimées par le Secrétariat à ce sujet.

a) A une réunion du comité plénier de la CEAO, tenue à New York le 10 juillet 1947, le Secrétaire général adjoint chargé du Département juridique a déclaré que, si la Charte ne contenait aucune disposition explicite quant à la question de savoir si des Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies pouvaient être admis à la CEAO en tant que membres à part entière, on y trouvait néanmoins une distinction très nette entre les Etats Membres et les Etats non membres et que cette distinction reposait sur le principe fondamental qu'on ne saurait accorder à un Etat les droits inhérents à la qualité de Membre s'il n'assumait pas également les obligations qui en découlent. Par ailleurs on ne pouvait accorder le statut de membres de droit de la commission aux territoires non autonomes, car une situation de cet ordre serait incompatible avec le régime spécial prescrit pour ces territoires aux Chapitres XI, XII et XIII de la Charte (E/491)⁵⁵;

b) Au cours de la treizième session du Conseil, en septembre 1951, il a été donné lecture au Conseil d'un avis du Département juridique de l'Organisation des Nations Unies qui soulignait que ni l'Article 68 ni aucune autre disposition de la Charte n'imposait de conditions à la composition des commissions régionales. Eu égard à l'histoire de cette disposition (voir par. 3 ci-dessus), l'avis était qu'en raison de la grande latitude qui lui était laissée pour déterminer la composition de ses commissions, le Conseil pouvait accorder aux Etats non membres le droit de vote au sein de la CEE⁵⁶;

c) En réponse à la demande formulée à la quinzième session du Conseil économique et social qu'une étude soit effectuée sur les aspects juridiques de la question de savoir si les Etats non membres des Nations Unies pouvaient être admis aux commissions en qualité de membres à part entière avec droit de vote, le Secrétaire général a préparé un mémorandum (E/24/58)⁵⁷ examinant en détail l'histoire de l'Article 68 de la Charte, la pratique du Conseil économique et social, les incidences possibles de l'Article 69 (en ce qui concerne les procédures du Conseil) et celles de l'Article 4 (en ce qui concerne la qualité de membre de l'Organisation) et a conclu que le Conseil

⁵² *Ibid.*, vol. 8, document 924, 11/12, p. 108.

⁵³ *Rapport de la Commission préparatoire de l'Organisation des Nations Unies*, 1945 (PC/20, p. 39, par. 37).

⁵⁴ *Documents officiels de la première partie de la première session de l'Assemblée générale, Séances plénières, annexe 3*, p. 573.

⁵⁵ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, cinquième session, Supplément n° 6, deuxième partie*, p. 19.

⁵⁶ *Ibid.*, troisième session, 555^e séance, par. 83.

⁵⁷ *Ibid.*, dix-septième session, annexes, point 8 de l'ordre du jour.

est habilité en vertu de l'Article 68 de la Charte à accorder à des Etats non membres des Nations Unies la qualité de membre à part entière des commissions régionales.

5. Bien que ces avis antérieurs considèrent seulement la possibilité d'admettre aux commissions régionales en qualité de membre à part entière des Etats non membres des Nations Unies ou des territoires non autonomes, l'histoire et le raisonnement sur lesquels ils se fondent pourraient corroborer la proposition selon laquelle, étant donné le silence de la Charte et de l'Assemblée générale sur cette question, le Conseil économique et social est habilité à accorder la qualité de membre de ces commissions à des entités qui ne sont même pas des Etats ou des territoires. Toutefois, bien que le Conseil ait effectivement créé des commissions techniques dont les membres siègent en leur qualité personnelle, en ce qui concerne les commissions régionales, la pratique invariable du Conseil a été d'accorder la qualité de membre à part entière uniquement à des Etats — en général Membres de l'Organisation, bien qu'il y ait des exceptions (par exemple la Suisse est membre de la CEE). Cette pratique repose sur le principe que l'admission à certains organes, comme à l'Organisation elle-même, doit être limitée aux Etats; la création sans précédent d'organes mixtes, composés à la fois d'Etats et d'autres entités, constituerait une dérogation à cette pratique bien établie. Auparavant, le Conseil souhaitera peut-être consulter l'Assemblée générale, qui est l'organe chargé au premier chef en vertu de l'Article 60 de la Charte de s'acquitter des fonctions de l'Organisation en ce qui concerne la coopération économique et sociale internationale, et sous l'autorité de qui fonctionne le Conseil.

6. En ce qui concerne l'OLP, l'Assemblée générale dans sa résolution 3237 (XXIX) a considéré que cet organisme avait le droit de participer en tant qu'observateur aux travaux des divers organes et conférences de l'Organisation des Nations Unies. Le Conseil économique et social a accordé le statut correspondant à l'OLP, conformément à l'article 113 de son règlement intérieur, et la CEAO lui a accordé le statut permanent d'observateur conformément à la résolution 12 (II)⁵⁸. Si le Conseil accordait de sa propre autorité à l'OLP la qualité de membre à part entière de la CEAO, on pourrait considérer qu'il va au-delà de la lettre, et peut-être de l'esprit, de la résolution de l'Assemblée — l'organe éminemment qualifié pour prendre des décisions politiques au sein de l'Organisation [voir, par exemple, la résolution 396 (V) de l'Assemblée générale].

7. Néanmoins, le Conseil a déjà créé la catégorie de membre associé dans le cas de commissions régionales (CEA, CEPAL et CESAP) afin d'y faire participer des territoires non autonomes (et aussi à la CEA, les autorités administrantes de ces territoires), considérant évidemment que, n'étant pas des Etats, ces territoires ne pouvaient devenir membres à part entière de commissions; cette catégorie, qui n'a pas encore été créée, mais pourrait l'être, dans le cas de la CEAO, semblerait plus appropriée dans le cas d'une entité comme l'OLP. En outre, on peut noter que le Conseil a également prévu que dans le cas de chaque commission régionale, divers Etats et autres entités politiques (par exemple l'ancien Territoire libre de Trieste en ce qui concerne la CEE) qui ne sont pas membres d'une commission pourraient y participer à "titre consultatif"⁵⁹.

8. En conséquence, nos réponses précises aux trois demandes qui figurent dans le mémorandum susmentionné sont les suivantes :

i) Comme la composition des cinq commissions régionales existantes est particulière à chacune d'elles, toute modification dans la composition de l'une des commissions n'entraîne ou n'implique pas directement une modification dans la composition des autres commissions, sauf dans le cas où l'établissement ou la violation de certains principes en ce qui concerne l'une de ces commissions sont considérés comme des précédents qui s'appliquent aux autres commissions (voir alinéa iii ci-après);

ii) Etant donné l'absence d'une disposition relative à la composition des commissions régionales dans la Charte, aucune décision de l'Assemblée générale ou du Conseil sur cette question n'entraînerait une modification de cet instrument quoique l'introduction d'un système mixte — c'est-

⁵⁸ *Ibid.*, cinquante-neuvième session, Supplément n° 11 (E/5658), p. 14 et 15.

⁵⁹ Voir résolution 36 (IV) du Conseil économique et social du 28 mars 1947, par. 9.

à-dire l'admission en qualité de membres à part entière d'une commission régionale tant d'Etats que d'autres entités — modifie de façon considérable la pratique constitutionnelle de ces trente dernières années;

iii) Comme indiqué à l'alinéa ii ci-dessus, il ne serait pas nécessaire d'amender la Charte pour modifier la composition des commissions régionales, mais l'adoption d'un système mixte en ce qui concerne la composition de l'une d'elles serait un précédent qui s'appliquerait dans le cas des deux autres commissions et des autres organes intergouvernementaux qui sont composés actuellement uniquement de représentants d'Etats.

9. En résumé, il n'existe pas d'obstacle juridique à ce que le Conseil accorde à l'OLP la qualité de membre de la CEAO. Toutefois, pour les raisons susmentionnées, il serait plus conforme à la pratique constitutionnelle que le Conseil crée une catégorie spéciale de membre de la CEAO pour l'OLP⁶⁰.

II. — ADMISSION DE L'EGYPTE

10. Le 28 avril 1977, la CEAO a adopté la résolution 37 (IV) relative à "la demande d'admission de la République arabe d'Egypte à la Commission économique pour l'Asie occidentale" par laquelle elle recommandait au Conseil économique et social d'approuver l'admission de l'Egypte à la CEAO⁶¹. Bien que cette recommandation semble conforme au texte qui régit actuellement la composition de la CEAO (voir paragraphe 2 ci-dessus), plusieurs points d'ordre juridique appellent des observations.

11. Contrairement aux cas de la CEA, de la CEPAL et de la CESAP, mais comme dans le cas de la CEE, l'extension géographique de la CEAO n'est pas explicitement définie dans son mandat, bien que le nom même de la Commission implique certaines restrictions. On pourrait par conséquent se demander si l'admission de l'Egypte :

a) Etendrait les limites géographiques de la Commission au-delà de ses limites actuelles (région précédemment desservie par le BESNUB) en y incluant le Sinaï ou même au-delà de la région correspondant à son nom, en y incluant la partie principale du territoire du pays (située en Afrique). Dans les deux cas, il pourrait se poser réciproquement la question de savoir si le Conseil économique et social n'exclut pas à tort un Membre de l'Organisation qui fait manifestement partie de la région desservie par la Commission, surtout dans ses limites élargies;

b) Consisterait simplement à admettre un membre non régional (par exemple le Royaume-Uni et les Etats-Unis à la CESAP, et le Canada et les Etats-Unis à la CEE).

12. L'Egypte est déjà membre de la CEA, explicitement mentionnée comme telle dans le mandat de cette Commission⁶²; si elle était admise à la CEAO, elle serait membre de deux commissions. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'un cas sans précédent (par exemple, les Etats-Unis sont membre de la CEE, de la CEPAL et de la CESAP; le Canada est membre de la CEE et de la CEPAL; le Royaume-Uni est membre de la CEE et de la CESAP, et l'était aussi à l'origine de la CEA), il convient de noter que ce serait la première fois qu'un bénéficiaire potentiel d'une assistance de la part des commissions régionales aurait droit à recevoir une assistance de plus d'une

⁶⁰ Conformément à la résolution 36 (IV) de la Commission économique pour l'Asie occidentale, le Conseil économique et social a adopté la résolution 2089 (LXIII) du 22 juillet 1977, en vertu de laquelle il a décidé de modifier le paragraphe 2 du mandat de la CEAO comme suit :

"2. La Commission se composera des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies situés en Asie occidentale qui avaient recours aux services du Bureau économique et social des Nations Unies à Beyrouth et de l'Organisation de libération de la Palestine. Le Conseil se prononcera, sur recommandation de la Commission, sur les demandes d'admission à venir présentées par les Etats Membres."

⁶¹ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, soixante-troisième session, Supplément n° 10 (E/5969)*, p. 23.

⁶² *Ibid.*, soixante et unième session, *Supplément n° 11 (E/5783)*, Annexe III, par. 5.

commission. S'il souhaite accorder à l'Egypte la qualité de membre régional de la CEA (voir par. 11 ci-dessus), le Conseil pourrait en même temps préciser que ce pays aura droit à l'assistance soit de la CEA, soit de la CEAO uniquement, ou que l'assistance sera fournie par la CEA pour le territoire principal et par la CEAO pour le Sinaï.

13. Rien ne s'opposerait sur le plan juridique à l'admission de l'Egypte à la CEAO en qualité de membre à part entière s'il est bien entendu notamment qu'elle est admise à la Commission à titre de membre non régional n'ayant pas droit à une assistance de la Commission (sauf, peut-être, pour le Sinaï), ou si l'extension des limites géographiques de la Commission est bien précisée, et si les dispositions appropriées sont prises pour éviter toute possibilité de bénéficier de l'assistance de deux Commissions⁶³.

16 juin 1977

13. — OBSERVATIONS SUR LA QUESTION DE LA DÉSIGNATION, PAR UN ETAT MEMBRE OU MEMBRE ASSOCIÉ DE LA CESAP, D'UN REPRÉSENTANT À LA COMMISSION EN QUALITÉ D'OBSERVATEUR

*Mémoire adressé au Chef de la Section des commissions régionales
du Département des affaires économiques et sociales*

1. Je me réfère à la lettre de l'Assistant spécial du Secrétaire exécutif de la CESAP, dont une copie est jointe à votre mémorandum du 24 mars 1977.

2. Mes observations sur le contenu de cette lettre se fonderont sur l'hypothèse que l'expression "réunion intergouvernementale de la CESAP" figurant dans le deuxième paragraphe vise une réunion de la Commission même ou d'un organe subsidiaire de celle-ci, composée d'Etats.

3. J'aborderai tout d'abord la question de la désignation, par le gouvernement d'un Etat membre de la CESAP, d'un représentant à la Commission en qualité d'observateur.

4. A ma connaissance, il n'est jamais arrivé dans la pratique de l'Organisation des Nations Unies qu'un Etat membre d'un organe principal ou subsidiaire de l'Organisation ait désigné un observateur pour le représenter à cet organe.

5. La fonction d'un observateur consiste essentiellement, comme l'indique clairement son titre, à "observer". Son rôle est en fait encore plus limité que celui de certains participants qui, sans jouir des droits inhérents à la qualité de membre à part entière, peuvent toutefois participer en toute liberté aux débats et, dans certains cas, lorsque les règles pertinentes le prévoient, faire des propositions (qui cependant ne sont généralement mises au vote que si un participant à part entière le demande)⁶⁴.

6. Il n'est donc guère nécessaire de souligner le caractère anormal d'une demande d'un Etat membre d'un organe de l'Organisation des Nations Unies tendant à participer aux réunions de cet organe par l'intermédiaire d'un observateur. (On peut noter que la référence est faite ici à des organes, qui sont distincts des conférences, car il n'y a aucune objection juridique à ce que des Etats invités à des conférences y assistent officiellement en qualité d'observateurs plutôt que de participants.)

7. On peut également ajouter qu'il serait extrêmement difficile d'accéder à une telle requête. Il semble douteux que le règlement intérieur de la CESAP⁶⁵, qui dispose à l'article 9 que

⁶³ Par sa résolution 2088 (LXIII) du 22 juillet 1977, le Conseil économique et social a décidé d'admettre la République arabe d'Egypte comme membre de la Commission économique pour l'Asie occidentale.

⁶⁴ Voir le mémorandum sur les facilités accordées aux observateurs qui assistent aux conférences et aux réunions des Nations Unies tenues hors du Siège, reproduit dans l'*Annuaire juridique*, 1972, p. 165.

⁶⁵ *Documents officiels du Conseil économique et social, 1978, Supplément n° 8 (E/1978/48)*, p. 103.

chaque membre doit être représenté par un "représentant accrédité", autorise un Etat membre à se faire représenter par un observateur. D'autres difficultés surgiraient du fait que les intentions des membres qui souhaitent participer en tant qu'observateurs ne sont pas claires, pas plus que les conséquences juridiques exactes à attribuer au fait qu'un membre a été autorisé à participer de cette façon.

8. Il y a lieu de noter également que la participation d'Etats membres d'organes de l'Organisation des Nations Unies aux activités de ces derniers par l'intermédiaire d'observateurs n'aurait, semble-t-il, aucune utilité pratique. En effet, un Etat membre d'un tel organe peut limiter, autant qu'il le souhaite, sa participation aux travaux de cet organe, sans s'écarter en aucune façon de la pratique établie. (En fait, si l'organe en question est un organe subsidiaire, l'Etat membre peut demander à l'organe principal de l'autoriser à se retirer de l'organe subsidiaire.) Il peut, s'il le souhaite, ne pas nommer de représentant du tout à cet organe. Il n'est pas obligé non plus, s'il décide d'en nommer un, de participer activement aux travaux de l'organe. (Ainsi, ses représentants peuvent s'abstenir de prendre la parole ou de voter ou, conformément à la pratique, déclarer qu'ils ne participent pas au vote.)

...

11. J'aborde à présent la question de la représentation de membres associés de la Commission par des observateurs. A ce propos, je noterai d'abord que les paragraphes 6 et 7 du mandat de la Commission mentionnent les "représentants des membres associés", et il semble donc que le terme "représentant" soit plus approprié que le terme "observateur" pour désigner la personne nommée aux fins de représenter un membre associé. Etant donné les droits de participation limités dont jouissent les membres associés de la Commission et le fait qu'un membre associé peut limiter sa participation autant qu'il le souhaite, il semble très peu probable qu'un membre associé souhaitant participer par l'intermédiaire d'un observateur plutôt que d'un représentant ait l'intention, ce faisant, de restreindre ou de modifier en quoi que ce soit les droits dont il jouit en vertu du mandat et du règlement intérieur de la Commission. En conséquence, il nous semble que, si un membre associé demande le statut d'observateur pour son représentant à la Commission, le secrétariat de la CESAP devrait décourager une telle initiative en signalant que l'emploi du terme "observateur", outre qu'il n'a aucune utilité pratique, ne serait guère approprié et pourrait prêter à confusion.

1^{er} avril 1977

14. — PROCÉDURES CONFIDENTIELLES ÉTABLIES PAR DES RÉOLUTIONS SUCCESSIVES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL POUR L'EXAMEN, PAR LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME ET SA SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRES ET DE LA PROTECTION DES MINORITÉS, DES COMMUNICATIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME ET AUX LIBERTÉS FONDAMENTALES — CAS PARTICULIER DES COMMUNICATIONS ÉMANANT D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES DOTÉES DU STATUT CONSULTATIF AUPRÈS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL — PRATIQUE SUIVIE PAR LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME ET LA SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRES ET DE LA PROTECTION DES MINORITÉS — QUESTION DE LA SUSPENSION OU DU RETRAIT DU STATUT CONSULTATIF ACCORDÉ À DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires de l'Assemblée générale

1. Le présent mémoire a pour objet de répondre aux questions soulevées par le représentant permanent [d'un Etat Membre] dans la lettre, datée du 30 mars, qu'il vous a adressée.

2. La principale question soulevée est de savoir si une communication reçue du Fonds international d'échanges universitaires, organisation non gouvernementale dotée du statut consultatif (catégorie II) auprès du Conseil économique et social, distribuée sous la cote E/CN.4/NGO.202 à la trente-troisième session de la Commission des droits de l'homme, ne devait pas, en fait, être soumise à la procédure confidentielle approuvée par le Conseil économique et social dans ses résolutions pertinentes, en particulier les résolutions 1503 (XLVIII) et 1919 (LVIII). L'autre question concerne la suspension ou le retrait du statut consultatif en vertu de la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social.

3. Afin d'étudier les aspects juridiques du problème, on présentera tout d'abord les dispositions pertinentes contenues dans les principales résolutions adoptées par le Conseil économique et social à ce sujet et exposées ci-dessous, puis on analysera la façon dont ces dispositions ont été appliquées par les organes compétents du Conseil et par le Secrétariat. Pour ce faire, les résolutions mentionnées dans le présent mémorandum ont été rapidement passées en revue. Le peu de temps disponible n'a pas permis d'examiner à fond toutes les résolutions pertinentes, dont certaines sont liées, ni les rapports des organes concernés et les comptes rendus des débats ayant abouti à l'adoption de ces résolutions. Enfin, une courte section est consacrée à la question du retrait du statut consultatif.

A. — PRINCIPALES DISPOSITIONS (dans l'ordre chronologique)

4. En vertu de la résolution 728 F (XXVIII), datée du 30 juillet 1959, du Conseil économique et social, le Secrétariat doit dresser une liste non confidentielle des communications traitant des principes qui sont à la base du respect universel et effectif des droits de l'homme et une liste confidentielle des autres communications relatives aux droits de l'homme. Alors que ces deux listes, qui contiennent un bref aperçu de la teneur de chaque communication, sont distribuées aux membres de la Commission des droits de l'homme, la dernière liste ne peut être communiquée qu'aux membres de la Commission au cours d'une séance à huis clos. Le Conseil a également suggéré à la Commission des droits de l'homme de constituer à chaque session un comité spécial, qui se réunirait peu de temps avant la session suivante de la Commission, pour examiner la première liste des communications et pour indiquer quelles sont celles dont l'original devrait être mis à la disposition des membres de la Commission qui en feraient la demande.

5. A sa vingt-troisième session, le 16 mars 1967, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 8 (XXIII), dont le dispositif est ainsi conçu :

[*“La Commission des droits de l'homme”*]

“1. *Décide* d'examiner chaque année le point de l'ordre du jour intitulé : “Questions des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la politique de discrimination raciale et de ségrégation ainsi que la politique d'*apartheid* dans tous les pays, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et dépendants” sans préjudice des fonctions et pouvoirs des organismes déjà existants ou qui seront établis dans le cadre des mesures de mise en œuvre comprises dans les conventions internationales sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

“2. *Demande* à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités de préparer, à l'usage de la Commission pour que celle-ci puisse s'en servir lors de l'examen de cette question, un rapport contenant des informations sur les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, provenant de toutes les sources disponibles;

“3. *Demande* au Secrétaire général d'apporter son aide à la Sous-Commission et de lui faciliter l'accomplissement de sa tâche;

“4. *Prie* le Conseil économique et social d'autoriser la Commission et la Sous-Commission à examiner, conformément aux dispositions du paragraphe 1, les renseignements concernant les violations flagrantes des droits de l'homme et des libertés fondamentales, telles que l'*apartheid* sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, contenues dans les communications mentionnées sur toute la liste dressée par le Secrétaire général en application de la résolution 728 F (XXVIII) du Conseil économique et social;

“5. *Demande en outre* à être autorisée dans les cas appropriés, et après avoir examiné attentivement les renseignements qui lui auront été ainsi communiqués, à entreprendre, conformément aux dispositions du paragraphe 1, une étude et des recherches approfondies sur les situations qui révèlent de constantes et systématiques violations des droits de l'homme et à faire rapport à ce sujet au Conseil économique et social en présentant des recommandations;

“6. *Invite* la Sous-Commission à signaler à l'attention de la Commission toute situation dont elle a des raisons sérieuses de croire qu'elle révèle des violations constantes et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les pays, y compris la politique de discrimination raciale et de ségrégation ainsi que la politique d'*apartheid*, en particulier dans les territoires coloniaux et dépendants.”

La résolution ci-dessus a été entérinée par le Conseil économique et social dans sa résolution 1235 (XLII) du 6 juin 1967.

6. Postérieurement à la résolution 728 F (XXVIII), le Conseil économique et social a adopté la résolution 1503 (XLVIII) du 27 mai 1970, qui précise la procédure à suivre pour l'examen des communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les dispositions pertinentes de cette résolution sont reproduites ci-dessous :

[“*Le Conseil économique et social,*]

“... ”

“1. *Autorise* la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités à désigner un groupe de travail* composé de cinq de ses membres au maximum, compte dûment tenu de la répartition géographique, qui se réunira une fois par an en séances privées pendant une période ne dépassant pas dix jours, immédiatement avant les sessions de la Sous-Commission, afin d'examiner toutes les communications, y compris les réponses y relatives des gouvernements, reçues par le Secrétaire général en application de la résolution 728 F (XXVIII) du Conseil, en date du 30 juillet 1959, en vue d'appeler l'attention de la Sous-Commission sur celles de ces communications, accompagnées, le cas échéant, des réponses des gouvernements, qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques, dont on a des preuves dignes de foi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales relevant du mandat de la Sous-Commission;

“... ”

“4. *Prie en outre* le Secrétaire général de :

“a) Fournir chaque mois aux membres de la Sous-Commission la liste des communications par lui établie conformément à la résolution 728 F (XXVIII) du Conseil et un bref aperçu de leur teneur, ainsi que le texte de toutes réponses émanant des gouvernements;

“b) Mettre à la disposition des membres du groupe de travail, lors de leurs réunions, les originaux des documents figurant sur la liste dont ils pourraient demander communication, compte dûment tenu des dispositions de l'alinéa b du paragraphe 2 de la résolution 728 F (XXVIII) du Conseil concernant la divulgation de l'identité des auteurs de communications;

* Conformément à cette disposition, la Sous-Commission a, par sa résolution 2 (XXIV) du 16 août 1971, établi le Groupe de travail chargé d'examiner les communications concernant les droits de l'homme.

“c) Distribuer aux membres de la Sous-Commission, dans les langues de travail, les originaux de celles des communications qui seront envoyées à la Sous-Commission par le groupe de travail;

“5. *Prie* la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités d'examiner en séance privée, conformément au paragraphe 1 ci-dessus, les communications dont elle sera saisie conformément à la décision de la majorité des membres du groupe de travail, et toutes réponses y relatives des gouvernements, ainsi que tous autres renseignements pertinents, en vue de déterminer s'il convient de soumettre à la Commission des droits de l'homme des situations particulières qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques, dont on a des preuves dignes de foi, des droits de l'homme exigeant l'attention de la Commission;

“6. *Prie* la Commission des droits de l'homme, après qu'elle aura examiné toute situation qui lui aura été signalée par la Sous-Commission, de déterminer :

“(a) Si cette situation requiert une étude approfondie de la part de la Commission ainsi qu'un rapport assorti de recommandations au Conseil, conformément au paragraphe 3 de la résolution 1235 (XLII) du Conseil;

“... ”

“8. *Décide* que toutes les mesures envisagées en application de la présente résolution par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités ou par la Commission des droits de l'homme resteront confidentielles jusqu'au moment où la Commission pourra décider de faire des recommandations au Conseil économique et social.”

7. Au paragraphe 2 du dispositif de sa résolution 1919 (LVIII) du 5 mai 1975, le Conseil économique et social,

“*Confirme* que l'examen des communications d'organisations non gouvernementales contenant des plaintes relatives à de prétendues violations des droits de l'homme doit se dérouler conformément aux dispositions de la résolution 454 (XIV)* et de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de la résolution 728 F (XXVIII) du Conseil;

“*Décide* qu'à l'avenir les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif :

“... ”

“(b) Devront également respecter strictement les dispositions du paragraphe 8 de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil.”

B. — ANALYSE DE LA QUESTION DE L'APPLICATION D'UNE PROCÉDURE CONFIDENTIELLE POUR L'EXAMEN DES COMMUNICATIONS RELATIVES AUX DROITS DE L'HOMME

a) *Pratique suivie pour l'application de la résolution 8 (XXIII) de la Commission des droits de l'homme*

8. D'après les rapports de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités établis entre 1971 et 1976, il semble que la Sous-

* Au premier paragraphe du préambule de sa résolution 1919 (LVIII) le Conseil se réfère à la résolution 454 (XIV) en ces termes :

“*Considérant* que, dans sa résolution 454 (XIV) du 28 juillet 1952, il a décidé que l'examen de toutes les communications d'organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif contenant des plaintes relatives à de prétendues violations des droits de l'homme se déroulerait non pas selon les procédures régissant les relations consultatives mais conformément aux décisions prévoyant l'inclusion de ces renseignements dans des listes confidentielles de communications établies à l'intention de la Commission des droits de l'homme, ainsi qu'il est précisé à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de la résolution 728 F (XXVIII) du Conseil, en date du 30 juillet 1959.”

Commission a rempli le mandat qui lui était assigné en vertu du paragraphe 2 de la résolution 8 (XXIII) de la Commission [qui était de préparer, à l'usage de la Commission, pour que celle-ci puisse s'en servir lors de l'examen de la "Question des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales y compris la politique de discrimination raciale et de ségrégation ainsi que la politique d'*apartheid* dans tous les pays, en particulier dans les pays et territoires coloniaux dépendants" un rapport contenant des informations sur les violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales, provenant de toutes les sources disponibles] en se limitant à un débat général, mais que pour ce qui est de la mission qui lui était assignée en vertu du paragraphe 6 de la même résolution [à savoir, signaler à l'attention de la Commission toute situation dont elle a des raisons sérieuses de croire qu'elle révèle des violations constantes et systématiques des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les pays], elle a eu recours à la procédure confidentielle prescrite par le Conseil économique et social dans sa résolution 1503 (XLVIII)⁶⁶.

9. C'est ainsi qu'en 1971, lors de l'examen du rapport qu'elle devait présenter à la Commission des droits de l'homme en vertu de la résolution 8 (XXIII), la Sous-Commission a été saisie du document E/CN.4/Sub.2/NGO/46 qui renfermait une déclaration faite au nom de 22 organisations internationales non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social sur les événements survenus au Pakistan oriental. La Sous-Commission a également décidé d'entendre le représentant d'une organisation non gouvernementale⁶⁷. En 1974, au titre du point 11 de son ordre du jour intitulé "Questions de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la politique de discrimination raciale et de ségrégation et la politique d'*apartheid*, dans tous les pays, en particulier dans les pays et territoires coloniaux dépendants : rapport de la Sous-Commission conformément à la résolution 8 (XXIII) de la Commission des droits de l'homme", la Sous-Commission a entendu des représentants de trois organisations non gouvernementales⁶⁸.

10. En 1976, lors de l'examen du point 8 de son ordre du jour (qui portait le même titre que le point 11 mentionné au paragraphe précédent), la Sous-Commission, à l'issue d'un débat général, a adopté la résolution 2 (XXIX) sur la "Question des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales" qui comprend quatre résolutions concernant respectivement la Rhodésie du Sud, l'Ouganda, l'Argentine⁶⁹ et le Sahara occidental. Ces résolutions figurent dans le rapport de la Sous-Commission des droits de l'homme à sa trente-troisième session⁷⁰.

11. C'est dans cette série de faits que s'inscrit, semble-t-il, la publication du document E/CN.4/NGO.202 à la trente-troisième session de la Commission. On notera aussi que dans le rapport de la Commission sur cette session, ce document figurait dans la liste des cinq documents présentés par des organisations gouvernementales dont était saisie la Commission⁷¹.

12. On notera également que sur les cinq documents susmentionnés, soumis par des organisations non gouvernementales dont était saisie la Commission, deux concernaient l'Ouganda (E/CN.4/NGO/193 et 203) qui faisait l'objet de la résolution 2 B (XXIX) de la Sous-Commission.

b) *Pratique suivie pour l'examen des points de l'ordre du jour se rapportant à la question de violations des droits de l'homme dans des pays déterminés*

13. En 1974, la Sous-Commission, lors de l'examen de "La question des droits de l'homme dans les cas de personnes soumises à toutes formes de détention ou d'emprisonnement",

⁶⁶ Les débats de la Sous-Commission sur le sens et la portée de la résolution 8 (XXIII) de la Commission et le rôle que devait jouer la Commission dans son application sont résumés dans le rapport de la Sous-Commission sur sa vingt-septième session (1974) [E/CN.4/1160].

⁶⁷ E/CN.4/1070-E/CN.4/Sub.2/323, par. 107.

⁶⁸ Voir document E/CN.4/1160, par. 119 à 121.

⁶⁹ On notera qu'avant l'adoption de la résolution concernant l'Argentine, le représentant de ce pays a fait une déclaration qui a ensuite été publiée sous la cote A/CN.4/Sub.2/L.664.

⁷⁰ E/CN.4/1218-E/CN.4/Sub.2/378, chap. V et XVII.

⁷¹ Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, soixante-deuxième session, Supplément n° 6* (E/5927-E/CN.4/1257), par. 73.

a adopté deux résolutions [7 (XXVII) et 8 (XXVII)]. Dans la première, la Sous-Commission, notant que la torture et autres formes de peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, sont des violations flagrantes des droits de l'homme, a décidé d'examiner chaque année la situation dans ce domaine et, lors de cet examen, de prendre en considération tous renseignements établis avec certitude émanant, entre autres, des organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil économique et social, sous réserve que ces organisations non gouvernementales "agissent de bonne foi et que les renseignements qu'elles fourniront ne soient pas motivés par des considérations politiques". Dans la seconde résolution, qui porte le même titre mais concerne plus précisément le Chili, la Sous-Commission a recommandé que la Commission étudie les violations des droits de l'homme signalées au Chili et prie, notamment, les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif intéressées "de présenter au Secrétaire général, pour qu'il les communique à la Commission des droits de l'homme, des renseignements récents et dignes de foi sur les tortures et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants au Chili"⁷².

14. A sa trente et unième session, en 1975, la Commission, conformément à la recommandation formulée par la Sous-Commission dans sa résolution 8 (XXVII), a inscrit à son ordre du jour le point 7 intitulé "Etude des violations des droits de l'homme signalées au Chili, en particulier les cas de torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants". Pour l'examen de ce point la Commission était saisie d'un certain nombre de documents parmi lesquels ceux renfermant des renseignements présentés par 13 organisations non gouvernementales⁷³. A la session suivante, en 1976 au titre du même point, une déclaration écrite présentée par une organisation gouvernementale de la catégorie I a été publiée sous la cote E/CN.4/NGO.190⁷⁴.

15. Au titre d'autres points de l'ordre du jour relatifs à la question de la violation des droits de l'homme dans certains pays, les documents suivants, qui renfermaient des déclarations écrites d'organisations non gouvernementales ont été publiés : E/CN.4/NGO.194, 197, 198, 200, 204 relatifs à des pays d'Afrique australe et E/CN.4/NGO.196 relatif aux territoires arabes occupés.

c) Conclusions

16. Bien que les résolutions 728 F (XXVIII) et 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social visent toutes les communications relatives aux droits de l'homme et ne prévoient aucune dérogation à l'application de la procédure confidentielle, l'étude ci-dessus montre que la Commission et la Sous-Commission ont l'une et l'autre fait des exceptions en publiant et diffusant des documents contenant des communications émanant d'organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif. La diffusion de documents des organisations non gouvernementales au titre de points de l'ordre du jour relatifs à des pays déterminés ou de points plus généraux dans les circonstances décrites aux paragraphes 9 à 12 ci-dessus n'a soulevé d'objection de la part d'aucun organe de l'Organisation des Nations Unies. La publication de tels documents semblerait donc relever de la pratique établie.

C. — LA QUESTION DU RETRAIT DU STATUT CONSULTATIF

17. Aux termes de la huitième partie de la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social, le Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales, en examinant périodiquement les activités des organisations non gouvernementales, sur la base de leurs rapports et d'autres informations pertinentes, déterminera dans quelle mesure les organisations se sont conformées aux principes régissant le statut consultatif et ont contribué aux travaux du Conseil, et pourra recommander au Conseil de priver temporairement ou définitivement du statut consultatif

⁷² Pour le texte de ces résolutions, voir E/CN.4/1160-E/CN.4/Sub.2/354, p. 60 à 62.

⁷³ Ces documents ont été publiés comme document à distribution générale. Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, cinquante-huitième session, Supplément n° 4* (E/5635-E/CN.4/1179), par. 93.

⁷⁴ *Documents officiels du Conseil économique et social, soixantième session, Supplément n° 3* (E/5768-E/CN.4/1213), par. 66.

les organisations qui n'auront pas satisfait aux conditions prévues pour l'octroi du statut consultatif. Le Secrétariat transmet les rapports et informations qu'il a reçus au Comité du Conseil chargé des organisations non gouvernementales, mais toute mesure visant à retirer le statut consultatif à des organisations non gouvernementales ne peut être recommandée au Conseil que par le Comité lui-même⁷⁵.

28 avril 1977

⁷⁵ Les lettres ci-après, qui ont trait au mémorandum reproduit ci-dessus, ont été échangées entre le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de l'Argentine auprès de l'Organisation des Nations Unies et le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires de l'Assemblée générale :

I

Lettre datée du 11 juillet 1977, adressée au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires de l'Assemblée générale par le Chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de l'Argentine auprès de l'Organisation des Nations Unies

J'ai l'honneur de vous faire part des inquiétudes qu'inspirent aux autorités argentines quelques-unes des pratiques suivies par la Division des droits de l'homme en ce qui concerne les procédures confidentielles établies par le Conseil économique et social.

Comme vous l'indiquez dans votre note du 11 mai dernier, le Conseil et le Comité ont longuement discuté de l'abus du statut consultatif et de la violation de procédures confidentielles, qui "ne profite à personne et doit être découragée". Je ne répéterai pas les vues exprimées par les délégations au sein desdits organes, qui concordent avec l'avis exprimé ci-dessus et témoignent d'une préoccupation croissante, que nous partageons. Cette préoccupation contraste avec l'apparente légèreté avec laquelle la Division des droits de l'homme se réfère à la distribution du document E/CN.4/NGO.202 aux paragraphes 6 et 7 de son avis, que le Service juridique reprend à son compte en reconnaissant que la publication de tels documents est devenue une pratique établie, et cela malgré les objections élevées par divers organes de l'ONU, comme il ressort du rapport de la dernière réunion du Comité chargé des ONG, du rapport de la Commission des droits de l'homme sur sa trente-quatrième session et du débat qui a abouti, au Conseil économique et social, à l'adoption de la résolution 1919 (LVIII); celle-ci ne laisse subsister aucun doute sur la nécessité de préserver le caractère confidentiel de ces communications, et ce sans exception.

Malgré cela, la Division des droits de l'homme semble considérer que l'adoption de la résolution 2 C (XXIX) de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités suspendrait l'application à l'Argentine de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social. Une interprétation aussi élastique ne concorderait pas avec les intentions des auteurs de la première résolution qui ont notamment indiqué en la présentant qu'ils ne cherchaient pas à critiquer le Gouvernement argentin. Ce serait également ignorer que "les renseignements" mentionnés au premier alinéa du préambule de ladite résolution ainsi que lors du débat public dont elle a fait l'objet ne sont pas "les communications" que l'on a voulu rendre publiques par la distribution du document susmentionné, passant outre de cette manière à la décision du Groupe de travail chargé d'examiner les communications concernant les droits de l'homme, qui n'a présenté à la Sous-Commission aucune dénonciation concernant l'Argentine.

Le caractère confidentiel de ces communications doit être maintenu, même s'il n'a pas été respecté par une quelconque organisation non gouvernementale, qui a attaqué le Gouvernement argentin sous prétexte de mettre en œuvre la résolution 2 C (XXIX) de la Sous-Commission, et si l'Etat Membre ainsi mis en cause s'est vu dans l'obligation de répondre aux accusations portées contre lui. Il serait inadmissible de prétendre le contraire, car cela équivaldrait à reconnaître qu'une violation du caractère confidentiel de ces communications en justifie d'autres. La Commission des droits de l'homme elle-même a maintenu cette règle, en suspendant ses séances publiques et en décidant de prendre finalement note du rapport de la Sous-Commission, sans adopter aucun texte.

La décision de retirer son statut consultatif à une organisation non gouvernementale, qui incombe au Conseil économique et social conformément au paragraphe 36 de la résolution 1296 (XLIV), a été rendue singulièrement difficile par le retard qu'a mis le Comité chargé des ONG à effectuer la révision prévue en 1968 et qui n'a toujours pas eu lieu. Cette révision serait facilitée si le Secrétariat pouvait collaborer activement avec le Comité.

Il faut également savoir que les membres du Comité ne disposent pas nécessairement de renseignements sur les activités des ONG dans les différents organismes des Nations Unies, renseignements que les fonctionnaires du Secrétariat ont pourtant la possibilité de se procurer, vu la coordination qui est censée exister entre les divers services de l'ONU. Ainsi les infractions commises par les ONG aux résolutions 1296 (XLIV) et

(Suite de la note page suivante.)

[Suite de la note 75.]

1919 (LVIII) peuvent être portées à la connaissance des membres du Comité pour qu'ils les examinent, sans préjuger pour autant des mesures qu'ils recommandent au Conseil. A cet égard, le Service juridique reconnaît au paragraphe 7 de son avis que "le Secrétariat transmet les rapports et les renseignements qu'il reçoit au Comité chargé des ONG..."

Il ne vous échappera pas que seule une inquiétante indifférence aux principes de la Charte peut expliquer des agissements qui ne font que servir des motivations politiques inavouables. Aussi, permettez-moi de réaffirmer ce que j'ai dit dans ma note du 30 mars 1977, à savoir la conviction du Gouvernement argentin que les principes de la Charte ainsi que les résolutions adoptées pour les mettre en pratique seront strictement respectés par le Secrétariat, et son intention de collaborer avec vous à l'effort commun visant à promouvoir le droit et la coopération internationaux.

Je saisis cette occasion pour demander que le présent échange de notes soit reproduit dans l'*Annuaire juridique* des Nations Unies, dans l'espoir qu'il pourra contribuer à l'amélioration des pratiques de l'Organisation.

Le Chargé d'affaires par intérim,
Angel Maria OLIVIERI LÓPEZ

II

Lettre datée du 9 janvier 1978, adressée au représentant permanent de l'Argentine auprès de l'Organisation des Nations Unies par le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires de l'Assemblée générale

J'ai l'honneur de me référer à la lettre datée du 11 juillet 1977 que m'a adressée M. Olivieri López, en sa qualité de Chargé d'affaires par intérim, au sujet de la position du Gouvernement argentin quant à la diffusion des déclarations de certaines organisations non gouvernementales. Comme je l'avais fait à l'occasion de notre correspondance antérieure sur la question, j'ai longuement consulté le Service juridique et la Division des droits de l'homme. Le Secrétariat prend toujours pour guider la Charte des Nations Unies et les résolutions et pratiques des organismes des Nations Unies. Après avoir étudié le cas qui nous concerne, je suis convaincu que le Secrétariat a agi de bonne foi en interprétant les textes et les pratiques pertinents. Il me paraît également évident que diverses interprétations sont possibles, vu le grand nombre de résolutions et de directives adoptées par les organes compétents de l'Organisation des Nations Unies.

Vous n'ignorez sans doute pas qu'à sa trente-troisième session, la Commission des droits de l'homme a examiné la question de la coexistence d'une procédure publique et d'une procédure confidentielle pour l'examen des accusations de violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en vue de déterminer comment peuvent être évitées les difficultés de procédure, susceptibles de se présenter à cause de l'application simultanée des deux procédures (rapport de la Commission sur sa trente-troisième session, document E/5927, par. 77). Le Secrétaire général a été prié de présenter à la Commission, à sa trente-quatrième session, un rapport contenant notamment une analyse des opinions exprimées à ce sujet à la trente-troisième session. Nous espérons donc que la situation sera plus claire lorsque la Commission abordera de nouveau cette question à sa trente-quatrième session, ce qui nous permettra de disposer d'une orientation pour interpréter les différentes résolutions et d'éviter que le difficile problème signalé ne se pose à nouveau. Entre-temps, le Secrétariat continuera de suivre la pratique habituelle dans les cas où l'intention des organes délibérants n'aura pas encore été précisée.

En ce qui concerne l'affirmation contenue au troisième paragraphe de la lettre, à savoir que "la Division des droits de l'homme semble considérer que l'adoption de la résolution 2 C (XXIX) de la Sous-Commission suspendrait l'application à l'Argentine de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social", je vous renvoie au mémorandum du 20 avril 1977, de la Division des droits de l'homme, qui vous a été communiqué le 11 mai de la même année. Comme l'indique le paragraphe 8 du mémorandum, "le Secrétariat a strictement respecté le caractère confidentiel, reconnu notamment dans la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil, des accusations de violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui ne font pas l'objet d'un débat public, et qui n'ont pas fait l'objet de décisions ou de résolutions publiques des divers organes de l'ONU s'intéressant aux droits de l'homme".

Quant à la question de la révision du statut consultatif des organisations non gouvernementales, je vous renvoie au paragraphe 17 de l'avis du Service juridique en date du 28 avril 1977, qui vous a été communiqué le 11 mai de la même année.

Le Secrétariat n'est pas habilité à décider si une organisation gouvernementale a respecté ou non les dispositions de la résolution 1296 (XLIV) du Conseil, tâche qui incombe au Comité chargé des organisations non gouvernementales, ni à faire part à ce dernier des "infractions commises par les organisations non gouvernementales aux résolutions 1296 (XLIV) et 1919 (LVIII)", comme il est proposé dans la lettre. Le

(Suite de la note page suivante.)

15. — CONVENTION UNIQUE SUR LES STUPÉFIANTS DE 1961⁷⁶ — QUESTION DE L'EXPÉDITION INTERNATIONALE DE PETITES QUANTITÉS DE STUPÉFIANTS, SAISIES AU COURS DE LA LUTTE CONTRE LE TRAFIC ILLICITE DES STUPÉFIANTS, AUX FINS D'EXAMEN DANS DES LABORATOIRES ÉTRANGERS OU POUR SERVIR DE PIÈCES À CONVICTION LORS DE POURSUITES JUDICIAIRES

*Avis donné à la demande de l'Organe international
de contrôle des stupéfiants⁷⁷*

Nous croyons comprendre que l'Organe international de contrôle des stupéfiants a demandé au Service juridique de l'Organisation des Nations Unies un avis concernant le mouvement entre pays de petites quantités de drogues destinées à être analysées en laboratoire pour en déterminer la nature exacte ou à servir de pièces à conviction lors de poursuites judiciaires. Après une analyse approfondie de cette question, le Service juridique a conclu que le mouvement international de petites quantités de drogues à de telles fins devait être exclu du champ d'application des dispositions de l'article 31 de la Convention unique sur les stupéfiants.

Nous estimons que cette conclusion est la seule à laquelle on puisse logiquement arriver après un examen attentif de la Convention et du *Commentaire* y relatif établi par le Secrétaire général en application du paragraphe 1 de la résolution 914 D (XXXIV) du Conseil économique et social, en date du 3 août 1962⁷⁸. L'article 31 donne un aperçu "des dispositions spéciales relatives au commerce international". Or, l'expression "commerce international" n'est définie ni dans le texte de la Convention ni dans le *Commentaire*. Toutefois, il ressort clairement du contexte que cette expression vise les activités ou les "entreprises" commerciales dont il est question aux

[Suite de la note 75.]

Secrétariat doit transmettre au Comité du Conseil pour examen les rapports et les renseignements à mesure qu'il les reçoit, conformément aux dispositions pertinentes de la résolution 1296 (XLIV).

Comme vous le savez déjà, le Conseil économique et social a récemment adopté une résolution parrainée par l'Argentine dans laquelle, entre autres choses, les Etats Membres sont priés de communiquer tout renseignement pertinent concernant le respect par les organisations non gouvernementales des principes régissant le statut consultatif. Ainsi, le gouvernement d'un Etat Membre qui estimerait, comme le vôtre, qu'une organisation non gouvernementale a fait un usage abusif de son statut consultatif, peut communiquer les tenants et aboutissants de l'affaire au Comité du Conseil économique et social chargé des organisations non gouvernementales.

J'ai pris note et ai fait part au Service juridique de votre vœu de voir les lettres échangées sur cette question publiées dans l'*Annuaire juridique* des Nations Unies.

Nous accueillons avec reconnaissance toutes les occasions qui nous sont offertes de préciser et d'améliorer les pratiques de l'Organisation des Nations Unies.

*Le Secrétaire général adjoint aux affaires politiques
et aux affaires de l'Assemblée générale,*

William B. BUFFUM

⁷⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 520, p. 151; vol. 557, p. 280; vol. 570, p. 346; et vol. 590, p. 325.

⁷⁷ L'attention de la Commission des stupéfiants a été attirée, à sa cinquième session extraordinaire, sur le rapport de l'Organe international de contrôle des stupéfiants : il ressort de celui-ci que les gouvernements et l'Organisation internationale de police criminelle (OIPC/Interpol) ont demandé à l'Organe de contrôle de simplifier et d'accélérer les procédures de contrôle de l'expédition de petites quantités de drogues, saisies dans les circuits du trafic illicite des stupéfiants, destinées à être analysées dans des laboratoires étrangers ou à servir de pièces à conviction lors de poursuites judiciaires.

Les principales difficultés qui ont été soulignées à ce propos concernent les retards fréquents rencontrés lors de l'expédition, aux fins mentionnées ci-dessus, d'échantillons saisis au cours d'activités de lutte contre le trafic illicite des stupéfiants, retards qui sont imputables à l'application du système de licences d'importation et d'autorisations d'exportation prévu à l'article 31 de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 qui a trait "aux dispositions spéciales relatives au commerce international". Pour lui permettre d'examiner la question, l'OICS a demandé l'avis du Service juridique au Siège de l'Organisation des Nations Unies (voir document E/CN.7/609, par. 15 à 22).

⁷⁸ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.XI.1.

alinéas *a* et *b* du paragraphe 3 de l'article 31. Les termes "importation" et "exportation", qui sont définis à l'alinéa *m* du paragraphe 1 de l'article premier, figurent bien à l'article 31, mais une interprétation judicieuse de cet article restreindrait l'application des mécanismes de contrôle aux cas où l'importation et l'exportation sont effectuées à des fins commerciales ou lorsqu'un tel contrôle serait compatible avec les obligations générales et particulières imposées par la Convention.

Les mouvements de petites quantités de drogues aux fins mentionnées ci-dessus ne semblent pas incompatibles avec ces obligations. Au contraire ils semblent précisément destinés à permettre l'application des dispositions des articles 35 et 36 de la Convention, assurant une coopération internationale dans la campagne contre le trafic illicite de stupéfiants.

L'imposition des mesures de contrôles prévue à l'article 31 sur ces mouvements pourrait entraver l'application rapide de ces dispositions, et dans ce cas particulier, elle ne serait pas jugée compatible avec les obligations générales découlant de la Convention qui sont énoncées à l'Article 4. La vérification par l'OIPC/Interpol de la nature des drogues saisies au cours de la lutte contre le trafic illicite doit être considérée comme étant une façon pour les Etats parties de s'acquitter des obligations générales énoncées à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 4, en prenant les mesures administratives nécessaires pour exécuter les dispositions de la Convention dans leurs propres territoires. Dans le même esprit, le transfert d'un Etat à un autre de drogues destinées à servir de pièces à conviction lors de poursuites de caractère pénal doit être considéré comme une mesure logique devant permettre aux Etats parties de s'acquitter de l'obligation qui leur est faite de coopérer à l'exécution des dispositions de la Convention, conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 4⁷⁹.

16. — CONVENTION DE 1971 SUR LES SUBSTANCES PSYCHOTROPES⁸⁰ — QUESTION DE SAVOIR SI, EU ÉGARD À LA PROCÉDURE D'AMENDEMENT PRÉVUE À L'ARTICLE 2 ET AU PARAGRAPHE 2 DE L'ARTICLE 17 DE LA CONVENTION, LA COMMISSION DES STUPÉFIANTS POURRAIT DÉCIDER D'INCLURE, AUX TABLEAUX I À IV DE LA CONVENTION, LES SELS DES SUBSTANCES ÉNUMÉRÉES DANS CES TABLEAUX AVANT D'AVOIR REÇU LA RECOMMANDATION CORRESPONDANTE DE L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ, ÉTANT ENTENDU QU'UNE TELLE DÉCISION NE PRENDRAIT EFFET QU'APRÈS RÉCEPTION DE LA RECOMMANDATION EN QUESTION — QUESTION DE SAVOIR SI, À DÉFAUT, LA COMMISSION POURRAIT VOTER PAR CORRESPONDANCE SUR UNE RECOMMANDATION APPROPRIÉE DE L'OMS

*Avis donné à la demande d'un représentant
siégeant à la Commission des stupéfiants*⁸¹

Après avoir examiné les questions qui lui ont été soumises, le Service juridique a donné l'avis suivant : conformément à l'article 2 de la Convention de 1971, la Commission ne peut pas

⁷⁹ Pour les mesures prises par la Commission des stupéfiants à sa cinquième session extraordinaire sur la base de l'avis ci-dessus, voir *Documents officiels du Conseil économique et social, 1978, Supplément n° 5 (E/1978/35)*, par. 177 à 183 et chapitre XIII, A, résolution 4 (S-V).

⁸⁰ E/CONF. 58/6.

⁸¹ A la vingt-septième session de la Commission des stupéfiants, il a été constaté avec regret que l'OMS n'était pas encore en mesure de formuler, à l'intention de la Commission, une recommandation appropriée au sujet des sels, esters, isomères et éthers des substances inscrites aux tableaux I à IV de la Convention sur les substances psychotropes adoptée en 1971 avec le concours actif de l'OMS. La Commission est convenue que la question de l'amendement de ces tableaux en ce qui concerne les esters, isomères et éthers des substances qui y sont énumérées devait être étudiée et tranchée par la Commission à sa session suivante, pour laquelle il fallait espérer que l'OMS aurait formulé les recommandations appropriées, conformément à l'article 2 de la Convention de 1971. Au sujet des sels de ces substances, cependant, la Commission a décidé par 24 voix contre zéro, avec 2 abstentions, que l'inclusion des sels en question dans les quatre tableaux était particulièrement importante et urgente pour la réalisation concrète et effective des objectifs de la Convention de 1971 et qu'il fallait à cet effet prendre des mesures aussi rapidement que possible. Comme suite à cette décision de la Commission, le représentant de la France a demandé que le Secrétariat sollicite l'avis du Service juridique du Siège des Nations Unies sur les questions susmentionnées [voir *Documents officiels du Conseil économique et social, soixante-deuxième session, Supplément n° 7 (E/5933)*, par. 442 à 445].

décider d'appliquer à de nouvelles substances le régime de contrôle prévu par la Convention tant que l'OMS ne lui a pas communiqué les constatations et recommandations qu'elle doit d'abord faire, celles-ci étant déterminantes en matière médicale et scientifique. Par conséquent, si la Commission décidait à sa session en cours (vingt-septième) d'inscrire des sels dans les tableaux I à IV de la Convention de 1971, étant entendu que sa décision ne prendrait effet qu'après qu'elle aurait reçu les constatations et recommandations pertinentes de l'OMS, elle inverserait la procédure qui doit être normalement suivie, conformément à l'article 2 de la Convention de 1971, pour placer des substances sous contrôle international. Elle n'agirait donc pas dans les formes prévues par la Convention. Pour ce qui est d'un vote par correspondance, le Service juridique a fait observer que la Commission peut, en vertu des articles 2 et 17 de la Convention de 1971, soumettre toute modification des tableaux à un vote par voie postale ou télégraphique une fois les membres de la Commission en possession de l'évaluation faite par l'OMS en application du paragraphe 4 de l'article 2 de la Convention. Le Secrétaire général pourrait donc procéder à un vote par voie postale ou télégraphique si la Commission l'y autorisait à la session en cours et dans les conditions fixées par elle. Toute opposition ouverte de la part d'un membre de la Commission à la session en cours bloquerait cette procédure et il faudrait alors renvoyer l'examen de la question à la session suivante de la Commission mais le Service juridique avait l'impression que personne à la Commission ne s'opposait vraiment à ce que les sels des substances psychotropes soient inscrits dans les tableaux I à IV de la Convention de 1971. Le Service juridique en a donc conclu que la Commission pouvait soumettre la question à un vote par correspondance lorsque l'OMS aurait communiqué les recommandations qu'elle doit faire et que la décision d'inscrire les sels dans les tableaux I à IV de la Convention de 1971 devait être prise à la majorité des deux tiers des membres de la Commission. Le Service juridique a ajouté que la Commission n'outrepasserait pas ses pouvoirs en demandant à l'OMS de lui communiquer une recommandation appropriée dès qu'elle serait en mesure de le faire⁸².

23 février 1977

17. — OBSERVATIONS SUR LA QUESTION DE SAVOIR SI, AUX TERMES DE L'ACCORD INTERNATIONAL DE 1975 SUR LE CACAO, LE CONSEIL INTERNATIONAL DU CACAO POURRAIT LÉGALEMENT RÉVISER EN HAUSSE, SÉPARÉMENT, LES PRIX MINIMAL ET MAXIMAL VISÉS AU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 29, DE FAÇON À ÉLARGIR LA MARGE DE 16 CENTS DES ETATS-UNIS PAR LIVRE, ET SI, DANS L'AFFIRMATIVE, COMPTE TENU DU PARAGRAPHE 5 DE L'ARTICLE 29, LE CONSEIL POURRAIT MODIFIER LES AUTRES ARTICLES DE L'ACCORD QUI SERAIENT AFFECTÉS PAR L'ÉLARGISSEMENT DE LA MARGE SANS RECOURIR AUX PROCÉDURES D'AMENDEMENT PRÉVUES À L'ARTICLE 76

*Lettre au Directeur exécutif de l'Organisation
internationale du cacao*

Vous avez demandé l'avis du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies au sujet des questions suivantes, posées par l'Accord international de 1975 sur le cacao : "... [Le Conseil international du cacao] pourrait-il légalement réviser en hausse, séparément, les prix minimal et maximal visés au paragraphe 1 de l'article 29, de façon à élargir la marge de 16 cents des Etats-Unis par livre; et, dans l'affirmative, compte tenu du paragraphe 5 de l'article 29,

⁸² Pour les mesures prises par la Commission des stupéfiants à sa vingt-septième session sur la base de l'avis susmentionné, voir *ibid.* par. 447 et 448, ainsi que chapitre XVI, A, résolution 4 (XXVII) et chapitre XVI, B, décision 6 (XXVII).

le Conseil pourrait-il modifier les autres articles de l'Accord qui seraient affectés par l'élargissement de la marge, sans recourir aux procédures d'amendement prévues à l'article 76 ?”

Nous croyons savoir que le Comité exécutif a pris note de cette demande à sa dix-huitième session (9-14 juin 1977), et que vous souhaitez avoir une réponse en temps utile avant la session suivante du Comité, qui doit s'ouvrir le 18 juillet 1977.

L'article 29 de l'Accord international de 1975 sur le cacao dispose entre autres ce qui suit :

“1. Aux fins du présent Accord, il est fixé pour le cacao en fèves un prix minimal de 39 cents des Etats-Unis d'Amérique la livre et un prix maximal de 55 cents des Etats-Unis d'Amérique la livre.

“2. Avant la fin de la première année contingente, puis, s'il est décidé de proroger le présent Accord pour une nouvelle période de deux ans en application de l'article 75, avant la fin de la troisième année contingente, le Conseil revoit le prix minimal et le prix maximal, et il peut, par un vote spécial, les réviser.

“3. Dans des circonstances exceptionnelles découlant de bouleversements dans la situation économique ou monétaire internationale, le Conseil revoit le prix minimal et le prix maximal, et il peut, par un vote spécial, les réviser.

“... ”

“5. Les dispositions de l'article 76 ne sont pas applicables à la révision des prix opérée conformément au présent article.”

Le texte de cet article diffère très sensiblement sur un certain nombre de points⁸³ du texte correspondant de l'article 29 de l'Accord international de 1972 sur le cacao, dont le paragraphe 2 prévoit ce qui suit :

“2. Avant la fin de la deuxième année contingente, le Conseil revoit ces prix et peut, par un vote spécial, les réviser, étant entendu toutefois que la marge qui sépare le prix minimal du prix maximal reste la même. Les dispositions de l'article 75 ne sont pas applicables à la révision des prix opérée conformément au présent paragraphe.”

Le fait que l'Accord de 1972 fait expressément défense de modifier la marge qui sépare le prix minimal et le prix maximal lorsque le Conseil décide, en vertu de l'article 29, de changer ces prix, alors qu'aucune interdiction expresse de cette nature ne figure dans l'Accord de 1975, pourrait de prime abord laisser supposer qu'aux termes de l'article 29 de l'Accord de 1975, le Conseil pourrait non seulement revoir les prix minimal et maximal, mais également la marge qui les sépare. Toutefois, avant de confirmer une telle interprétation, il est nécessaire de s'assurer qu'elle est compatible avec les intentions déclarées des Parties et les dispositions d'ensemble de l'Accord.

Nous avons été informés que rien, dans les travaux préparatoires ayant abouti à la conclusion de l'Accord de 1975, ne permet de déterminer, dans un sens ou dans l'autre, si les Parties avaient l'intention, en omettant le membre de phrase qui figure dans l'Accord de 1972, d'autoriser le Conseil à réviser la marge séparant les prix minimal et maximal. En conséquence, sur la base des renseignements dont nous disposons, toute interprétation doit se fonder uniquement sur le texte de l'accord dans son ensemble.

Etant donné que le fonctionnement du système de contingents d'exportation et du stock régulateur est déterminé sur la base et dans le cadre de la marge fixée, il s'ensuit qu'une révision des prix minimal et maximal qui maintiendrait la marge existante affecterait uniquement l'article 29 de l'Accord. En revanche, si, du fait de cette révision, la marge de prix se trouvait modifiée, certains autres articles fondamentaux de l'Accord, tels que l'article 34 sur le fonctionnement et l'ajustement des contingents annuels d'exportation et les articles concernant le stock régulateur, devien-

⁸³ Par exemple, il élargit la marge séparant les prix minimal et maximal, il contient de nouvelles dispositions concernant la révision dans des circonstances exceptionnelles et il énumère les facteurs que le Conseil doit prendre en considération lors d'une révision des prix.

draient inapplicables, à moins d'être amendés pour tenir compte de la modification de la marge des prix. Etant donné l'importance de ces autres articles pour le régime établi en vertu de l'ensemble de l'Accord, toute modification de cette nature qui y serait apportée représenterait plus qu'un simple "ajustement secondaire" et on ne peut donc supposer que les Parties aient considéré que de telles modifications pouvaient être effectuées par la procédure de l'article 29, sans autorisation expresse à cet effet.

Les dispositions générales de l'Accord de 1975 concernant les amendements figurent à l'article 76. Aux termes du paragraphe 5 de l'article 29, seule "la révision des prix opérée conformément au présent article" est exceptée de ces dispositions générales. La procédure de l'article 29 ne peut être utilisée pour éluder les stipulations sans ambiguïté du paragraphe 5 de cet article, qui doivent être strictement interprétées en ce qui concerne les modifications de l'Accord initialement conclu par les Parties. Il s'ensuit qu'une "révision des prix" en vertu de l'article 29 devrait être effectuée dans les limites de cet article seulement — ce qui est parfaitement possible comme déjà indiqué, tant que la marge existante est maintenue — et ne devrait pas être de nature à affecter de façon fondamentale d'autres dispositions essentielles de l'Accord. Une révision d'une telle nature exigerait le recours aux procédures de l'article 76 pour modifier les autres dispositions concernées.

Nous concluons donc, en l'absence d'indication nette d'une intention contraire des Parties, que l'interprétation raisonnable de l'article 29 de l'Accord de 1975 est qu'une révision des prix en vertu de l'article 29 ne devrait pas modifier la marge existant entre les prix maximal et minimal, une telle modification exigeant le recours aux procédures d'amendement prévues à l'article 76.

8 juillet 1977

18. — PRATIQUE SUIVIE AU SEIN DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES EN CE QUI CONCERNE LE CHOIX DU DÉPOSITAIRE D'UN TRAITÉ PORTANT CRÉATION D'UNE ORGANISATION INTERNATIONALE — CAS DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES — CHOIX DE NEW YORK COMME SIÈGE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

Lettre à un particulier

Votre lettre du 30 janvier 1977, relative à la Charte des Nations Unies et au Siège de l'Organisation, nous a été communiquée. Un surcroît de travail nous a empêché de vous répondre plus tôt et nous vous prions de bien vouloir nous en excuser.

En ce qui concerne votre première question, je tiens à vous confirmer que le texte original de la Charte est déposé auprès du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, comme prévu à l'Article 111 de la Charte elle-même. Vous noterez que la pratique est de déposer l'original de l'instrument constitutif d'une organisation internationale auprès du gouvernement du pays où s'est tenue la Conférence qui a créé l'organisation ou auprès de l'organisation internationale sous les auspices de laquelle cet instrument constitutif a été adopté : par exemple, l'acte constitutif de l'UNESCO⁸⁴, adopté par une Conférence qui s'est réunie à Londres, est déposé auprès du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, tandis que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies est le dépositaire de la Convention relative à la création de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime⁸⁵, qui a été adoptée par une conférence internationale qui s'est tenue à Genève dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies. Vous comprendrez naturellement que lorsqu'un tel acte constitutif est adopté, l'organisation ainsi créée n'existe pas encore et ne peut donc être chargée des fonctions de dépositaire en ce qui concerne son propre acte constitutif : il faut pourtant désigner un dépositaire et il paraît normal de confier ces fonctions au gouvernement ou à l'organisation qui a joué un rôle spécial dans

⁸⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. IV, p. 275.

⁸⁵ *Ibid.*, vol. 289, p. 3.

l'organisation de la conférence qui a créé l'organisation. Il convient également de souligner que, conformément à une règle de droit international général, qui a été codifiée au paragraphe 2 de l'article 76 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁸⁶, signée à Vienne le 23 mai 1969, les fonctions du dépositaire d'un traité ont un caractère international et le dépositaire est tenu d'agir impartialement dans l'accomplissement de ses fonctions : cela pour garantir qu'il ne résultera aucun inconvénient du fait qu'une organisation internationale n'est pas le dépositaire de son acte constitutif, et à vrai dire, je n'ai eu connaissance d'aucun inconvénient de ce genre dans le cas de la Charte des Nations Unies.

En ce qui concerne votre deuxième question, à savoir qui est habilité à décider du lieu où est établi le Siège de l'Organisation des Nations Unies, vous indiquez, à juste titre, qu'il n'y a pas de disposition à ce sujet dans la Charte. New York a été choisi comme Siège de l'Organisation lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies (qui est l'organe compétent pour ces questions) a accepté, le 14 février 1946, la résolution adoptée le 10 décembre 1945 par le Congrès des Etats-Unis, par laquelle ce dernier invitait à l'unanimité l'Organisation des Nations Unies à établir son Siège permanent aux Etats-Unis d'Amérique. Ultérieurement, le 14 décembre 1946, l'Assemblée générale a accepté l'offre de John D. Rockefeller d'acheter le terrain où sont actuellement situés les bâtiments de l'ONU entre la 42^e et la 48^e rue à l'Est de Manhattan, et un Accord de Siège énonçant les privilèges et immunités et d'autres arrangements concernant ce terrain a été conclu le 26 juin 1947 entre l'Organisation et les Etats-Unis d'Amérique⁸⁷.

24 mars 1977

19. — PRATIQUE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL EN TANT QUE DÉPOSITAIRE D'AMENDEMENTS À DES TRAITÉS PORTANT CRÉATION D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES — HYPOTHÈSE OÙ DE TELS AMENDEMENTS DONNENT LIEU AU DÉPÔT D'INSTRUMENTS DE RATIFICATION OU D'ACCEPTATION POSTÉRIEUREMENT À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DESDITS AMENDEMENTS POUR L'ENSEMBLE DES MEMBRES DE L'ORGANISATION CRÉÉE PAR LE TRAITÉ — OBLIGATION DU DÉPOSITAIRE DE RECEVOIR EN DÉPÔT ET DE PORTER À LA CONNAISSANCE DES PARTIES TOUT INSTRUMENT EN BONNE ET DUE FORME PRÉVU PAR LES CLAUSES FINALES

Lettre adressée à la Mission permanente d'un Etat Membre

Je réponds à votre lettre du 29 mars 1977 relative à la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités constitutifs d'organisations internationales, dans laquelle vous envisagez plus particulièrement le cas où un instrument de ratification ou d'acceptation d'un amendement à un tel traité est déposé après que l'amendement est entré en vigueur pour tous les membres de l'organisation internationale établie par le traité considéré.

1. Le Secrétaire général est dépositaire des amendements à la Charte et le cas auquel vous vous référez n'est pas unique. Nombreux sont les instruments de ratification à des amendements de la Charte qui ont été reçus en dépôt après l'entrée en vigueur de ces amendements.

...

La même observation vaut pour les amendements à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé⁸⁸ qui, conformément à son article 73, entrent en vigueur pour tous les Membres de l'Organisation lorsqu'ils ont été acceptés par les deux tiers des Etats Membres.

⁸⁶ Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (A/CONF.39/11/Add.2), publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5, p. 321.

⁸⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11; vol. 554, p. 309; vol. 581, p. 363; vol. 687, p. 409.

⁸⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 14, p. 185.

2. La pratique suivie par le Secrétaire général se fonde d'abord sur les obligations du dépositaire, telles qu'elles sont décrites à l'article 77 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le dépositaire d'un traité multilatéral a l'obligation de recevoir en dépôt tout instrument en bonne et due forme prévu par les clauses finales du traité en question; il doit aussi informer sans délai les parties à ce traité, ainsi que tous les autres Etats ayant qualité pour y participer, de tous les actes ou instruments, notifications, communications, etc., relatives au traité, sans se limiter aux communications créatrices de droits ou d'obligations. En tout état de cause et sous réserve des dispositions expresses des clauses finales d'un traité, la détermination des effets juridiques des instruments, déclarations, réserves ou autres communications n'entre pas dans la compétence du dépositaire. Dans le cas d'un instrument de ratification ou d'acceptation d'un amendement à la constitution d'une organisation internationale, le dépositaire le recevra en dépôt et, en le portant à la connaissance de tous les Etats intéressés, se bornera à indiquer que l'amendement en question est déjà en vigueur pour tous les membres de l'Organisation. Il va de soi qu'en pareil cas de l'instrument de ratification ou d'acceptation reçu en dépôt ne peut sortir aucun effet juridique. On notera cependant qu'il existe des exemples d'actes constitutifs d'organisations internationales qui, pour les amendements d'une importance particulière, prévoient un délai d'acceptation à compter de l'entrée en vigueur de l'amendement, délai à l'expiration duquel l'exclusion est de plein droit.

3. Enfin, étant donné que la pratique de certaines organisations internationales (OIT, AIEA), dépositaires de leur instrument constitutif, est de transmettre au Secrétariat pour enregistrement les déclarations certifiées relatives aux ratifications ou acceptations déposées après l'entrée en vigueur des amendements et donc dépourvues d'effet puisque en vigueur pour tous les membres de l'organisation en question, il eût été illogique de ne pas traiter de la même manière les ratifications ou acceptations relatives aux amendements à des traités multilatéraux constitutifs d'organisations internationales déposés auprès du Secrétaire général. Cette pratique répond en outre à un souci d'information puisqu'elle permet de publier les instruments en question dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies.

5 avril 1977

20. — PRATIQUE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL EN TANT QUE DÉPOSITAIRE DE TRAITÉS MULTILATÉRAUX À L'ÉGARD DE TOUTE COMMUNICATION D'UN ÉTAT DEVENU RÉCEMMENT INDÉPENDANT ANNONÇANT EN TERMES GÉNÉRAUX SON INTENTION DE SUCCÉDER AUX TRAITÉS QUI AVAIENT ÉTÉ RENDUS APPLICABLES À SON TERRITOIRE AVANT SON ACCESSION À L'INDÉPENDANCE PAR L'ÉTAT ALORS RESPONSABLE DE SES RELATIONS INTERNATIONALES

Lettre adressée à l'Observateur permanent d'un Etat non membre

J'ai l'honneur de me référer à votre lettre du 13 septembre 1976 concernant la succession d'un Etat devenu récemment indépendant aux traités qui avaient été rendus applicables à son territoire, avant son accession à l'indépendance par l'Etat qui assumait jusque-là la responsabilité de ses relations internationales.

Vous rappelez que le Secrétariat a porté à l'attention des Etats intéressés deux communications des Gouvernements [des deux Etats intéressés] en date des 26 août et 18 septembre 1974, respectivement, et qu'aux termes de la communication susmentionnée du 26 août 1974 le Gouvernement [de l'Etat devenu récemment indépendant] a exprimé le vœu qu'il soit reconnu qu'il avait juridiquement succédé à chacun de ces traités. Ayant constaté que la publication annuelle du Secrétariat intitulée *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (édition ST/LEG/SER.D/9) n'inclut pas l'Etat en question parmi les Etats participant aux traités en cause, vous demandez comment le Secrétaire général interprète la communication susmentionnée du 26 août 1974.

A cet égard, je désire vous informer qu'en vertu de la pratique internationale à laquelle le Secrétaire général estime devoir se conformer, les déclarations générales d'intention sont considérées comme étant de nature essentiellement provisoire et comme établissant une simple présomption de succession, unilatéralement réversible, de la part de l'Etat intéressé. En conséquence, le Secrétaire général n'indiquera cet Etat comme partie à un traité donné que dans la mesure où la participation dudit Etat aura été formellement établie par le dépôt d'une notification de succession : cette notification de succession, émise dans les mêmes conditions qu'un instrument de ratification, adhésion, etc. (c'est-à-dire émanant du chef de l'Etat, du chef du Gouvernement ou du ministre des affaires étrangères), devra spécifier les traités auxquels elle s'applique.

En l'espèce, la déclaration à laquelle vous vous réferez ne spécifie pas les traités auxquels elle s'applique, et il résulte des termes mêmes de son paragraphe 2 qu'elle est réversible à tout moment : c'est pourquoi le Secrétaire général n'a pas cru pouvoir, sur cette seule base, ajouter l'Etat en question à la liste des Etats parties aux traités multilatéraux en cause.

19 janvier 1977

21. — PRATIQUE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL EN TANT QUE DÉPOSITAIRE DE TRAITÉS MULTILATÉRAUX PORTANT CRÉATION D'ORGANISMES INTERGOUVERNEMENTAUX — SITUATION AU REGARD D'UN TEL TRAITÉ D'UN ETAT DEVENU RÉCEMMENT INDÉPENDANT AU TERRITOIRE DUQUEL LE TRAITÉ AVAIT ÉTÉ RENDU APPLICABLE, AVANT L'INDÉPENDANCE, PAR L'ÉTAT ALORS RESPONSABLE DE SES RELATIONS INTERNATIONALES — SELON LA PRATIQUE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL, UN TEL ETAT EST AUTOMATIQUEMENT INVITÉ À NOTIFIER, S'IL LE DÉSIRE, SA SUCCESSION AU TRAITÉ EN QUESTION SANS QU'IL Y AIT LIEU DE CONSULTER AU PRÉALABLE L'ORGANISME INTERNATIONAL CONCERNÉ, SOUS RÉSERVE DES CLAUSES EXPRESSES DU TRAITÉ ET DES PROCÉDURES D'ADMISSION EN VIGUEUR POUR CET ORGANISME

*Lettre au Conseiller juridique de l'Organisation
des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture*

1. J'ai l'honneur de me référer à votre lettre du 1^{er} juillet 1977 touchant la pratique du Secrétaire général, en tant que dépositaire d'accords multilatéraux, dans le contexte de la succession d'Etats. Je regrette que l'abondance des dossiers ne nous ait pas permis de vous répondre plus tôt.

2. Nous avons noté avec intérêt que votre Organisation a entrepris cette année d'inclure dans ses lettres standards aux Etats nouvellement indépendants qui deviennent membres de la FAO un paragraphe priant le gouvernement en cause d'indiquer s'il se considère comme partie aux accords rendus applicables à son territoire avant l'indépendance par la puissance alors responsable de ses relations internationales. Nous avons également noté que des communications semblables ont été envoyées en 1977 aux gouvernements des Etats nouvellement indépendants qui sont devenus membres de la FAO au cours des dix dernières années.

3. Vous rappelez dans votre lettre que la FAO exerce les fonctions de dépositaire à l'égard d'un certain nombre d'accords, parmi lesquels deux qui ont établi pour leur mise en œuvre des organismes intergouvernementaux indépendants, disposant de leur propre secrétariat et liés à la FAO seulement par un accord de coopération ou des rapports de travail officieux. Vous demandez à ce sujet si, pour les accords du même genre dont il est dépositaire, le Secrétaire général prend l'initiative d'entrer en contact avec les Etats nouvellement indépendants aux fins d'une succession éventuelle sans consulter au préalable les organismes intergouvernementaux établis par l'accord en cause.

4. Comme vous le savez, le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire à l'égard d'un nombre assez important d'accords qui ont institué des organismes intergouvernementaux semblables à ceux auxquels vous vous référez. Les exemples les plus notables en sont les accords de produits primaires, qui ont créé l'Organisation internationale du café, l'Organisation internationale du sucre, etc. Vous trouverez dans notre publication annuelle *Traité multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (ST/LEG/SER.D/10) et dans son annexe *Clauses finales* (ST/LEG/SER.D/1, Annexe et Suppléments nos 1 à 8), tous renseignements utiles concernant, parmi d'autres, les accords dont il s'agit.

5. A cet égard, il convient d'observer que le Secrétaire général, en tant que dépositaire d'accords multilatéraux, ne se considère pas — sous réserve de ce qui sera dit ci-après aux paragraphes 7 et 8 — tenu de consulter l'organisme intergouvernemental créé par un accord multilatéral avant de s'enquérir des intentions d'un Etat nouvellement indépendant au sujet d'une succession éventuelle. Une première raison en est que la formalité de la succession, lorsqu'elle n'est pas explicitement prévue par un accord, résulte d'une coutume internationale bien établie, coutume d'ailleurs en passe d'être codifiée par la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités sur la base d'un projet d'articles élaboré par la Commission du droit international (le projet d'articles et le commentaire de la Commission sont reproduits dans *l'Annuaire de la Commission du droit international 1974*, volume II, première partie, pages 166 à 280)⁸⁹. Une deuxième raison est que, en vertu d'une autre coutume internationale bien établie, et codifiée depuis 1969 par l'article 76, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les fonctions de dépositaire ont un caractère international — d'où il résulte que le dépositaire est responsable en premier lieu devant les parties contractantes et les signataires.

6. Aussi la pratique du Secrétaire général, sous réserve des cas visés au paragraphe 7 ci-après, consiste-t-elle à inviter automatiquement les Etats nouvellement indépendants à lui notifier, s'ils le désirent, leur succession à l'égard des accords multilatéraux rendus applicables à leur territoire antérieurement à l'indépendance. Au reçu d'une notification de succession (qui, en vertu des règles de la succession coutumière, peut être effectuée sans limite de temps par le Gouvernement intéressé), l'Etat successeur est inclus comme partie en son propre nom à l'accord considéré, étant entendu que normalement la succession opère avec effet rétroactif à la date de l'accession à l'indépendance.

7. Du fait que les dispositions spécifiques d'un accord doivent avoir le pas sur les règles contraires qu'on pourrait déduire du droit international coutumier, il se peut qu'un Etat ne soit pas en mesure d'établir sa qualité de partie par une simple notification de succession. A cet égard, les cas d'inapplicabilité de la procédure de succession coutumière peuvent être divisés en trois catégories. En premier lieu, il est des accords qui assujettissent l'exercice du droit de succession à des conditions restrictives : ainsi l'Accord international de 1975 sur le cacao dispose-t-il en substance dans son article 71, paragraphe 4, que la notification de succession doit être effectuée dans les 90 jours qui suivent l'accession à l'indépendance, et qu'elle prendra effet à compter de la date de sa réception par le Secrétaire général. En deuxième lieu, certains accords qui ont établi un organisme intergouvernemental contiennent des règles expresses relatives à l'admission au sein dudit organisme, et ces règles auront souvent pour effet de limiter, voire d'exclure, la possibilité de succession (tel est le cas pour la Convention de l'OMCI⁹⁰ et la Constitution de l'OMS⁹¹). En troisième lieu, il peut résulter des clauses explicites d'un accord, ou des circonstances mêmes de son adoption, que la succession est exclue, ou qu'elle n'est possible qu'avec le consentement de toutes les

⁸⁹ Cette conférence, qui s'est réunie à Vienne du 4 avril au 6 mai 1977 et du 31 juillet au 23 août 1978, a adopté le 22 août 1978 la Convention de Vienne sur la succession en matière de traités (A/CONF.80/31 et Corr.1 [français seulement] et 2 [anglais seulement]).

⁹⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 289, p. 3.

⁹¹ *Ibid.*, vol. 14, p. 185.

parties (voir le commentaire de la Commission du droit international aux articles 4 et 16, en particulier, du projet d'articles susmentionnés).

8. Dans le cas des accords de la première et deuxième catégorie, la situation du dépositaire est claire, puisqu'il devra se borner à exécuter les dispositions expresses de l'accord. S'agissant des accords de la troisième catégorie, ceux dont — en l'absence de dispositions expresses — on est amené à évaluer l'objectif et les circonstances dans lesquelles ils ont été adoptés, il est probable que le dépositaire aura intérêt à consulter l'organisme intergouvernemental concerné avant de soulever, auprès de l'Etat nouvellement indépendant, la question de sa succession éventuelle; et cette démarche sera naturellement d'autant plus opportune que toutes les parties à l'accord se trouvent représentées au sein de l'organisme intergouvernemental en cause. Toutefois, il n'apparaît pas que des difficultés importantes se soient jamais présentées au Secrétaire général à cet égard.

9. Nous avons examiné les deux accords qui sont à l'origine de votre lettre, et nous sommes parvenus aux conclusions suivantes :

- i) *Convention internationale du 14 mai 1966 pour la conservation des thonidés de l'Atlantique* (numéro d'enregistrement 9587; *Recueil des Traités* des Nations Unies, vol. 673, p. 63)

Cette convention ne tombe dans aucune des trois catégories d'accords mentionnées au paragraphe 7 de la présente lettre. Puisque aucune de ses clauses et aucune considération extérieure ne paraissent limiter la possibilité d'une succession coutumière, notre avis est que la FAO, en sa qualité de dépositaire, peut s'assurer directement de l'intention d'un Etat nouvellement indépendant sur ce point sans avoir à consulter au préalable la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique — solution que vous envisagez sous i dans le troisième paragraphe de votre lettre du 1^{er} juillet 1977.

- ii) *Convention du 23 octobre 1969 sur la conservation des ressources biologiques de l'Atlantique Sud-Est* (numéro d'enregistrement 11408; *Recueil des Traités* des Nations Unies, vol. 801, p. 101)

La situation se présente différemment ici. En effet, l'article XVII, paragraphe 3, de la Convention dispose qu'après son entrée en vigueur "tout Etat visé au paragraphe 1 du présent article et qui n'aura pas signé la Convention, ou tout autre Etat que la Commission invitera à l'unanimité à devenir partie à la Convention pourra y adhérer" (c'est nous qui soulignons). Cette disposition subordonne l'adhésion d'un Etat non représenté à la Conférence qui a adopté la Convention et non membre de l'ONU ou d'une des institutions spécialisées à l'approbation unanime de la Commission internationale des pêches pour l'Atlantique Sud-Est; il en résulte que la Convention peut être rangée dans la troisième catégorie d'accords visés au paragraphe 7 de la présente lettre, pour ce qui est des Etats successeurs éventuels qui ne seraient pas encore membres de l'ONU ou d'une institution spécialisée.

Dans le cas de cette Convention, par conséquent, nous pensons que, conformément à la solution ii indiquée au troisième paragraphe de votre lettre, il peut être opportun de consulter la Commission internationale des pêches pour l'Atlantique Sud-Est avant d'entamer auprès de l'Etat nouvellement indépendant les démarches relatives à une succession éventuelle. Cependant, il semble que la question ne doive guère se poser en pratique car, d'une part, l'intervalle entre l'accession à l'indépendance et l'adhésion à l'ONU ou dans une institution spécialisée est généralement très bref, et d'autre part surtout, nous croyons comprendre que votre procédure actuelle consiste à n'entreprendre de démarches qu'après l'admission des Etats intéressés à la FAO.

9 septembre 1977

22. — QUESTION DE LA RECONNAISSANCE PAR LES AUTORITÉS COMPÉTENTES DU PAYS HÔTE DE L'EXONÉRATION DES NATIONS UNIES DE LA TAXE SUR LES TRANSFERTS D' ACTIONS PERÇUE DANS UN DES ÉTATS DU PAYS HÔTE SUR LES TRANSFERTS DE CETTE NATURE EFFECTUÉS POUR LA GESTION DE TOUS LES AVOIRS DES NATIONS UNIES, EN PARTICULIER DE LA CAISSE COMMUNE DES PENSIONS DU PERSONNEL

Lettre au Représentant permanent d'un Etat membre

Je désire attirer votre attention sur une question qui préoccupe particulièrement le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ainsi que la Caisse commune des pensions du personnel et ses participants. Ces participants sont employés par presque toutes les organisations intergouvernementales qui constituent le système des Nations Unies. La question est relative à la reconnaissance par les autorités compétentes de votre pays de l'exonération des Nations Unies — conformément, en particulier, à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — de la taxe sur les transferts d'actions, perçue dans un des Etats de votre pays sur les transferts de cette nature effectués pour la gestion des avoirs des Nations Unies, en particulier la Caisse commune des pensions du personnel.

Notre position est que l'exonération d'impôts des Nations Unies s'applique à tous les Fonds de l'Organisation, quels que soient leur forme ou leur emploi. Cette position est fondée sur l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et est en accord avec la section 7, a, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dont elle constitue l'interprétation logique — Convention à laquelle votre pays est partie. Cette interprétation est de surcroît confirmée par la pratique d'autres Etats Membres où des taxes de cette nature sont perçues sur des institutions n'appartenant pas aux Nations Unies et sur des particuliers. Bien qu'en 1967 les organes législatifs de l'Etat aient amendé la loi sur la taxe sur les transferts d'actions pour exclure les organisations internationales du champ d'application de ce texte, nous n'avons malheureusement pu obtenir des autorités de l'Etat la reconnaissance effective de cette exonération en ce qui concerne les transferts exécutés par ou pour le compte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Une part considérable des avoirs du Fonds a été et est encore investie par l'intermédiaire de la bourse des valeurs, et l'assujettissement à la taxe sur les transferts d'actions de ces transactions impose un fardeau très lourd et injustifié au Fonds, ainsi qu'à ceux qui y contribuent, parmi lesquels les Etats Membres des Nations Unies.

En conséquence, l'Organisation attache la plus grande importance à la reconnaissance de ses droits en la matière, droits qu'elle tire du droit international et des obligations conventionnelles de votre pays. L'Organisation des Nations Unies estime que la pratique de l'Etat concerné doit être mise en conformité avec les obligations internationales de votre pays et que la loi sur la taxe sur les transferts d'actions doit être interprétée dans cette optique.

Avant d'envisager d'utiliser les autres voies de recours dont nous disposons conformément au droit international, nous sollicitons votre assistance et celle du Département d'Etat pour intervenir auprès des autorités fiscales compétentes de l'Etat et pour nous aider dans notre effort pour parvenir à une reconnaissance pleine et effective de l'exonération accordée à l'Organisation à la section 7, a, de la Convention et conformément à la législation de l'Etat concerné.

Nous joignons à la présente un aide-mémoire (reproduit en annexe) exposant dans le détail les informations que nous jugeons pleinement adéquates pour définir notre position telle qu'exposée ci-dessus. Cet aide-mémoire est destiné au Département d'Etat et à l'Administration fiscale de l'Etat afin qu'ils revoient la question. Nous serons heureux de fournir à tout moment tous renseignements complémentaires qui pourraient être nécessaires. Nous sommes de plus prêts à vous rencontrer ainsi que toute autorité compétente dans un effort pour mettre au point les modalités destinées à donner son plein effet à l'exonération des avoirs des Nations Unies de la taxe d'Etat sur les transferts d'actions.

Le 11 juillet 1977

ANNEXE

Aide-mémoire concernant l'exonération d'impôts des avoirs des Nations Unies : question concernant les placements de la Caisse commune des pensions des Nations Unies et la taxe sur les transferts d'actions (perçue dans l'un des Etats du pays hôte)

INTRODUCTION

Position des autorités compétentes de l'Etat

Les autorités de l'Etat ont admis que les transferts d'actions détenues par les Nations Unies sont exonérés de la taxe d'Etat sur les transferts d'actions. Afin de rendre cette exonération effective, les organes législatifs de l'Etat, à la demande du Gouverneur, ont amendé la loi de 1967 afin de permettre cette exonération. Le but de cet amendement était d'éviter de faire supporter le poids d'une telle taxe sur les transactions sur les actions, soit par les Nations Unies en tant que vendeur, soit par l'acheteur des valeurs. Cependant, les autorités de l'Etat ont réservé leur position sur la question de l'applicabilité de l'exonération aux transferts effectués par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies (ci-après dénommée Caisse des pensions des Nations Unies ou Caisse des pensions), faisant valoir que la Caisse des pensions constitue par certains côtés une entité distincte des Nations Unies. De ce fait, les avoirs de la Caisse des pensions n'ont pas jusqu'ici bénéficié de l'exonération.

Apparemment, la *Tax Commission* hésite à admettre une exonération en faveur de la Caisse des pensions des Nations Unies, parce qu'elle craint, ce faisant, d'amener d'autres caisses des pensions à réclamer une exonération similaire. Il a été suggéré que l'octroi d'une telle exonération pourrait être interprété comme créant un précédent juridique par des organisations de bienfaisance, à l'appui de demandes tendant à obtenir une exonération pour les caisses des pensions similaires dont elles ont la charge. On a avancé de plus que des caisses de retraite telles que le *State Employees' Retirement System* et le *State Teachers' Retirement System* sont soumises à la loi d'Etat sur les transferts d'actions alors même que l'Etat échappe à l'application de cette loi.

Outre qu'elle considère la Caisse des pensions des Nations Unies comme une entité distincte et séparée de l'Organisation elle-même, la *Tax Commission* a apparemment le sentiment que les buts de la Caisse commune des pensions ne sont pas tels qu'ils puissent être interprétés comme faisant partie des buts fondamentaux de l'Organisation. Ainsi, fait-on valoir, la Caisse des pensions ne serait pas fondée à bénéficier d'une exonération similaire à celle accordée aux avoirs des Nations Unies.

Position des Nations Unies

Les Nations Unies ne peuvent accepter le raisonnement des autorités de l'Etat en la matière et considèrent que les craintes exprimées par la *Tax Commission* relativement aux autres caisses des pensions sont dénuées de fondement et absolument sans rapport avec le cas de la Caisse des pensions des Nations Unies, qui constitue une catégorie à part devant être traitée dans le respect des obligations internationales du pays concerné. L'Organisation conteste que les autorités de l'Etat aient un droit absolu de définir le caractère des divers fonds des Nations Unies ou leur conformité avec les buts fondamentaux de l'Organisation.

Les Nations Unies considèrent qu'on ne peut, pour ce qui est de l'exonération concernée, faire aucune distinction entre les autres avoirs des Nations Unies et ceux de la Caisse des pensions. Ni l'argument qui considère la Caisse des pensions des Nations Unies comme une entité distincte, ni celui qui conteste son but fondamental au sein des Nations Unies ne sont défendables. Les faits exposés ci-après établissent de manière concluante qu'on doit admettre l'exonération de la taxe au profit de la Caisse des pensions et que ne pas appliquer un traitement égal à la Caisse des pensions constitue une violation des dispositions des sections 7 a et 8 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après dénommée la "Convention") ainsi que de la loi d'Etat (amendée) sur les transferts d'actions.

PRINCIPE FONDAMENTAL : TOUTS LES AVOIRS DES NATIONS UNIES SONT EXONÉRÉS D'IMPÔTS CONFORMÉMENT À LA CHARTE ET À LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Article 105 de la Charte

En vertu de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies, l'Organisation bénéficie "sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts". Parmi ces privilèges et immunités figure l'exonération d'impôt des avoirs, revenus et autres biens de l'Organisation.

En dehors de toute autre considération, il ne serait pas équitable d'autoriser un Etat Membre à percevoir des impôts sur des avoirs, revenus et autres biens auquel tous les Etats Membres apportent leur contribution.

On peut noter à cet égard que le Sous-Comité IV/2 de la Conférence de San Francisco qui a préparé l'Article 105 de la Charte, après avoir noté que cet article pose "la règle obligatoire pour tous les Etats Membres dès l'entrée en vigueur de la Charte" a déclaré :

"Le texte d'article proposé par le sous-comité n'énumère pas les "privilèges et immunités" dont il impose le respect aux Etats Membres. Une telle énumération a été estimée superflue. Les termes "privilèges" et "immunités" désignent d'une manière générale tout ce qui pourra s'avérer nécessaire à la réalisation des buts de l'Organisation, au fonctionnement libre de ses organes, à l'exercice indépendant des fonctions et attributions de leurs agents : *exemptions fiscales*; immunités de juridiction; facilités en matière de communications; inviolabilité des bâtiments, terrains et archives; etc. Il eût d'ailleurs été impossible de faire une énumération valable pour tous les Etats membres et tenant compte de la situation spéciale où certains d'entre eux pourront se trouver du chef du fonctionnement sur leur sol de l'Organisation ou de ses organes. *Mais il est un principe certain, c'est que nul Etat membre ne saurait entraver en quoi que ce fût le fonctionnement de l'Organisation ou prendre des mesures ayant pour effet d'alourdir ses charges, financières ou autres.*" (Non souligné dans le texte. Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale, Documents, vol. 13, page 693.)

La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies

L'Article 105 de la Charte est développé en détail dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle le pays concerné est partie. La Convention contient notamment les dispositions suivantes :

"SECTION 7. — L'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont :

"a) Exonérés de tout impôt direct. Il demeure entendu, toutefois, que l'Organisation ne peut demander l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique."

Les avoirs des Nations Unies, conformément aux décisions de l'Assemblée générale des Nations Unies, comprennent les avoirs de la Caisse des pensions des Nations Unies. La taxe sur les transferts d'actions étant un impôt direct, il est clair que l'Organisation en est exonérée par la disposition ci-dessus⁹².

Pratique des Etats

La reconnaissance de la nécessité d'étendre les privilèges et immunités des Nations Unies à la Caisse des pensions est intervenue dans un certain nombre d'Etats Membres dans les domaines relatifs à des questions d'imposition. Les Gouvernements du Canada, du Royaume-Uni et de la Suisse, entre autres, ont admis l'exonération d'impôts pour les transactions de la Caisse des pensions au même titre que pour les autres transactions des Nations Unies, dans le respect de leurs obligations dans le cadre de la Charte des Nations Unies et de la Convention.

En 1955, le Ministère du revenu national du Canada a admis que, les avoirs de la Caisse des pensions des Nations Unies étant détenus au nom des Nations Unies, les revenus de la Caisse des pensions ne seraient pas

⁹² En admettant que l'assujettissement à la taxe à l'achat de valeurs transférées lors d'une transaction de la Caisse des pensions puisse être interprété comme une imposition indirecte, la section 8 de la Convention s'appliquerait alors. Cette disposition de la Convention stipule :

"SECTION 8. — Bien que l'Organisation des Nations Unies ne revendique pas, en principe, l'exonération des droits d'accise et des taxes à la vente entrant dans le prix des biens mobiliers ou immobiliers, cependant, quand elle effectue pour son usage officiel des achats importants dont le prix comprend les droits et taxes de cette nature, les Membres prendront, chaque fois qu'il leur sera possible, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces droits et taxes."

S'il est déterminé que la section 8 de la Convention est une base plus appropriée pour traiter d'un aspect quelconque de la question, l'Organisation des Nations Unies est assurée que les autorités du pays hôte conviendront qu'une interprétation raisonnable de cette section de la Convention fournirait une base pleinement adéquate pour l'exonération des biens considérés d'une telle taxation, que ce soit à l'achat ou à la vente. Il convient également de noter que le fait d'invoquer la section 8 de la Convention n'enlève rien de sa valeur à une demande d'exonération faite au titre de la section 7, a, de la Convention.

soumis à l'impôt canadien sur le revenu. De même, en 1961, le Gouvernement du Royaume-Uni a reconnu que les dividendes provenant des placements de la Caisse des pensions des Nations Unies ne devaient pas être soumis aux impôts normalement perçus par l'*Inland Revenue Department* de ce gouvernement.

Le fait que la taxe dont traite le présent aide-mémoire diffère à certains égards de la nature de celles pour lesquelles d'autres Etats Membres ont accordé une exonération ne devrait pas avoir d'importance sensible, en l'occurrence. Il doit être clair que la forme de taxation ne peut avoir d'incidence sur le mécanisme d'application d'une exonération générale. Quelle que soit la forme de taxation effectivement appliquée, on doit reconnaître que le but essentiel de l'exonération prévue par la section 7, a, de la Convention a force également obligatoire pour tous les Etats Membres. L'assujettissement à la taxe en question impose injustement une lourde charge financière à l'Organisation et détourne des fonds versés par les Etats Membres des fins expresses pour lesquelles ils ont été donnés.

LA CAISSE COMMUNE DES PENSIONS DU PERSONNEL DES NATIONS UNIES A ÉTÉ CRÉÉE PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONFORMÉMENT AUX BUTS FONDAMENTAUX DE L'ORGANISATION TELS QUE DÉFINIS DANS LA CHARTE

Caractère du Secrétariat des Nations Unies

L'importance du personnel pour le fonctionnement effectif du Secrétariat des Nations Unies et de l'Organisation dans son ensemble doit nécessairement être examinée à la lumière du caractère unique du Secrétariat en tant que secrétariat international. Ce fait apparaît dans le soin avec lequel la Charte elle-même établit le Secrétariat comme un organe principal des Nations Unies⁹³, fondé sur l'exigence des plus hautes qualités d'intégrité, de compétence et d'impartialité, ainsi que sur le principe d'une large répartition géographique.

Création de la Caisse des pensions

La question d'un système de pensions pour le personnel a été examinée dans son ensemble par l'Assemblée générale en 1946. Au cours des délibérations sur ce sujet, le principe qu'un système de retraite était une partie nécessaire et intégrante de l'application des dispositions de la Charte a été généralement admis. En particulier, une grande attention a été accordée au paragraphe 1 de l'Article 100 et au paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte⁹⁴. Il a été estimé que, pour l'application de ces dispositions de la Charte, un système de pensions pour le personnel de l'Organisation devait être considéré comme un élément essentiel de la création d'un Secrétariat répondant aux normes et aux exigences fixées par ces dispositions. Il convient de noter ici que le pouvoir et l'autorité exclusifs d'en décider appartiennent à l'Assemblée générale en application du mandat de la Charte⁹⁵.

L'Assemblée générale a procédé à un examen minutieux du rapport du Groupe consultatif d'experts qui a effectué une étude exhaustive des arrangements pratiques à établir pour la formation du Secrétariat et l'octroi

⁹³ L'Article 7 de la Charte dispose dans son alinéa 1 :

"1. Il crée comme organes principaux de l'Organisation des Nations Unies : ... un Secrétariat." L'Article 97 de la Charte dispose :

"Le Secrétariat comprend un Secrétaire général et le personnel que peut exiger l'Organisation..."

⁹⁴ Ces articles disposent :

Paragraphe 1 de l'Article 100 :

"1. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, le Secrétaire général et le personnel ne solliciteront ni n'accepteront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation. Ils s'abstiendront de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux et ne sont responsables qu'envers l'Organisation."

Paragraphe 3 de l'Article 101 :

"3. La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible."

⁹⁵ A ce sujet, l'Article 101 de la Charte stipule :

"1. Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale."

de pensions de retraite et de prestations connexes à son personnel. Le rapport du Groupe de travail reflétait la conviction qu'un système de pensions de retraite et de prestations connexes pour le Secrétariat des Nations Unies devait nécessairement prendre en considération le fait que les membres du personnel du Secrétariat des Nations Unies seraient en règle générale exclus des bénéfices de la sécurité sociale de leur pays. En outre, il considérait que la mise en pratique d'un tel système serait nécessaire pour donner effet à l'Article 100 de la Charte et pour garantir les membres du personnel, autant que possible, de l'influence d'intérêts pécuniaires extérieurs en liaison avec leur service au Secrétariat des Nations Unies.

Après examen approfondi, l'Assemblée générale a interprété les dispositions pertinentes de la Charte comme requérant la création d'un système de retraite adéquat. Dans sa résolution 82 (I) du 15 décembre 1946, elle a exposé un projet provisoire de système de pensions et noté que le but d'un tel système devait être d'offrir "des conditions d'emploi qui puissent attirer de toutes les parties du monde des candidats qualifiés...".

Comme déjà indiqué, il est du pouvoir de l'Assemblée générale de déterminer ces conditions et d'interpréter la Charte en tant qu'elle affecte l'Organisation et les travaux du Secrétariat. L'Assemblée générale a constamment rempli cette fonction, dont les effets ont été reconnus par les Etats Membres comme obligatoires pour l'Organisation dans son ensemble. En établissant le statut du personnel et les statuts de la Caisse des pensions, en ce qui concerne les conditions de service du personnel du Secrétariat, l'Assemblée générale a fourni l'exemple de l'exécution constante de ce mandat.

LA CAISSE COMMUNE DES PENSIONS DU PERSONNEL DES NATIONS UNIES EST UNE ENTITÉ CONSTITUÉE AU SEIN DES NATIONS UNIES, ET SES AVOIRS FONT PARTIE INTÉGRANTE DES AVOIRS DE L'ORGANISATION ET NE PEUVENT EN AUCUNE MANIÈRE EN ÊTRE CONSIDÉRÉS COMME SÉPARÉS ET DISTINCTS

Création des Fonds des Nations Unies : rôle de l'Assemblée générale

En vertu de l'Article 17 de la Charte, l'Assemblée générale se voit confier la responsabilité de l'examen et de l'approbation du budget des Nations Unies. Dans l'exercice de cette fonction, elle décide de la forme et du contenu du budget. En plusieurs occasions, elle a constitué des comptes et fonds séparés qui n'en sont pas moins, à tout point de vue, partie intégrante des Nations Unies. Savoir si un fonds ou un compte séparé est établi pour tel projet ou programme particulier est une question de convenance administrative ou de gestion et reflète parfois l'origine particulière des fonds ou l'objet particulier des dépenses. Néanmoins, des procédures comptables distinctes, ou l'administration ou la gestion de fonds (tels que la Caisse des pensions des Nations Unies) en dehors du Compte général des Nations Unies, sont des questions intérieures à l'Organisation et n'impliquent ni ne peuvent impliquer en aucune manière une quelconque distinction juridique entre le fonds ou compte séparé et les autres avoirs des Nations Unies. De tels fonds et comptes séparés sont trop nombreux pour qu'on puisse tous les mentionner. Ils comprennent notamment le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR), le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP), de même que la Caisse des pensions des Nations Unies.

Le fait est que ces fonds doivent être considérés comme des parties intégrantes des Nations Unies, et leurs avoirs comme des parties intégrantes des avoirs globaux de l'Organisation. Les avoirs de la Caisse des pensions des Nations Unies font l'objet d'un examen et d'un contrôle de la part de l'Assemblée générale, comme le prescrit la Charte, selon une procédure similaire en tout point à l'examen et au contrôle exigés pour tous les autres Fonds de l'Organisation, qu'ils fassent partie du Compte général ou d'un compte de nature plus spécifique.

Contrôle des fonds des Nations Unies : rôle du Secrétaire général

Une autre preuve de l'inclusion de la Caisse des pensions des Nations Unies dans les avoirs généraux de l'Organisation est fournie par la nature et l'étendue du contrôle que le Secrétaire général exerce sur la Caisse. L'Article 97 de la Charte désigne le Secrétaire général comme le plus haut fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. En cette qualité, le Secrétaire général exerce toutes les fonctions administratives qui lui sont déléguées par l'Assemblée générale. Il exerce régulièrement son autorité sur le placement, la budgétisation et les dépenses de tous les avoirs de l'Organisation. Les avoirs de la Caisse des pensions des Nations Unies font l'objet de l'administration et du contrôle du Secrétaire général de manière en tout point identique.

L'article 19 des Statuts de la Caisse des pensions des Nations Unies reflète l'autorité du Secrétaire général sur le placement des avoirs de la Caisse⁹⁶. Cet article dispose que le Secrétaire général exerce un contrôle sur toutes les décisions relatives aux placements de la Caisse des pensions des Nations Unies⁹⁷. L'autorité ainsi exercée par le Secrétaire général pour la détermination des placements et l'utilisation des avoirs de la Caisse des pensions des Nations Unies indique clairement que la séparation des avoirs de la Caisse des pensions des Nations Unies du Compte général des Nations Unies est de nature essentiellement administrative.

Détails relatifs à la Caisse des pensions des Nations Unies

Le fait que la Caisse des pensions des Nations Unies a pour objet de procurer certaines prestations à ses participants et bénéficiaires, et que ses avoirs sont composés de contributions de l'Organisation aussi bien que des participants, ne porte pas atteinte à son caractère juridique essentiel de fonds des Nations Unies, aux termes des dispositions de la Charte. La Caisse des pensions, comme tout autre programme ou projet de l'Organisation administré sur une base séparée conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, doit nécessairement avoir ses propres caractéristiques, aussi bien en ce qui concerne son financement et ses dépenses qu'en ce qui concerne son objet essentiel.

L'article 18 des Statuts de la Caisse des pensions des Nations Unies prévoit expressément que tous les avoirs de la Caisse sont détenus au nom des Nations Unies⁹⁸. Ces avoirs doivent en fait être détenus séparément des autres avoirs des Nations Unies et pour le compte des participants à la Caisse des pensions et de ses bénéficiaires, de manière à assurer qu'ils soient disponibles à mesure des besoins pour payer les pensions autorisées. Ce mécanisme prudent répond évidemment à la nature et à l'objet mêmes de la Caisse des pensions. Cet objet est d'appliquer le principe social fondamental et universellement accepté que les participants et les bénéficiaires de la Caisse doivent bénéficier de la meilleure protection possible pour ce qui est notamment des placements et de l'administration des avoirs. Ces fonds étant essentiellement tenus en dépôt pour le compte des participants et bénéficiaires, l'attention à apporter à tous égards à leur gestion doit nécessairement être supérieure à celle qui conviendrait raisonnablement aux autres avoirs des Nations Unies, et cette gestion requiert une administration plus prudente et soigneuse. L'Assemblée générale a jugé bon de prévoir une protection spéciale et, en conséquence, a prévu l'administration séparée et distincte de ces avoirs. L'Action de l'Assemblée générale ne peut être interprétée comme permettant aux Etats Membres de pénaliser cette administration séparée et prudente, et elle exige en soi la pleine application des privilèges et immunités accordés à l'Organisation. Il serait en fait déraisonnable que les Nations Unies soient pénalisées pour avoir prévu un système de protection spéciale pour la Caisse des pensions du personnel du Secrétariat, du fait du refus par un Etat Membre ou une subdivision politique dudit Etat d'une protection égale à de tels avoirs spécialement désignés.

Ainsi qu'il est exposé ci-dessus, la Caisse des pensions a été établie aux fins spécifiques de la création du fonctionnement régulier du Secrétariat, conformément à la Charte. Cette prémisse essentielle étant admise, la forme et la nature précises des transactions réalisées à ces fins ne peuvent en aucune manière être invoquées pour établir une distinction valable en matière d'exonération, aux termes de la Charte et de la Convention.

⁹⁶ "Article 19. — *Placement des avoirs de la Caisse*

"a) Le Secrétaire général décide des placements des avoirs de la Caisse après consultation d'un comité des placements et compte tenu des observations et suggestions formulées de temps à autre par le Comité mixte en ce qui concerne la politique à suivre en matière de placement.

"b) Le Secrétaire général prend les dispositions voulues en vue d'assurer la tenue de comptes détaillés de tous les placements et autres opérations concernant la Caisse; ces comptes doivent être examinés par le Comité mixte."

⁹⁷ Bien que ces décisions du Secrétaire général ne puissent être prises qu'après consultation du Comité des placements de la Caisse des pensions des Nations Unies, aux termes de l'article 20 des Statuts de la Caisse des pensions des Nations Unies, le Secrétaire général n'est pas tenu de suivre l'avis du Comité. En outre, ce comité est en fait nommé par le Secrétaire général, sous réserve de confirmation par l'Assemblée générale. Les dispositions de l'article 20 concernant la création du Comité des placements sont un exemple, à certains égards, du partage des responsabilités entre l'Assemblée générale et le Secrétaire général en ce qui concerne la Caisse des pensions des Nations Unies. Cette procédure n'enlève rien à l'autorité du Secrétaire général dans ces matières et est similaire à celle employée pour la nomination et la confirmation des organes exécutifs d'autres projets et programmes spécialisés au sein des Nations Unies.

⁹⁸ "Article 18. — *Propriété des avoirs de la Caisse*

"Les avoirs sont la propriété de la Caisse et sont acquis, mis en dépôt et détenus au nom de l'Organisation des Nations Unies, et tenus séparés des avoirs de l'Organisation des Nations Unies pour le compte des participants à la Caisse et de ses bénéficiaires."

Aucune interprétation des buts uniques de la Caisse des pensions ou de l'étendue à donner à l'exonération ne peut en aucune manière porter atteinte à la conclusion que les avoirs de la Caisse des pensions doivent être reconnus comme exonérés d'impôts dans la même mesure que les autres avoirs de l'Organisation.

LA RECONNAISSANCE DE L'EXONÉRATION DES TRANSACTIONS DE LA CAISSE COMMUNE DES PENSIONS DU PERSONNEL DES NATIONS UNIES DOIT ÊTRE INTERPRÉTÉE DE MANIÈRE À DONNER SON PLEIN EFFET À CETTE EXONÉRATION

Les Nations Unies considèrent qu'une pleine exonération de toutes les transactions de l'Organisation, de la taxe d'Etat sur les transferts d'actions, sous quelque forme que ce soit, implique, notamment, la reconnaissance sans équivoque qu'une telle exonération doit s'étendre aux avoirs de la Caisse des pensions.

Un cadre approprié doit être prévu pour que l'exonération de la taxe concernée puisse être effectivement reconnue — autrement dit, pour que les Nations Unies soient déchargées de cette taxe, qu'elle soit prélevée directement sur l'Organisation en tant que vendeur, ou indirectement par taxation de l'acheteur des actions. L'une ou l'autre de ces formes de taxation diminue les revenus des transactions sur les actions et doit être évitée. Lorsque l'on fait supporter le poids de la taxe à l'acheteur, le prélèvement doit être interprété comme une mesure de taxation directe, absolument comme s'il était supporté directement par la Caisse des pensions à l'occasion de la transaction. En conséquence, quel que soit le mécanisme du prélèvement de la taxe, la disposition de la section 7, a, de la Convention doit être reconnue comme applicable de la même manière.

La procédure précise à appliquer pour une exonération effective de taxes des transactions de la Caisse des pensions des Nations Unies devra donner lieu, bien entendu, à un arrangement entre les Nations Unies et les autorités compétentes. Par exemple, une formule adéquate pourrait être mise au point afin de fournir une attestation appropriée d'exonération. Une telle attestation pourrait être fournie à l'avance pour les transactions envisagées sur les actions. Le mécanisme le plus approprié pour normaliser la situation est une question sur laquelle l'Organisation des Nations Unies est prête à négocier.

En même temps que le droit de la Caisse des pensions à l'exonération de la taxe d'Etat sur les transferts d'actions est affirmé, la question du remboursement des taxes déjà acquittées par l'Organisation en liaison avec les transferts d'actions de la Caisse des pensions doit être examinée. En conséquence, les Nations Unies réservent leur position et leur droit de réclamer, avec effet rétroactif, le remboursement des taxes déjà acquittées et qui n'auraient pas dû être exigées en raison de l'exonération de taxes de l'Organisation des Nations Unies.

23. — AVIS ADRESSÉS PAR L'ADMINISTRATION FISCALE D'UN ETAT MEMBRE AU FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE (FISE) AU SUJET DU PAIEMENT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE SUR DES SOMMES PERÇUES PAR LE FISE

*Lettre au représentant permanent d'un Etat Membre
de l'Organisation des Nations Unies*

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir nous prêter votre assistance à propos de deux avis concernant le paiement d'une "taxe sur la valeur ajoutée", adressés au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE) par l'administration fiscale chargée du recouvrement des impôts sur les sociétés de [nom d'une ville de l'Etat Membre en question].

Le premier de ces avis concerne une taxe dont le FISE serait redevable pour avoir autorisé, moyennant une certaine somme, une station de radio de votre pays à diffuser cinq épisodes de la série de films du FISE intitulée "Les enfants du monde". Le deuxième avis concerne une taxe dont le FISE serait redevable du fait qu'il a reçu un paiement effectué par une autre station de radio en remboursement des frais encourus par les artistes ayant participé à un spectacle de collecte de fonds.

L'administration fiscale, tout en contestant que le FISE soit exonéré de cette taxe, reconnaît l'applicabilité de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies⁹⁹ au FISE, qui

⁹⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, dans votre pays. En effet, bien qu'il ne soit pas partie à cette convention, votre pays est partie à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées¹⁰⁰, et les dispositions de cette dernière Convention, qui sont en substance identiques à celles de la première Convention, ont été étendues par décret à l'Organisation des Nations Unies.

L'administration fiscale a préféré conclure que le FISE est assujéti à la taxe sur la valeur ajoutée, bien qu'il soit exonéré des impôts directs en vertu de la Convention, du fait que la taxe sur la valeur ajoutée est une taxe indirecte payée par le dernier acheteur, de telle sorte que le FISE en tant que vendeur aurait dû faire payer le montant de la taxe sur la valeur ajoutée aux deux stations de radio en question et le verser au gouvernement.

Cette argumentation n'est pas fondée du fait que les deux Conventions susmentionnées prévoient l'immunité de juridiction (sections 2 et 4 respectivement), l'exonération de tout impôt direct, à l'exception des impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique (sections 7 et 9 respectivement), ainsi que le remboursement par le gouvernement du montant des taxes payées par l'Organisation qui entrent dans le prix d'achat (mais qui ne sont pas calculées séparément ni perçues directement) [sections 8 et 10 respectivement]. Quelles que soient les obligations du gouvernement en ce qui concerne le remboursement de la taxe sur la valeur ajoutée payée par les Nations Unies en tant qu'acheteur, il est évident que, du fait des immunités et exonérations dont bénéficient les Nations Unies, l'administration fiscale ne peut imposer directement le FISE.

On peut également faire observer que de nombreux pays qui appliquent le régime de la taxe sur la valeur ajoutée et où le FISE mène des activités d'information et de collecte de fonds pourraient également soutenir que le FISE est assujéti à cette taxe, comme l'affirme l'administration fiscale de votre pays. Un tel assujétissement mondial en matière fiscale pourrait constituer une charge considérable que les dispositions pertinentes de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées visaient précisément à éviter. L'exonération fiscale a été reconnue aux Nations Unies par tous les pays sans exception.

J'exprime l'espoir que, grâce à vos bons offices, l'administration fiscale reconnaîtra que le FISE, en ne payant pas la taxe sur la valeur ajoutée, ne fait qu'exercer son droit aux privilèges et immunités des Nations Unies qui, de l'avis de l'Assemblée générale, sont nécessaires au fonctionnement satisfaisant de l'Organisation et que votre pays s'est engagé à appliquer.

27 avril 1977

24. — EXONÉRATION DES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES DES DROITS DE DOUANE ET AUTRES REDEVANCES — INTERPRÉTATION DU TERME "PUBLICATIONS" — EXAMEN DES DISPOSITIONS DES INSTRUMENTS PERTINENTS

Lettre au Secrétaire exécutif de la Commission économique pour l'Amérique latine

J'ai l'honneur de répondre à votre lettre du 19 juillet 1977 concernant la vente des publications des Nations Unies par l'intermédiaire de librairies dans la région de la CEPAL.

Aux termes de l'alinéa *c* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, l'Organisation des Nations Unies est "exonérée de tout droit de douane et de toutes prohibitions et restrictions d'importation et d'exportation à l'égard de ses publications". Une disposition analogue figure à l'alinéa *c* de la section 10 de la Convention relative au fonctionnement du siège de la CEPAL¹⁰¹. Le terme "publications" tel qu'il est employé dans ces

¹⁰⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

¹⁰¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 313, p. 61.

conventions a été interprété *lato sensu* et comprend les films, les enregistrements ainsi que les imprimés.

Quant à l'importation de publications des Nations Unies aux fins de revente, le conseiller juridique a donné son avis en 1959, dans un mémorandum intérieur, sur la vente des procès-verbaux imprimés d'une Conférence des Nations Unies. Il disait notamment : "La question de la revente dans le cas des publications n'a pas d'importance sur le plan juridique. On est parti de l'hypothèse que la distribution des publications des Nations Unies serait normalement assurée par la revente, effectuée par des agents de vente." Après avoir mentionné les alinéas *a* et *b* de la section 7, le Conseiller juridique poursuivait : "Je ne considère pas que le simple fait que le vendeur puisse revendre avec une marge bénéficiaire ou que nos prix de vente puissent inclure d'une façon ou d'une autre la commission ou le bénéfice du vendeur affecte en quoi que ce soit l'hypothèse sur laquelle repose l'exonération." Dans son avis de 1959, le conseiller juridique mentionnait également que les publications des Nations Unies sont exonérées des droits de douane et autres redevances non seulement par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, mais aussi par l'Accord de l'UNESCO du 22 novembre 1950 pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel sur le territoire des Etats parties à l'Accord¹⁰².

2 août 1977

25. — IMMUNITÉ DE JURIDICTION DES FONCTIONNAIRES DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE VIOLATIONS DU CODE DE LA ROUTE OU D'ACCIDENTS DE LA CIRCULATION — DISTINCTION ENTRE LES ACTES À CONSIDÉRER COMME LIÉS AU SERVICE AUX FINS DU RÈGLEMENT ET DU STATUT DU PERSONNEL ET LES ACTES ACCOMPLIS PAR LES FONCTIONNAIRES EN LEUR QUALITÉ OFFICIELLE AU SENS DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Lettre à l'attaché de liaison juridique, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Nous nous référons à votre lettre du 25 novembre 1977 où vous demandez comment doit s'analyser la situation des fonctionnaires pendant le trajet qu'ils accomplissent de chez eux à l'Organisation, et retour. Votre question et la présente réponse ont trait exclusivement à la question de l'immunité de juridiction pour les violations du code de la route ou les accidents de la circulation dans lesquels peuvent se trouver impliqués des fonctionnaires au cours d'un trajet entre leur domicile et l'Organisation. Nous n'envisageons en outre ici que le cas où l'intéressé ne jouit pas d'immunités diplomatiques soit de par son rang, soit en vertu de l'accord avec l'Etat hôte intéressé.

Comme je l'ai indiqué dans ma lettre du 29 septembre, un fonctionnaire qui se rend chez lui au bureau et retour n'est pas considéré comme accomplissant un acte officiel au sens de la section 18, *a*, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui accorde l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par des fonctionnaires "en leur qualité officielle".

Pour dissiper les incertitudes découlant de l'expression "en service", je souligne que l'immunité prévue par la Convention pour les actes officiels repose sur une base différente de celle qui sert de fondement à l'octroi de divers avantages en vertu du Statut et du Règlement du personnel.

L'immunité de juridiction d'un fonctionnaire pour les actes qu'il accomplit en sa qualité officielle (c'est-à-dire au nom de l'Organisation des Nations Unies) doit être distinguée des avantages liés au service que prévoient le Statut et le Règlement du personnel, par exemple indemnisa-

¹⁰² *Ibid.*, vol. 131, p. 25.

tion pour accident imputable à l'exercice de fonctions au service des Nations Unies ou droit au paiement des frais de voyage pour déplacements liés au service, y compris le congé dans les foyers. Un accident peut, en tant que lié au service, ouvrir droit à compensation en vertu de l'appendice D du Statut du personnel alors même qu'il n'a pas été subi par le fonctionnaire agissant en sa qualité officielle; le fait que les frais de voyage d'un fonctionnaire sont pris en charge par l'Organisation ne confère pas à son voyage ni aux actes qu'il accomplit au cours de ce voyage le caractère d'actes officiels. Conduire une voiture est naturellement un acte officiel pour les chauffeurs des Nations Unies et pour les fonctionnaires qui peuvent engager la responsabilité des Nations Unies en même temps que la leur et qui sont en conséquence couverts par l'assurance automobile des Nations Unies. Leur immunité et celle des Nations Unies sont souvent levées aux fins des procès en dommages-intérêts, mais la pratique en ce qui concerne leur immunité au cas où ils sont accusés de violations du code de la route est très variable.

L'Assemblée générale pour sa part s'est très tôt préoccupée d'empêcher l'abus des privilèges et immunités en matière d'accidents de la circulation. La résolution 22 I (E) a chargé le Secrétaire général de prendre les mesures nécessaires pour que les conducteurs de toutes les voitures officielles de l'Organisation ainsi que tous les membres du personnel qui possèdent ou conduisent des voitures soient dûment assurés contre les accidents aux tiers, décision qui est à l'origine de la disposition 112.4 du Règlement du personnel.

Le caractère fonctionnel et non personnel des privilèges et immunités des fonctionnaires des Nations Unies ressort clairement des termes de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de l'article 1.8 du Statut du personnel¹⁰³. La position constante du Secrétaire général lorsque l'immunité est invoquée est que c'est à lui et à lui seul qu'il appartient de décider ce qui constitue un acte officiel et quand il y a lieu d'invoquer ou au contraire de lever l'immunité.

Il n'existe pas de définition précise des expressions "qualité officielle", "fonctions officielles" ou "service officiel". Ce sont là des expressions techniques dont le sens dépend du contexte. On peut même se demander si une définition est souhaitable étant donné qu'il ne serait pas conforme à l'intérêt de l'Organisation d'être liée par une définition qui pourrait ne pas tenir compte du nombre et de la diversité des activités des fonctionnaires des Nations Unies.

Enfin, certaines réalités doivent être prises en considération. Si la pratique du Siège ne s'oppose pas à ce que l'immunité soit invoquée dans certains cas d'accidents de la circulation, une pratique inverse dans laquelle l'immunité est automatiquement invoquée engendrerait une foule de difficultés avec la police et les autorités judiciaires sans parler des frictions politiques toujours à redouter vu l'hostilité actuelle de l'opinion publique et des pouvoirs législatifs aux privilèges et immunités.

Dans la pratique, cette question n'a pas suscité de difficultés au Siège, sans doute en raison de l'attitude ferme prise dès le début par le Secrétaire général. Les fonctionnaires sont censés respecter la législation et la réglementation locales et, comme l'a dit le Secrétaire général dans un communiqué de presse de 1949 : "En cas de violation de la loi, par exemple du code de la route, un membre du Secrétariat ne diffère pas — à moins qu'il ne soit en service officiel — de n'importe quel citoyen qui brûle un feu rouge... Il paie simplement l'amende, et beaucoup l'on déjà fait."

12 décembre 1977

¹⁰³ Conçu comme suit :

"Les immunités et privilèges reconnus à l'Organisation en vertu de l'Article 105 de la Charte sont conférés dans l'intérêt de l'Organisation. Ces privilèges et immunités ne dispensent pas les fonctionnaires qui en jouissent d'exécuter leurs obligations privées ni d'observer les lois et règlements de police en vigueur. Dans tous les cas où des privilèges ou immunités sont en cause, le fonctionnaire intéressé rend immédiatement compte au Secrétaire général qui seul a qualité pour décider de les lever."

B. — Avis juridiques des secrétariats d'organisations intergouvernementales reliées à l'Organisation des Nations Unies

1. — ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

a) MÉMORANDUMS AYANT TRAIT À L'INTERPRÉTATION DE CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL

Les mémorandums ci-après, qui ont trait à l'interprétation de conventions internationales du travail, ont été préparés par le Bureau international du Travail à la demande de gouvernements :

a) Mémorandum sur la Convention (n° 144) sur les consultations tripartites relatives aux normes internationales du travail, 1976, préparé à la demande du Gouvernement de la Suède, 28 octobre 1977. Document GB.206/13/3; 206^e session du Conseil d'administration, mai-juin 1978.

b) Mémorandum sur la Convention (n° 142) sur le développement des ressources humaines, 1975, préparé à la demande du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne, 31 mars 1978. Document GB.206/13/3; 206^e session du Conseil d'administration, mai-juin 1978.

b) PRÉAVIS DE RETRAIT DEVANT ÊTRE DONNÉ, CONFORMÉMENT AU PARAGRAPHE 5 DE L'ARTICLE PREMIER DE LA CONSTITUTION DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL, PAR TOUT ÉTAT MEMBRE AYANT L'INTENTION DE SE RETIRER DE L'ORGANISATION — QUESTION DE SAVOIR S'IL EST LÉGALEMENT POSSIBLE DE PROROGER CE PRÉAVIS

Avis du Conseiller juridique du Bureau international du Travail

1. L'article premier, paragraphe 5, de la Constitution de l'OIT est ainsi rédigé :

“5. Aucun membre de l'Organisation internationale du Travail ne pourra s'en retirer sans avoir donné préavis de son intention au Directeur général du Bureau international du Travail. Ce préavis portera effet deux ans après la date de sa réception par le Directeur général, sous réserve que le membre ait à cette date rempli toutes les obligations financières résultant de sa qualité de membre. Lorsqu'un membre aura ratifié une convention internationale du travail, ce retrait n'affectera pas la validité, pour la période prévue par la convention, des obligations résultant de la convention ou y relatives¹⁰⁴.”

2. Cette disposition a été adoptée en 1945 par la Conférence internationale du travail. Elle n'a pas été discutée par la Conférence mais il était indiqué, dans le rapport du BIT où elle était proposée¹⁰⁵, qu'elle reprenait, d'une manière générale, le système (d'avant-guerre) qui avait été précédemment applicable indirectement à l'Organisation en vertu de la disposition correspondante du Pacte de la Société des Nations. Cette disposition était ainsi rédigée :

“Tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société, à la condition d'avoir rempli à ce moment toutes ses obligations internationales, y compris celles du présent Pacte.” (Art. premier, troisième paragraphe.)

3. Le Pacte de la Société des Nations et la Constitution de l'OIT sont des traités internationaux soumis aux règles générales du droit international concernant l'interprétation des traités. Comme il est indiqué à l'article 31 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹⁰⁶, la règle générale d'interprétation est la suivante : “Un traité doit être interprété de bonne foi suivant le

¹⁰⁴ Constitution de l'Organisation internationale du Travail et Règlement de la Conférence internationale du travail, Bureau international du Travail, Genève, 1969.

¹⁰⁵ Conférence internationale du travail, vingt-septième session, Paris, 1945, rapport IV, 1, p. 91 à 95.

¹⁰⁶ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, Documents de la Conférence (numéro de vente : F.70.V.5), p. 324.

sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but." Il est indiqué plus loin dans cet article qu'il sera tenu compte, entre autres choses, "de toute pratique ultérieurement suivie dans l'application du traité par laquelle est établi l'accord des parties à l'égard de l'interprétation du traité". Selon l'article 32, il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation et notamment aux travaux préparatoires, en vue, soit de confirmer le sens résultant de l'application de l'article 31, soit de déterminer le sens lorsque l'interprétation donnée conformément à l'article 31 laisse le sens ambigu ou conduit à un résultat qui est manifestement déraisonnable.

4. En outre, l'article 37 de la Constitution de l'OIT dispose que toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la Constitution seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de Justice. Cette disposition signifie que, lorsqu'une éventuelle ambiguïté est constatée dans les termes de la Constitution et que les Etats membres de l'Organisation ne se mettent pas d'accord sur leur interprétation, seule la Cour internationale de Justice peut trancher la question avec autorité. Il est évidemment possible qu'il n'y ait pas de "questions ou difficultés" entre les Etats membres de l'Organisation quant à l'interprétation. Le rôle du conseiller juridique est alors de conseiller les Etats membres à ce sujet, sur leur demande.

5. Comme il est indiqué plus haut, le paragraphe 5 de l'article premier de la Constitution dispose que le préavis de retrait "portera effet deux ans après la date de sa réception par le Directeur général..." ("*shall take effect two years after...*"). Il s'agit de savoir si, d'après le "sens ordinaire" de cette disposition, la Constitution exige que la qualité de membre prenne fin à cette date précise, ni avant ni après.

6. Le texte de la Constitution, pris littéralement, peut avoir deux sens, selon qu'on considère qu'à partir de la date à laquelle le préavis "porte effet" l'Etat en question cesse d'être membre, ou que, à partir de cette date, il peut prétendre cesser d'être membre (tout en pouvant, s'il le désire, continuer à être membre). Dans ces conditions, il faut faire appel à d'autres éléments pertinents.

7. Il n'existe pas de "pratique ultérieurement suivie" qui puisse être considérée comme "établissant l'accord des parties" à l'égard de l'interprétation des dispositions pertinentes de la Constitution. Certes, chaque fois que des Etats ont donné préavis de retrait et qu'ils ne sont pas revenus sur leur préavis avant l'expiration d'un délai de deux ans, leur qualité de membre a été considérée comme ayant cessé à la date à laquelle le préavis "prenait effet". Cependant, dans la totalité des cas, l'Etat intéressé avait décidé (et sa décision était en général expressément indiquée dans le préavis) de se retirer à cette date. Comme la question d'une nouvelle prorogation du préavis ne s'est pas posée, aucune *opinio juris* des autres Etats membres n'a pu se faire jour.

8. Les travaux préparatoires auxquels on peut se référer (comme il est indiqué plus haut, il n'existe qu'un rapport du BIT soumis à la session de 1945 de la Conférence) contiennent deux éléments d'où on peut déduire qu'il est possible de proroger le préavis. Tout d'abord, la période de deux ans est qualifiée de "période minimale de préavis" (p. 92 du texte français). Ensuite, comme on l'a rappelé ci-dessus, il est précisé que le paragraphe 5 de l'article premier se fonde sur la disposition correspondante du Pacte de la Société des Nations; cette disposition est rédigée différemment puisqu'elle dispose que "tout Membre de la Société peut, après un préavis de deux ans, se retirer de la Société"; il n'est pas indiqué que la modification de forme apportée dans la Constitution de l'OIT change le fond.

9. Mais ce qui est le plus instructif, c'est le contexte de la phrase en question eu égard au but et à l'objet de la Constitution :

a) L'idée dont s'inspire le paragraphe 5 de l'article premier de la Constitution est qu'un Etat ne peut pas se retirer sans avoir donné un préavis de deux ans. Le but de ce préavis de deux ans est de donner à l'Organisation le temps de s'adapter aux conséquences du retrait, en particulier à ses conséquences financières. C'est bien ce que confirment "les travaux préparatoires" (qui excluent expressément la possibilité de donner un préavis d'une année). Les raisons qui rendent impossible un retrait après moins de deux ans ne s'appliquent pas à un préavis plus long. L'Etat

qui donnerait d'emblée un préavis de trois ans, par exemple, laisserait à l'Organisation plus de temps pour s'adapter et une prorogation du préavis permettrait d'assouplir les mesures conservatoires déjà prises ou envisagées, dans la mesure compatible avec la prorogation;

b) Le but des dispositions de la Constitution relatives à la qualité de membre, dans leur totalité, est d'atteindre l'universalité; c'est ce qui ressort tout à fait clairement des documents de la session de 1945 de la Conférence ainsi que de diverses dispositions du préambule de la Constitution et de la Déclaration de Philadelphie qui y est annexée. Dans cette optique, il ne serait pas raisonnable d'exiger que la qualité de membre cesse alors que l'Etat intéressé est disposé à rester membre, du moins pour une période dont la durée est spécifiée.

10. Il semble donc qu'il soit légalement possible de proroger le préavis de retrait.

11. Il semble aussi que l'Organisation, dans son ensemble, ainsi que les autres parties à son acte constitutif peuvent prétendre être bien renseignées sur les conditions de la prorogation, dès le moment où elle commence à courir; en particulier, ils ont le droit de savoir avec certitude sur quelle période porte la prorogation.

12. Enfin, il est clair que, pendant la prorogation du préavis, l'Etat en question jouit de tous les droits et assume toutes les obligations (y compris les obligations financières) rattachées à la qualité de membre.

Le 17 août 1977

2. — ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

PROCÉDURES OUVERTES AUX ETATS POUR ÉTABLIR, SUR LE PLAN INTERNATIONAL, LEUR CONSENTEMENT À ÊTRE LIÉS PAR UN TRAITÉ — PRATIQUE GÉNÉRALEMENT SUIVIE À L'UNESCO EN CE QUI CONCERNE LES CONVENTIONS ADOPTÉES PAR LA CONFÉRENCE GÉNÉRALE OU PAR DES CONFÉRENCES INTERNATIONALES CONVOQUÉES SOUS LES AUSPICES DE L'UNESCO

*Lettre rédigée par l'Office des normes internationales et des affaires juridiques
et adressée à la délégation permanente d'un Etat membre de l'UNESCO*

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 11 août 1977 par laquelle vous demandez des renseignements au sujet des différences de sens entre les notions de ratification, d'acceptation et d'adhésion. Vous demandez aussi ce qui dicte le choix d'un Etat membre entre la ratification, l'acceptation et l'adhésion lorsqu'il s'agit d'être lié par les stipulations d'un traité.

En réponse à votre demande, je tiens à vous informer que, aux termes du paragraphe 1, b, de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, les expressions "ratification", "acceptation" et "adhésion" s'entendent, selon le cas, "de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité".

Autant que je sache, cette convention n'est pas encore entrée en vigueur¹⁰⁷. Toutefois, la disposition dont il est question dans le précédent paragraphe est généralement considérée comme

¹⁰⁷ La Convention entrera en vigueur, conformément à son article 84, le trentième jour qui suivra la date du dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion. Au 3 novembre 1978, 52 Etats l'avaient ratifiée ou y avaient adhéré. Pour la liste de ces Etats, voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général remplit les fonctions de dépositaire* (ST/LEG/SER.D/12, numéro de vente : F.79.V.7), p. 581.

l'expression d'une conception admise, conformément aux règles coutumières du droit international, et, à cet égard, elle peut être considérée comme étant actuellement applicable.

En ce qui concerne plus particulièrement les conventions adoptées par la Conférence générale, elles sont généralement ouvertes à la ratification ou à l'acceptation des Etats membres ainsi qu'à l'adhésion des Etats non membres, avec ou sans invitation préalable du Conseil d'administration de la Conférence générale, selon le cas.

Il s'ensuit que les Etats non membres peuvent être limités à la procédure d'adhésion, seul moyen que les dispositions de ces conventions leur donnent pour exprimer sur le plan international leur consentement à être liés par lesdites conventions, mais que chaque Etat membre peut, conformément à son propre régime constitutionnel et à sa pratique, choisir entre la "ratification" et l'"acceptation" de ces conventions, mais qu'il ne peut pas choisir l'adhésion.

On se rappellera, à ce sujet, qu'à la dixième session de la Conférence générale (1958), lorsque le Comité juridique a présenté pour la première fois la proposition visant à laisser aux Etats membres le choix entre la "ratification" et l'"acceptation", il a déclaré, dans son deuxième rapport, qu'en faisant une telle proposition il tenait compte du fait que le dépôt d'un instrument d'acceptation aurait le *même effet* que le dépôt d'un instrument de ratification, le dépôt d'un instrument de l'un ou l'autre type ayant un effet obligatoire définitif pour les Etats et aucune autre mesure n'étant nécessaire.

En ce qui concerne les conventions qui sont adoptées non pas par la Conférence générale mais par des conférences internationales d'Etats convoquées sous les auspices de l'UNESCO, on peut dire, d'une manière très générale, que la pratique a consisté à laisser aux Etats au nom desquels les conventions étaient signées le choix entre la procédure de ratification et la procédure d'acceptation, et d'offrir la procédure d'adhésion aux Etats non signataires.

En plus des indications générales qui précèdent, je devrais peut-être ajouter que pour chacune des conventions, qu'elle soit adoptée par la Conférence générale ou par des conférences internationales d'Etats convoquées sous les auspices de l'Organisation, la question de savoir quels Etats peuvent devenir parties à la Convention et par quelle procédure (ratification, acceptation, adhésion, etc.), ainsi que la question des conditions auxquelles ils peuvent devenir parties sont régies par les dispositions de ladite convention. Le secrétariat est toujours à même de fournir, au nom du Directeur général qui est le dépositaire de ces conventions, les renseignements nécessaires à ce sujet.