Extrait de :

NATIONS UNIES
ANNUAIRE JURIDIQUE

1987

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*)

CHAPITRE VI. — CHOIX D'AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES. 214

A. — AVIS JURIDIQUES DU SECRÉTARIAT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (PUBLIÉS OU ÉTABLIS PAR LE BUREAU DES AFFAIRES JURIDIQUES) 214

1. Demande d'un Etat Membre tendant à ce que le drapeau des Nations Unies soit mis en berne à l'occasion d'un deuil national — Code du drapeau des Nations Unies et Règlements s'y rapportant. 214

2. Sponsorisation par le secteur privé d'une campagne mondiale d'information et d'appel de fonds organisée à l'occasion de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées — Offre d'une société de verser un don avec pour contrepartie l'autorisation d'utiliser l'image du Siège des Nations Unies dans le cadre d'une campagne publicitaire — Question de l'utilisation de l'emblème des Nations Unies sur les produits des sponsors — Résolution 92 (I) de l'Assemblée générale — Politique bien établie de l'Organisation d'interdire aux sociétés avec lesquelles elle passe des contrats de se réclamer de leur qualité de fournisseur des Nations Unies à des fins commerciales ou publicitaires. 215

3. Serait-il normal, dans la perspective des Nations Unies, que le Programme des Nations Unies pour l'environnement adhère pour son propre compte à la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire et à la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique 215

4. Conditions juridiques de l'adhésion de l'Organisation des Nations Unies à la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire et à la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique — Assujettissement des or-

ganisations internationales qui adhèrent aux conventions à l'obligation de soumettre une « déclaration de compétence » 219

5. La notion de consensus dans la pratique des Nations Unies. 221

6. Décisions et recommandations du Conseil économique et social portant sur des questions sur lesquelles l'Assemblée générale est ultérieurement amenée à se prononcer (et qu'elle entérine) — Statut juridique de telles décisions et recommandations — Dualité de statut du Comité du programme et de la coordination, organe subsidiaire à la fois de l'Assemblée et du Conseil 223

7. Politique de l'Organisation touchant les droits sur les inventions résultant de projets financés par le Programme des Nations Unies pour le développement — Article 3, paragraphe 8, de l'Accord de base type relatif à une assistance du PNUD et article 8 de l'Accord de base avec les agents d'exécution — Cette politique restreint-elle la possibilité pour les Etats de faire breveter les inventions en question ?. 225

8. Désignation des agents d'exécution des projets du Programme des Nations Unies pour le développement — Historique de la question. 229

9. Politique de l'Organisation des Nations Unies en matière de désignation d'auteur dans le cas des publications, documents et autres textes officiels de l'Organisation 236

10. Questions juridiques concernant le fonctionnement de l'Association du personnel du Programme des Nations Unies pour l'environnement

11. Un fonctionnaire peut-il accepter d'être nommé chevalier de la Légion d'honneur par le gouvernement d'un Etat Membre ? — Article 1.6 du Statut du personnel — Article 100, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies 243

12. Peut-il être mis fin à un contrat permanent ou à un contrat de durée déterminée pour cause de congés de maladie ? — Dispositions pertinentes du Statut et du Règlement du personnel 248

13. Recouvrements auxquels il y a lieu de procéder en cas d'endommagement des véhicules et autres biens d'équipement appartenant à l'ONU dû à une faute lourde imputable à des membres du personnel d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies — Circulaire administrative 7/79 de l'ONUST — Disposition 112.3 du Règlement du personnel des Nations Unies. 252

14. Demande tendant à obtenir un versement à titre gracieux en faveur d'un membre d'un contingent national affecté à la Force d'urgence des Nations Unies dans le désert du Sinaï — Conditions auxquelles est subordonnée la régularité d'un versement à titre gracieux — Disposition 110.13, *a*, du Règlement financier et des règles de gestion financières de l'Organisation des Nations Unies — Pratique de l'Organisation en matière de remboursement des indemnités allouées aux membres des contingents par les pays qui les fournissent. . . 255

15. Question des réserves à la Convention sur les droits politiques de la femme — Observations concernant l'idée d'aligner l'article VII de la Convention sur les dispositions relatives à l'effet juridique des réserves figurant à l'article 21 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. . 258

16. Procédures ouvertes dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies pour soumettre et faire aboutir des réclamations financières d'origine contractuelle — Article 105 de la Charte des Nations Unies et article final, sections 32 et 34, de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies — Règlement des litiges d'origine contractuelle et autres litiges de droit privé 259

17. Assignation émanant d'un organe quasi judiciaire motivée par des allégations de discrimination formulées par un ancien fonctionnaire à l'encontre de l'Assemblée générale des Nations Unies et de deux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies — Fondement de l'immunité de juridiction de l'Organisation au regard des organes judiciaires et quasi judiciaires — Cas dans lesquels l'immunité complète de juridiction de l'ONU et d'autres organisations internationales a été affirmée par des tribunaux des Etats-Unis . 263

18. Statut de la correspondance de l'Organisation des Nations Unies acheminée par valise — Obligation des Etats Membres de faire bénéficier cette correspondance des privilèges et immunités prévus par la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques 266

19. Assujettissement, sur la base de la législation d'un Etat Membre, des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies recrutés sur le plan local à l'obligation de se faire délivrer un permis de travail par les autorités du pays — Articles 100 et 101 de la Charte des Nations Unies — Article V, section 17, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — Sens du terme « fonctionnaires » aux fins de l'article V, section 17, de la Convention, eu égard à la résolution 76 (I) de l'Assemblée générale. 267

20. Incorporation de fonctionnaires des Nations Unies dans les forces armées d'un Etat Membre — Les dispositions de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies peuvent-elles être considérées comme applicables à l'ensemble des fonctionnaires du système des Nations Unies ? 269

21. Incorporation par un Etat Membre dans ses forces armées d'un de ses ressortissants titulaire d'un engagement de durée déterminée au secrétariat de la Commission économique et sociale pour l'Asie

occidentale — Analyse des dispositions relatives au service militaire contenues dans l'Accord de 1979 relatif au siège de la Commission économique des Nations Unies pour l'Asie occidentale et dans la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies 270

22. L'Organisation des Nations Unies doit-elle être exonérée d'une taxe d'entretien portuaire qu'il est proposé d'instituer dans un Etat hôte ? — Nature de la taxe en question — Article II, section 7, de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies 273

23. Avis sur la réglementation bancaire et douanière nouvellement édictée dans un Etat Membre — Questions concernant le droit d'avoir des comptes en monnaie locale; le paiement de loyers en monnaie étrangère; les redevances pour l'utilisation des services d'utilité publique, y compris les télécommunications; et l'importation de véhicules et d'appareils ménagers — Dispositions de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies 274

24. Les membres du personnel recruté sur place de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre sont-ils exonérés de tout impôt sur leurs traitements et émoluments ? — Paragraphes 24 et 37 de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et Chypre relatif au statut de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre 276

25. Textes sur la base desquels les fonctionnaires non américains de l'Organisation des Nations Unies sont soustraits au régime de sécurité sociale des Etats-Unis 278

26. Une mission permanente fonctionnant temporairement sans représentant permanent ou chargé d'affaires à sa tête se trouve-t-elle dans une situation spéciale ? — Pratique de l'Organisation en la matière 279

27. Etablissement de missions d'observation par des Etats non membres de l'Organisation des Nations Unies — Privilèges et immunités dont bénéficient les observateurs permanents — Contribution financière des Etats non membres aux activités de l'Organisation — Les Etats sont-ils en droit d'assujettir l'emploi de leurs contributions à des conditions restrictives ? 282

28. Privilèges et immunités diplomatiques des membres du personnel des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies — Etendue des privilèges et immunités à accorder à une catégorie déterminée de membres du personnel de la mission — Conditions auxquelles l'Etat hôte subordonne l'octroi des privilèges et immunités diplomatiques aux agents diplomatiques des missions permanentes auprès de l'Organisation — Dispositions pertinentes de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques — Rôle joué en la matière par le Secrétaire général des Nations Unies eu égard à l'article V, section 15, 2), de l'Accord de Siège de 1947 283

29. Droit applicable en matière de protection des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies — Article 22 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques — Loi sur la protection des agents étrangers et hôtes officiels du pays hôte 286

30. Les locaux occupés par les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies sont-ils exonérés des impôts immobiliers dus par le propriétaire des locaux ? — Dispositions de l'article V, section 15, de l'Accord de 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis relatif au Siège de l'Organisation, lues conjointement avec l'article 23 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques 287

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

B. — AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES RELIÉES À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES 289

1. *Organisation internationale du Travail* 289

Mémorandums préparés par le Bureau international du Travail en réponse à des demandes d'éclaircissements relatifs à des instruments adoptés par la Conférence internationale du Travail . . . 289

a) Mémorandum concernant la Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, établi à la demande du Gouvernement du Canada 289

b) Mémorandum concernant la Convention (n° 162) sur l'amiante, 1987, établi à la demande du Gouvernement du Canada 294

2. *Organisation des Nations Unies pour le développement industriel* 300

a) Offre d'un Etat membre de s'acquitter de sa quote-part en fournissant des services en lieu et place d'espèces 300

b) Conséquences juridiques du retrait d'un Etat membre de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel 301

c) Retards dans l'achat de matériel — Approbation du gouvernement 303

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 311

Cour internationale de Justice 311

Demande de réformation du jugement n° 333 du Tribunal administratif des Nations Unies (demande d'avis consultatif) 311

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 Bureau des affaires juridiques)

1. DEMANDE D'UN ÉTAT MEMBRE TENDANT À CE QUE LE DRAPEAU DES NATIONS UNIES SOIT MIS EN BERNE À L'OCCASION D'UN DEUIL NATIONAL — CODE DU DRAPEAU DES NATIONS UNIES ET RÈGLEMENTS S'Y RAPPORTANT

Note pour mémoire

1. Le 3 août 1987, le Service du Protocole et de la liaison a été saisi par un Etat Membre d'une demande tendant à ce que le drapeau des Nations Unies soit mis en berne à l'occasion d'un deuil national. Le Service ayant répondu que le Code du drapeau des Nations Unies et les Règlements y relatifs ne permettaient pas d'accéder à cette demande, le représentant de l'Etat Membre en cause a invoqué la note figurant à la fin du Code du drapeau et des Règlements y relatifs[1].

2. La note en question se lit comme suit : « En cas de conflit entre une disposition quelconque du présent Code ou d'un Règlement y relatif et la législation d'un Etat sur l'usage du drapeau national, cette dernière prévaudra. »

3. Le Code du drapeau des Nations Unies et les Règlements y relatifs définissent les conditions dans lesquelles le drapeau est arboré, d'une part, au Siège et, d'autre part, par des gouvernements, organisations et particuliers (article 5 du Code). En principe, le drapeau doit toujours être arboré conformément aux dispositions du Code mais il peut arriver que des lois et coutumes locales obligent à déroger à ces dispositions. En pareil cas, la législation locale prévaut. Au Siège des Nations Unies, c'est au Secrétaire général qu'il appartient de décréter un deuil officiel, les dispo-

sitions de la section V des Règlements étant alors strictement respectées. La pratique de l'Organisation ne fait apparaître aucune dérogation à ces règles.

7 août 1987

---

2. SPONSORISATION PAR LE SECTEUR PRIVÉ D'UNE CAMPAGNE MONDIALE D'INFORMATION ET D'APPEL DE FONDS ORGANISÉE À L'OCCASION DE LA DÉCENNIE DES NATIONS UNIES POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES — OFFRE D'UNE SOCIÉTÉ DE VERSER UN DON AVEC POUR CONTREPARTIE L'AUTORISATION D'UTILISER L'IMAGE DU SIÈGE DES NATIONS UNIES DANS LE CADRE D'UNE CAMPAGNE PUBLICITAIRE — QUESTION DE L'UTILISATION DE L'EMBLÈME DES NATIONS UNIES SUR LES PRODUITS DES SPONSORS — RÉSOLUTION 92 (I) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — POLITIQUE BIEN ÉTABLIE DE L'ORGANISATION D'INTERDIRE AUX SOCIÉTÉS AVEC LESQUELLES ELLE PASSE DES CONTRATS DE SE RÉCLAMER DE LEUR QUALITÉ DE FOURNISSEUR DES NATIONS UNIES À DES FINS COMMERCIALES OU PUBLICITAIRES

Mémorandum adressé
au Secrétaire général adjoint à l'information

1. Dans votre mémorandum du 11 novembre 1987 et dans la note qui l'a précédé, vous vous référez à une campagne mondiale d'information et d'appel de fonds ayant pour objet d'appuyer la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées et à l'utilisation par une société de l'image du Siège des Nations Unies dans le cadre d'une campagne publicitaire.

a) *Dispositions concernant les relations avec les institutions de l'extérieur aux fins de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées — Campagne d'information et d'appel de fonds*

2. Le synopsis du projet décrit une campagne d'information et d'appel de fonds ayant pour objet d'appuyer la Décennie. L'un des objec-

tifs clefs de la campagne est de rassembler au moins 50 millions de dollars de ressources supplémentaires pour des projets de prévention, de rééducation et d'intégration. Il apparaît que les fonds proviendraient, pour une bonne part, de la sponsorisation du projet par une société mais qu'en contrepartie les sponsors souhaiteraient être autorisés à utiliser l'emblème des Nations Unies sur leurs produits et dans leurs campagnes commerciales. C'est ce qui ressort du paragraphe 6 du synopsis du projet conçu comme suit :

> « En somme, il s'agit essentiellement d'inciter des sociétés, en leur ouvrant des possibilités commerciales, à appuyer un projet mondial de grande envergure parrainé par les Nations Unies. L'idée de base est de permettre l'utilisation de l'emblème des Nations Unies sur les produits des sponsors jugés acceptables et ce, dans des conditions bien définies que l'ONU puisse contrôler. »

3. A notre avis, toute utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies à des fins commerciales (c'est-à-dire en les associant aux produits ou aux campagnes publicitaires d'une firme) est expressément interdite par la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946. L'utilisation du nom ou de l'emblème des Nations Unies dans de telles conditions pourrait en effet faire croire, à tort, que l'ONU entend approuver ou promouvoir les produits en cause ou qu'il existe un lien officiel entre la firme et l'ONU. Nous estimons donc impossible, même pour le Secrétaire général, d'autoriser l'utilisation de l'emblème des Nations Unies aux fins considérées à peine de violer la lettre et l'esprit de la résolution.

4. Nous ne voyons en revanche pas d'obstacle juridique à ce que les sponsors utilisent l'emblème de la Décennie des Nations Unies pour les personnes handicapées.

b) *Proposition de sponsorisation par le secteur privé prévoyant une coopération entre la Section des visites de l'ONU et une firme*

5. La proposition en question ne contreviendrait pas directement à la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale puisqu'elle ne prévoit pas l'utilisation par la firme en cause du nom ou de l'emblème des Nations Unies.

6. Il apparaît que, selon les termes de la proposition, la firme fournirait gratuitement des uniformes destinés aux guides du Service de visites de l'ONU et serait en échange autorisée à utiliser l'image du Siège dans le contexte d'une campagne publicitaire, à apposer dans les locaux de l'Organisation son emblème accompagné d'une mention de sa contribution, et à promouvoir la cause des Nations Unies dans le vaste champ de ses activités publicitaires. Cette proposition doit être examinée à la lumière des éléments suivants :

a) L'ONU a depuis longtemps pour politique d'interdire aux firmes qui passent des contrats avec elle de se réclamer de leur qualité de fournisseur des Nations Unies à des fins commerciales ou autres fins publicitaires. Cette politique est reflétée dans les conditions générales dont sont systématiquement assortis les marchés et commandes de l'Organisation;

b) En de rares occasions, il a été discrètement pris acte de la contribution de donateurs de biens et de services. Le 11 juin 1987 par exemple, une limousine destinée à l'usage exclusif du Secrétaire général a été acceptée par l'ONU; l'opération a été dûment enregistrée mais n'a fait l'objet d'aucune publicité; ce modus operandi avait reçu l'agrément du Bureau des affaires juridiques;

c) Tout type de publicité qui pourrait faire croire à tort que l'ONU entend approuver ou promouvoir des produits ou qu'il existe un lien officiel entre la firme en cause et l'ONU a jusqu'à présent été interdit.

7. Dans la mesure où les propositions de la firme en question vont au-delà de ce qui est, à ce jour, la pratique établie, elles requerraient l'approbation du Secrétaire général.

27 novembre 1987

---

3. SERAIT-IL NORMAL, DANS LA PERSPECTIVE DES NATIONS UNIES, QUE LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT ADHÈRE POUR SON PROPRE COMPTE À LA CONVENTION DE 1986 SUR LA NOTIFICATION RAPIDE D'UN ACCIDENT NUCLÉAIRE ET À LA CONVENTION DE 1986 SUR L'ASSISTANCE EN CAS D'ACCIDENT NUCLÉAIRE OU DE SITUATION D'URGENCE RADIOLOGIQUE

Télégramme adressé au chef de la Section juridique du Programme des Nations Unies pour l'environnement

Nous nous référons à votre télégramme d'il y a quelques jours et à nos conversations concernant la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire[2] et la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire et de situation d'urgence radiologique[3].

1. La question qui s'est posée à la récente session du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement et sur laquelle vous avez consulté le Bureau des affaires juridiques est, nous semble-t-il, de savoir si les procédures de l'ONU ne s'opposent pas à ce que le PNUE devienne partie pour son propre compte aux deux conventions.

2. Le paragraphe 5 de l'article 12 de la Convention sur la notification et le paragraphe 5 de l'article 12 de la Convention sur l'assistance, qui sont identiques, se lisent comme suit :

« *a*) La présente Convention est ouverte, conformément aux dispositions du présent article, à l'adhésion des organisations internationales et des organisations d'intégration régionale constituées par des Etats souverains, qui sont habilités à négocier, conclure et appliquer des accords internationaux relatifs aux questions couvertes par la présente Convention.

« *b*) Pour les questions qui relèvent de leur compétence, ces organisations, agissant pour leur propre compte, exercent les droits et remplissent les obligations que la présente Convention attribue aux Etats parties.

« *c*) Lorsqu'elle dépose son instrument d'adhésion, une telle organisation communique au dépositaire une déclaration indiquant l'étendue de sa compétence pour ce qui est des questions couvertes par la présente Convention.

« *d*) Une telle organisation ne dispose d'aucune voix s'ajoutant à celles de ses Etats membres. »

3. Vous soulignez que le PNUE est partie à plusieurs accords internationaux. Ces accords ont, nous semble-t-il, été conclus soit en vertu d'une délégation de pouvoirs du Secrétaire général au Directeur exécutif, soit en vertu d'un mandat de l'Assemblée générale.

4. Ni la délégation de pouvoirs du Secrétaire général ni, dans ses limites actuelles, le mandat donné par l'Assemblée générale ne couvrent les conventions de l'AIEA. Il serait donc anormal que le PNUE adhère simplement pour son propre compte aux deux instruments.

5. Une telle démarche exigerait un mandat spécial que le Secrétaire général n'a pas pouvoir de donner en sa qualité de fonctionnaire le plus élevé de l'Organisation ou à tout autre titre. Le PNUE doit donc obtenir de l'Assemblée générale le mandat requis. S'il souhaite faire inscrire un point à cet effet à l'ordre du jour de la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale qui s'ouvrira sous peu, il peut demander, s'il agit après le 15 août, l'inscription d'une question additionnelle sur la base de l'article 15 du règlement intérieur de l'Assemblée ou, s'il agit avant le 15 août, l'inscription d'une question supplémentaire sur la base de l'article 14 du règlement intérieur. Si le Directeur exécutif désire s'engager

dans cette voie, il devra contacter le Secrétaire général, par télégramme au besoin. Les incidences financières devront naturellement être précisées dans le cadre de la Cinquième Commission.

6. Reste la question de savoir pour qui l'autorisation de signer doit être sollicitée. Le PNUE fait certes partie de l'Organisation mais d'autres branches de l'ONU ont leur mot à dire comme en témoigne le fait que les deux conventions mentionnent comme point de contact, côte à côte avec le PNUE, le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe. Il ne faut pas non plus perdre de vue l'importance politique qui s'attache à l'adhésion des Nations Unies. Nous sommes donc d'avis qu'à supposer que l'autorisation de signer soit sollicitée, elle devrait l'être pour l'ONU et non pour le PNUE. Les instruments nécessaires émaneraient alors de l'ONU mais ils engloberaient naturellement le PNUE.

21 juillet 1987

---

4. CONDITIONS JURIDIQUES DE L'ADHÉSION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À LA CONVENTION DE 1986 SUR LA NOTIFICATION RAPIDE D'UN ACCIDENT NUCLÉAIRE ET À LA CONVENTION DE 1986 SUR L'ASSISTANCE EN CAS D'ACCIDENT NUCLÉAIRE OU DE SITUATION D'URGENCE RADIOLOGIQUE — ASSUJETTISSEMENT DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES QUI ADHÈRENT AUX CONVENTIONS À L'OBLIGATION DE SOUMETTRE UNE « DÉCLARATION DE COMPÉTENCE »

Mémorandum adressé au Directeur général au développement et à la coopération économique internationale

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 23 novembre 1987 concernant l'adhésion de l'Organisation des Nations Unies à la Convention de 1986 sur la notification rapide d'un accident nucléaire et à la Convention de 1986 sur l'assistance en cas d'accident nucléaire ou de situation d'urgence radiologique.

2. Vous nous demandez si, lorsqu'il lui est arrivé dans le passé d'adhérer à des conventions internationales, l'ONU a eu à présenter une « déclaration de compétence » du type de celles que prévoient les deux conventions considérées. Vous noterez que c'est la première fois que la

possibilité est donnée à l'Organisation d'adhérer à des conventions multilatérales de ce genre. Aucun traité analogue ne prévoit l'adhésion de l'ONU et il n'y a donc pas de précédent.

3. La question de l'adhésion de l'ONU aux conventions considérées est actuellement pendante devant l'Assemblée générale et il appartiendra naturellement aux délégations de décider si elle doit être tranchée à la session en cours ou à la session suivante de l'Assemblée. Le problème ne revêt pas d'urgence particulière aux yeux du Bureau des affaires juridiques qui a, au contraire, plaidé pour que l'examen en soit dûment préparé et ajourné à la quarante-troisième session. Le PNUE attache toutefois une importance symbolique à la prompte adhésion de l'ONU.

4. Vous nous demandez en outre des éclaircissements sur les conditions juridiques auxquelles chacune des conventions assujettit l'adhésion des organisations internationales, la première au paragraphe 5, *c*, de son article 12 et la seconde au paragraphe 5, *c*, de son article 14 :

a) Les conventions sont ouvertes, aux termes, respectivement, du paragraphe 5, *a*, de l'article 12 et du paragraphe 5, *a*, de l'article 14, à l'adhésion des organisations internationales qui sont habilitées à négocier, conclure et appliquer des accords internationaux relatifs aux questions couvertes par chaque convention;

b) Le paragraphe 5, *b*, de l'article 12 et le paragraphe 5, *b*, de l'article 14 disposent que, pour les questions qui relèvent de leur compétence, ces organisations, agissant pour leur propre compte, exercent les droits et remplissent les obligations que chaque convention attribue aux Etats parties;

c) Le paragraphe 5, *c*, de l'article 12 et le paragraphe 5, *c*, de l'article 14 stipulent que, lorsqu'elle dépose son instrument d'adhésion, chaque organisation internationale communique au dépositaire une déclaration indiquant l'étendue de sa compétence pour ce qui est des questions couvertes par la convention;

d) Nous considérons cette déclaration de compétence comme ayant pour objet de préciser aux autres parties à la Convention quels articles suscitent l'intérêt et quelles questions relèvent de la compétence de l'organisation internationale qui adhère à la Convention;

e) Ainsi, une déclaration de compétence émanant de l'ONU viserait les articles se rapportant à des questions que les organes des Nations Unies considèrent comme relevant de leur compétence.

Il appartiendrait évidemment à chacun des organes de l'ONU de trancher la question de sa compétence et de proposer le libellé voulu pour inclusion dans la déclaration que l'Organisation communiquerait au dépositaire.

5. Selon nous, les dispositions de la Convention à propos desquelles se pose la question de la compétence d'organes des Nations Unies sont les suivantes :

a) *Convention sur la notification rapide :* article 4, alinéa *a;* article 5, alinéa *f,* du paragraphe 1; article 7; article 8;

b) *Convention sur l'assistance :* article 2, paragraphes 1, 2 et 6; article 4; article 5, alinéa *e;* article 6; article 7; et article 11.

25 novembre 1987

---

5. LA NOTION DE CONSENSUS DANS LA PRATIQUE DES NATIONS UNIES

Lettre au Conseiller juridique de l'Organisation mondiale de la santé

Suite à votre mémorandum du 4 août 1987 concernant la notion de consensus dans la pratique des Nations Unies, nous voudrions formuler les observations suivantes.

Le consensus n'a pas de définition établie aux Nations Unies. Dans la pratique toutefois, il s'entend généralement de l'adoption d'une décision sans objection formelle et sans vote, ce qui implique l'absence d'opposition formelle à ce qu'il en soit pris acte mais n'exclut pas la possibilité de réserves de la part de certaines délégations sur le fond ou sur certains aspects de la question en jeu.

La constatation d'un consensus n'implique pas nécessairement qu'il y a unanimité, c'est-à-dire accord complet sur le fond et, par voie de conséquence, absence de réserves. Il arrive très souvent, par exemple, que les Etats fassent des déclarations ou formulent des réserves sur la question en jeu mais ils ne s'opposent pas pour autant à ce qu'il soit pris acte de l'existence d'un consensus.

Nous croyons devoir ajouter les observations suivantes :

a) Le consensus peut recouvrir des réalités diverses. Dans son acception la plus faible, le terme est parfois utilisé comme synonyme de « sans vote », ce qui peut impliquer que, nonobstant l'absence d'objection formelle à l'adoption sans vote, les délégations participantes prennent une certaine distance par rapport au texte adopté. D'un autre côté, une décision peut être expressément déclarée adoptée par consensus, ce qui signifie qu'elle est le fruit d'un effort collectif pour parvenir à un texte généralement acceptable et que les délégations participantes se

sentent en conséquence davantage liées par la décision. C'est ce dernier type de décision par consensus que vise généralement le terme dans son acception courante;

b) S'agissant de la force obligatoire des décisions adoptées par consensus, il est à noter que le poids juridique d'une décision ne dépend pas des conditions de son adoption. Une décision a, de par son adoption, le poids juridique d'une décision régulièrement adoptée et le fait qu'elle a été adoptée par consensus ou à la suite d'un vote n'ajoute ni ne retranche rien à sa valeur ou à sa portée juridiques. En d'autres termes, la décision, dès lors qu'elle est obligatoire, ne l'est pas plus ou moins selon qu'elle a été adoptée par consensus ou à la suite d'un vote. Les décisions adoptées ont le même poids indépendamment de leurs conditions d'adoption;

c) Si une délégation annonce qu'elle ne participe pas au processus décisionnel mais ne s'oppose pas à ce que le Président déclare la décision adoptée par consensus, le Président peut faire une déclaration à cet effet et tout se passe en fait comme si la délégation en question avait été absente au moment où la décision a été prise. Les délégations qui n'indiquent pas expressis *verbis* qu'elles ne participent pas au consensus doivent être considérées comme s'y étant associées.

Enfin, comme vous le savez, de nombreux organes des Nations Unies ont maintenant pour pratique de travailler sur la base du consensus. Il est néanmoins admis que, sauf dans les rares cas où, en vertu d'une disposition formelle, le consensus est le seul mode possible d'adoption des décisions, les délégations ont le droit de demander qu'il soit procédé au vote et qu'elles ne perdent pas ce droit du seul fait que l'organe en cause a convenu de travailler sur la base du consensus. Vous noterez d'ailleurs que certaines délégations contestent la régularité constitutionnelle des dispositions ne permettant expressément l'adoption de décisions que par consensus.

21 septembre 1987

---

6. DÉCISIONS ET RECOMMANDATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL PORTANT SUR DES QUESTIONS SUR LESQUELLES L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EST ULTÉRIEUREMENT AMENÉE À SE PRONONCER (ET QU'ELLE ENTÉRINE) — STATUT JURIDIQUE DE TELLES DÉCISIONS ET RECOMMANDATIONS — DUALITÉ DU STATUT DU COMITÉ DU PROGRAMME ET DE LA COORDINATION, ORGANE SUBSIDIAIRE À LA FOIS DE L'ASSEMBLÉE ET DU CONSEIL

Mémorandum adressé au Sous-Secrétaire général à la planification des programmes, au budget et aux finances, et Contrôleur

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 15 décembre 1987 dans lequel vous vous référez aux décisions et recommandations du Conseil économique et social portant sur des questions sur lesquelles l'Assemblée est ultérieurement appelée à se prononcer (et qu'elle fait siennes) et nous demandez quel est le statut juridique de telles décisions et recommandations. Par ce mémorandum, vous nous avez transmis diverses questions posées par les représentants des Etats Membres au cours des négociations tenues dans le cadre de la Cinquième Commission sur le projet de résolution relatif au point 116 (Planification des programmes).

2. Ces questions ont été soulevées dans « le contexte des délibérations et de la prise de décisions par l'Assemblée générale sur le rapport du Comité du programme et de la coordination (CPC) au titre du point 116 ». Il y a donc lieu de rappeler d'emblée qu'aux termes de son mandat, le CPC est le principal organe subsidiaire tant du Conseil économique et social que de l'Assemblée générale pour la planification, la programmation et la coordination[4].

3. Cette dualité de statut du CPC est attestée par le fait que le CPC fait régulièrement rapport à la fois au Conseil économique et social et à l'Assemblée générale. Les fonctions que remplit le CPC vis-à-vis de l'Assemblée générale ont récemment été explicitées par la résolution 41/213 de l'Assemblée, en date du 19 décembre 1986, dont l'annexe I stipule que, les années d'adoption du budget, le CPC étudie le projet de budget-programme conformément à son mandat et présente ses conclusions et recommandations à l'Assemblée générale, par l'intermédiaire de la Cinquième Commission, en vue de l'approbation définitive du budget-programme, cependant que, les années où il n'est pas soumis de budget, le CPC, en sa qualité d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, examine le plan général du budget-programme et, par l'intermédiaire de la Cinquième Commission, présente ses conclusions et recommandations à l'Assemblée. Il reste qu'il n'y a pas de démarcation nette

entre les trois rôles possibles du CPC en tant qu'organe subsidiaire du seul Conseil, organe subsidiaire de la seule Assemblée ou organe subsidiaire de l'un et l'autre à la fois.

4. S'agissant des questions *a* et *b* que vous posez au paragraphe 2 de votre mémorandum, nous voudrions tout d'abord souligner que l'Assemblée est parfois juridiquement tenue de statuer sur des résolutions ou décisions du Conseil économique et social : elle l'est lorsque la Charte des Nations Unies lui impose une obligation en ce sens (Article 63, par. 1), lorsqu'elle a adressé au Conseil économique et social des demandes ou des recommandations appelant une réponse ou une réaction de la part de ce dernier et lorsque le Conseil lui a, de sa propre initiative, adressé des demandes ou des recommandations.

5. Cela dit, l'Assemblée générale n'est naturellement pas juridiquement tenue de faire siennes toutes les résolutions du Conseil. Mais elle peut juger souhaitable et opportun d'entériner des résolutions ou décisions du Conseil pour des raisons de politique générale. Rien n'empêche l'Assemblée de le faire eu égard à l'Article 60 de la Charte qui dispose que les pouvoirs attribués au Conseil économique et social aux termes du Chapitre X sont exercés « sous l'autorité de l'Assemblée générale ». Au surplus, l'Assemblée a naturellement un intérêt certain à suivre les travaux du CPC, qu'elle chapeaute, en matière de « planification des programmes ». L'Assemblée a procédé à un examen général de cette question, englobant virtuellement tous les aspects des activités de programmation des Nations Unies dans leur ensemble, y compris en matière économique et sociale. Si le Conseil économique et social prend dans le contexte considéré une décision qu'il considère comme définitive, l'Assemblée générale reste en droit, sur la base des considérations qui précèdent, de formuler ses propres conclusions qui devront être tenues pour l'expression de la position « finale » de l'Assemblée sur la question. En cas de divergence, la position de l'Assemblée générale prévaudrait en vertu de l'Article 60 de la Charte, au moins dans les domaines relevant de la compétence de l'un ou l'autre organe, tels que la planification des programmes.

6. Quant aux questions *c* et *d*, elles nous paraissent concerner le renvoi des diverses résolutions et décisions du Conseil économique et social aux grandes commissions de l'Assemblée générale ou à la plénière elle-même. La question du renvoi des divers chapitres, parties de chapitre, résolutions ou décisions figurant dans le rapport du Conseil économique et social à l'Assemblée générale est une question qui relève du Bureau de l'Assemblée auquel il appartient de l'examiner aux fins de la formulation de recommandations. C'est le Bureau qui recommande à l'Assemblée la méthode à suivre pour examiner les diverses parties du rapport du Conseil économique et social en les renvoyant soit à certaines grandes commissions eu égard à leur sphère de compétence, soit à la plénière de l'Assemblée.

7. Pour ce qui est enfin de la question figurant au paragraphe 3 de votre mémorandum, nous ne sommes pas sûrs que le projet de résolution dont vous nous communiquez le texte contienne nécessairement des dispositions inutiles. Il résulte de ce qui précède que l'entérinement par le Conseil économique et social d'un rapport ou d'une recommandation du CPC n'empêche pas l'Assemblée générale de faire la même démarche. L'entérinement de l'Assemblée, qui chapeaute, elle aussi, le CPC, a sa valeur propre. Il émane d'un organe différent auquel incombe, en vertu de l'Article 60 de la Charte des Nations Unies, la responsabilité des fonctions attribuées à l'Organisation par le Chapitre IX de la Charte et sous l'autorité duquel le Conseil économique et social remplit les fonctions que lui assigne le Chapitre X. Au surplus, entériner une recommandation du CPC n'est pas nécessairement la même chose qu'entériner une recommandation du Conseil économique et social. Par exemple, la section IV du projet de résolution joint à votre mémorandum tend à ce que l'Assemblée entérine, au paragraphe 1, les recommandations et conclusions du CPC sur une question particulière et, au paragraphe 2, la résolution 1987/79 du Conseil sur la même question. Cette résolution du Conseil ne se borne pas à « entériner » les conclusions et recommandations du CPC mais reflète les idées propres du Conseil sur la question. Les paragraphes ne nous paraissent donc ni faire double emploi ni s'exclure mutuellement.

17 décembre 1987

---

7. POLITIQUE DE L'ORGANISATION TOUCHANT LES DROITS SUR LES INVENTIONS RÉSULTANT DE PROJETS FINANCÉS PAR LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT — ARTICLE 3, PARAGRAPHE 8, DE L'ACCORD DE BASE TYPE RELATIF À UNE ASSISTANCE DU PNUD ET ARTICLE 8 DE L'ACCORD DE BASE AVEC LES AGENTS D'EXÉCUTION — CETTE POLITIQUE RESTREINT-ELLE LA POSSIBILITÉ POUR LES ÉTATS DE FAIRE BREVETER LES INVENTIONS EN QUESTION ?

Mémorandum adressé au Directeur du Bureau de l'exécution des projets du Programme des Nations Unies pour le développement

1. Voici notre réponse à votre communication du 6 août 1987 dans laquelle vous nous demandez : *a*) quelle est la politique de l'Organisation

en ce qui concerne les droits sur les inventions résultant de projets financés par le PNUD; et *b*) si cette politique limite la possibilité pour le gouvernement de [nom d'un Etat Membre] de faire breveter les inventions en question.

2. La politique de l'Organisation en ce qui concerne les inventions résultant de l'exécution de projets financés par le PNUD est définie au paragraphe 8 de l'article III de l'Accord de base type relatif à une assistance du PNUD, qui est conclu avec les gouvernements et à l'article VIII de l'Accord de base qui est conclu avec les agents d'exécution. Le premier de ces accords dispose ce qui suit :

> « 8. Le PNUD restera propriétaire des brevets, droits d'auteur, droits de reproduction et autres droits de même nature sur les découvertes ou travaux résultant de l'assistance qu'il fournira au titre du présent Accord. A moins que les Parties n'en décident autrement dans chaque cas, le gouvernement pourra toutefois utiliser ces découvertes ou ces travaux dans le pays sans avoir à payer de redevance ou autres droits analogues. »

3. L'Etat intéressé n'a pas encore signé l'Accord de base type. L'Accord qu'il a conclu avec le Fonds spécial le 20 octobre 1959 et qui est encore en vigueur se borne à prévoir au paragraphe 5 de l'article III que : « Les Parties se consulteront au sujet de la publication, comme il conviendra, des renseignements relatifs à un projet ou aux avantages en résultant. » Le PNUD a, en vertu de la résolution 2029 (XX) de l'Assemblée générale en date du 22 novembre 1965, succédé au Programme élargi d'assistance technique et au Fonds spécial et est *ipso facto* partie à l'Accord conclu en 1959 entre le Fonds spécial et le gouvernement en cause. Il semblerait donc, dans ces conditions, que, jusqu'à ce que l'Etat considéré ait signé l'Accord de base type, toutes questions relatives au sort à réserver aux retombées positives des projets, y compris les découvertes résultant de projets financés par le PNUD, doivent être réglées par voie de consultation entre le PNUD et le gouvernement. Nous estimons que toute décision sur laquelle pourraient déboucher de telles consultations devrait être consignée dans un accord, qui pourrait prendre la forme d'un échange de lettres.

4. L'accord à conclure devrait cadrer avec la politique générale du PNUD qui est de préserver les intérêts de tous les pays bénéficiant de son assistance en cas de découverte résultant de projets financés par lui. A cette fin, le PNUD demande normalement à tous les participants au projet de lui attribuer, par voie d'accord, les droits de propriété sur toutes les découvertes. Il a ainsi la possibilité d'examiner chaque situation à fond avant de décider de ce qu'il y a lieu de faire pour rendre accessibles les informations nécessaires à l'exploitation productive de la découverte[5].

5. Après attribution des droits, la divulgation des informations concernant l'invention peut se faire sous diverses formes. La méthode la plus efficace est de la faire breveter conformément à la législation applicable, le brevet réservant à son titulaire le droit d'exploiter l'invention soit directement, soit en accordant des licences à des tiers. Le brevet protège juridiquement l'inventeur ou le cessionnaire de ses droits contre quiconque pourrait autrement, une fois en possession de renseignements suffisants, exploiter l'invention.

6. Pour faire breveter une invention, il faut rédiger une demande dans la forme prescrite et la déposer auprès de l'Office des brevets compétent. L'invention n'est normalement protégée que dans le pays où le brevet a été demandé et accordé mais elle peut bénéficier d'une protection plus générale si elle est enregistrée conformément aux traités internationaux applicables en matière de propriété intellectuelle (par exemple la Convention de 1883 pour la protection de la propriété industrielle[6] ou le Traité de 1970 sur la coopération en matière de brevets)[7].

7. Lorsqu'il fait breveter son invention, le titulaire du brevet accepte de la divulguer moyennant d'être juridiquement protégé contre les atteintes à ses droits. Avant de faire breveter une découverte, il faut donc se demander si une telle protection est nécessaire eu égard à des facteurs tels que la nature de l'invention; ses retombées positives pour l'industrie locale; la nécessité d'étendre le bénéfice de ces retombées à d'autres pays recevant une assistance du PNUD et la valeur relative de l'invention par rapport aux frais juridiques et autres à engager pour en assurer la protection.

8. Une autre façon de divulguer une découverte est de mettre les informations s'y rapportant à la disposition de tous en les publiant dans des journaux professionnels et autres. La découverte entre ainsi dans le domaine public et nul ne peut s'en réserver le bénéfice exclusif; dans de nombreux pays, il est alors impossible pour l'inventeur comme pour les tiers de la faire breveter. On peut voir là un bon moyen de mettre les informations en question à la disposition d'un nombre aussi élevé que possible de pays, mais ce mode de divulgation des découvertes susceptibles de faire l'objet de brevets a ses inconvénients; il peut empêcher l'exploitation productive des retombées positives des projets financés par le PNUD si les investisseurs privés renâclent à risquer des capitaux dans le lancement de produits nouveaux non protégés par un brevet.

9. Les brevets sont normalement, aux termes de la plupart des législations nationales, enregistrés au nom de l'auteur de la découverte. Ils peuvent toutefois aussi l'être au nom d'un bénéficiaire, tel que l'employeur de l'inventeur, sur la base d'une clause contractuelle désignant le titulaire des droits de propriété sur toute découverte due à un employé. S'agissant des entreprises sous-traitantes du PNUD, tous les contrats dé-

signent le titulaire des droits par le biais d'une référence aux Conditions générales (par. 16); pour ce qui est des fonctionnaires et du personnel de projet, le titulaire des droits est désigné par les dispositions 112.7 et 212.6 du Statut et du Règlement du personnel.

10. Le PNUD peut difficilement prendre lui-même des brevets du fait principalement qu'il ne dispose pas des ressources nécessaires pour le faire de façon systématique compte tenu de la complexité des formalités juridiques à accomplir et des frais considérables qu'entraîne l'enregistrement de brevets surtout dans une multiplicité de pays, sans parler des dépenses qu'il peut être nécessaire d'engager pour protéger les brevets contre des atteintes qui risqueraient de les priver de leur valeur. Il serait donc souhaitable que le PNUD envisage d'autoriser les gouvernements à faire breveter les inventions au nom de l'inventeur ou en leur nom, étant entendu que le brevet ne serait valable que pour le pays du projet et n'empêcherait pas les autres gouvernements d'exploiter l'invention sans avoir à acquitter de redevances.

11. A ce stade toutefois, nous ne pouvons tracer que les grandes lignes des accords à conclure avec les gouvernements. D'une manière générale, le PNUD ne doit consentir à ce que les découvertes soient brevetées au nom du gouvernement, d'une entité désignée par lui ou de l'auteur de la découverte que si le titulaire du brevet lui donne licence d'exploiter l'invention sans redevance, sans exclusion et sans restriction et en lui laissant le droit absolu d'octroyer des sous-licences.

12. Nous envoyons une copie du présent mémorandum à l'Administrateur adjoint et au Directeur du Bureau de la politique et de l'évaluation du Programme du PNUD auquel nous avons adressé une communication analogue sur le même sujet le 5 décembre 1984. On peut s'attendre à ce que, pour les raisons exposées ci-après, les gouvernements soient, dans les années à venir, de plus en plus nombreux à partager les préoccupations de l'Etat considéré en ce qui concerne les restrictions à la possibilité de faire breveter des découvertes résultant de projets financés par le PNUD. Il faudrait donc, le moment venu, envisager de réviser la note de l'Administrateur en date du 7 avril 1975, à l'effet de préciser les procédures à suivre pour faire breveter de nouvelles découvertes. La note révisée pourrait aussi fournir des indications plus précises quant aux secteurs où le PNUD souhaiterait enregistrer des brevets en son nom et ceux où il serait loisible à des tiers de le faire en leur nom.

13. Il y a lieu de signaler à cet égard que la politique du Gouvernement des Etats-Unis en matière de brevets, qui a peut-être inspiré celle de l'Organisation, a radicalement changé au cours des 10 dernières années. Telle qu'énoncée dans le décret exécutif 10096 du 23 janvier 1950, cette politique faisait obligation au gouvernement de conserver, à quelques rares exceptions près, « l'intégralité des droits, titres et intérêts touchant

toutes les inventions » attribuables à des agents publics et à des entreprises opérant sur la base de contrats avec le gouvernement ou dans le cadre d'activités de recherche et de développement financées par les autorités fédérales. La loi 96-517 donnait toutefois aux petites entreprises et aux organisations à but non lucratif la faculté de se faire reconnaître, sous réserve de certaines conditions et restrictions, des droits sur les inventions réalisées grâce à des fonds fédéraux. Une directive présidentielle a étendu ce régime aux grandes entreprises dans la mesure permise par la loi[8].

14. Cette réorientation de la politique applicable aux pouvoirs publics en matière de brevets risque de conduire les sous-traitants américains à exercer une pression croissante sur l'Organisation pour se faire reconnaître des droits sur les inventions résultant de projets financés par le PNUD, notamment dans le domaine de la technologie informatique. Nous devons donc nous tenir prêts à apporter une réponse raisonnable aux demandes en ce sens que pourraient nous adresser le secteur public et le secteur privé.

24 septembre 1987

---

8. DÉSIGNATION DES AGENTS D'EXÉCUTION DES PROJETS DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT — HISTORIQUE DE LA QUESTION

Mémorandum adressé à l'Administrateur assistant, Directeur du Bureau de la politique et de l'évaluation du Programme (Programme des Nations Unies pour le développement)

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 26 mai 1987 relatif au projet de circulaire du PNUD et à son annexe concernant la désignation des agents d'exécution du PNUD. Notre réponse tient compte des entretiens que nous avons eus depuis lors avec des membres de vos services.

2. Vous trouverez ci-joint un historique de la question établi par le Bureau des affaires juridiques.

3. Comme l'indique ce document, la qualité d'agent d'exécution était à l'origine conférée par les organes délibérants des Nations Unies exerçant des fonctions en rapport avec le PNUD, à savoir l'Assemblée générale, le Conseil économique et social et le Conseil d'administration du PNUD. Vous noterez en outre que le rôle d'agent d'exécution était initialement réservé à l'ONU et aux institutions spécialisées du système des Nations Unies et que le cercle ne s'est que récemment élargi aux gouver-

nements, organisations gouvernementales et intergouvernementales extérieures au système des Nations Unies et au PNUD lui-même.

4. Les catégories d'entités qui peuvent se voir confier l'exécution de projets du PNUD sont maintenant énumérées à l'article 2.1, *h,* du Règlement financier et des règles de gestion financières du PNUD (adopté par le Conseil d'administration dans sa décision 81/28 du 30 juin 1981 et reproduit *in extenso* à la note 1 de l'historique annexé au présent mémorandum). Cette disposition identifie les catégories d'entités parmi lesquelles l'Administrateur est appelé à choisir les agents d'exécution. Pour ce qui est du système des Nations Unies, elle vise :

«ii) Les organismes des Nations Unies, c'est-à-dire l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées, l'Agence internationale de l'énergie atomique et les autres organisations *qui font ou feront partie du système des Nations Unies. Ces organisations sont dénommées organisations participantes et chargées de l'exécution.* » (C'est nous qui soulignons.)

5. Il nous semble donc que les organisations qui font partie du système des Nations Unies ont ou bien déjà été désignées comme agents d'exécution du PNUD par l'Assemblée générale ou le Conseil économique et social ou bien, s'agissant de celles qui sont entrées plus tardivement dans le système des Nations Unies, ont été reconnues comme telles par l'article 2.1, *h,* du Règlement financier. Ce que le Règlement financier et les règles de gestion financières du PNUD exigent de ces organisations, c'est qu'elles signent avec le PNUD, si elles ne l'ont pas déjà fait, un accord précisant les modalités et conditions générales qui doivent régir l'exécution des projets du PNUD pour lesquelles elles sont désignées comme agents d'exécution (voir article 8.10, *b*). Les critères de sélection d'un agent d'exécution font l'objet de la règle 108.14. A cet égard, l'article 8.10 dispose dans son alinéa *d* que lors du choix de l'agent d'exécution, les organisations du système des Nations Unies sont normalement les premières à être prises en considération.

6. L'article 8.10, *e,* autorise l'Administrateur à « confier à une institution ou un organisme gouvernemental ou intergouvernemental n'appartenant pas au système des Nations Unies ou au PNUD lui-même le soin d'exécuter des projets » et à « *s'assurer par contrat les services* d'autres organismes, d'entreprises privées ou d'experts aux fins de l'exécution des projets ... » (c'est nous qui soulignons). Cette fonction a toutefois été assignée par le Conseil d'administration du PNUD au Bureau de l'exécution des projets (BEP).

7. Nous présumons donc que la circulaire visée au paragraphe 1 ci-dessus n'a pour objet que de permettre d'identifier les entités visées par l'article 2.1, *h,* iii (ou 8.10, *e*), c'est-à-dire les institutions ou organismes à caractère gouvernemental ou intergouvernemental qui ne font pas

partie du système des Nations Unies, et qu'elle ne couvre pas les gouvernements, le PNUD lui-même ou les entités non gouvernementales ou firmes privées. Comme cette catégorie, au contraire de celle qui est visée à l'article 2.1, *h*, ii (organisations du système des Nations Unies), recouvre un éventail illimité d'entités diverses, l'Administrateur est appelé à identifier celles qui peuvent être désignées comme agents d'exécution et la circulaire a pour objet de définir les procédures à suivre à cet égard.

8. Pour ce qui est de l'obligation faite à tous les agents d'exécution de signer un accord en cette qualité, l'article 8.10, *b*, dispose ce qui suit :

« *b*) Le PNUD conclut avec les agents d'exécution qui sont des organisations du système des Nations Unies des accords ... »

S'agissant des organisations extérieures au système des Nations Unies, la règle 108.14, *c*, dispose que « toutes les désignations sont subordonnées à l'existence d'un accord signé avec l'agent d'exécution ou tout autre arrangement convenu entre le PNUD et l'entité intéressée ». Il apparaît donc que si, pour être choisies aux fins de l'exécution de projets, les organisations du système des Nations Unies doivent impérativement avoir conclu un accord d'agent d'exécution, il n'en va pas de même des autres entités qui peuvent se voir confier la mise en œuvre de projets du PNUD.

9. La question se pose donc de savoir si, dans la pratique, il est possible ou même nécessaire de négocier des accords avec toutes les organisations susceptibles d'agir en qualité d'agents d'exécution, surtout dans l'hypothèse où elles ne le font pas sur une base régulière. À ce que nous croyons comprendre, la pratique s'est établie de recourir à des arrangements moins formels pour les entités qui ne sont qu'occasionnellement appelées à exécuter des projets, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 10 ci-dessous. S'il est néanmoins décidé que le PNUD doit, par principe, exiger de toutes les organisations extérieures au système des Nations Unies qu'elles signent, elles aussi, un accord d'agent d'exécution, nous ne voyons pas d'obstacle juridique à ce que la circulaire à l'étude contienne une prescription en ce sens.

10. Les institutions énumérées ci-dessous n'ont pas signé l'accord type d'agent d'exécution mais ont, à l'occasion, agi en qualité d'agent d'exécution soit sur la base d'une annexe type I à un descriptif de projet, soit en vertu d'un échange de lettres reprenant le contenu de l'annexe type :

a) Banque asiatique de développement — Une annexe type I signée par la Banque accompagne chaque descriptif de projet lorsque la Banque agit comme agent d'exécution dans des pays qui n'ont pas signé l'accord de base type relatif à une assistance du PNUD;

b) Fonds arabe de développement économique et social (AFESD) — Un échange de lettres entre l'AFESD et le PNUD désigne l'AFESD comme agent d'exécution pour un projet déterminé (REM/74/011);

c) Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH) — Un échange de lettres entre le CNUEH et le PNUD stipule que le CNUEH accepte de se conformer aux dispositions de l'accord de base type d'agent d'exécution du PNUD.

8 octobre 1987

ANNEXE

La désignation des agents d'exécution des projets du PNUD — Rappel historique

I. — LA SITUATION AVANT LA CRÉATION DU PNUD

Le Programme des Nations Unies pour le développement établi par la résolution 2029 (XX) de l'Assemblée générale en date du 22 novembre 1965 résulte de la fusion du Programme élargi d'assistance technique et du Fonds spécial.

Avant la création du PNUD, l'exécution des projets d'assistance technique était assurée par les organisations participant au Programme élargi. Le paragraphe 1 de la section sur la coordination des efforts figurant dans l'annexe I à la résolution 222 (IX) du Conseil économique et social en date du 15 août 1949 se lit comme suit :

« Les projets relevant de la compétence des organisations participantes devront être exécutés par elles ... »

Par organisation participante, il fallait entendre, aux termes de la résolution, l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées participant au Programme élargi, c'est-à-dire, à l'origine, l'ONU, la FAO, l'OACI, l'OIT, l'UNESCO et l'OMS. A ces organisations participantes se sont jointes par la suite, avec l'approbation expresse du Conseil économique et social, les institutions spécialisées et organisations apparentées suivantes :

a) AIEA[a] [Résolution 704 (XXVI) du Conseil économique et social en date du 23 octobre 1958];

b) L'UIT[b] [Résolution 400 (XIII) du Conseil économique et social en date du 30 août 1951];

c) L'OMM[b] [Résolution 400 (XIII) du Conseil économique et social en date du 30 août 1951];

d) L'UPU[c] [Résolution 902 (XXXIV) du Conseil économique et social en date du 2 août 1962];

e) L'OMI[d] [Résolution 1009 (XXXVII) du Conseil économique et social en date du 21 juillet 1964];

f) Les autres institutions spécialisées [annexe I à la résolution 222 A (II) du Conseil économique et social].

II. — LA SITUATION APRÈS LA CRÉATION DU PNUD

Les entités ci-après ont ultérieurement été désignées comme agents d'exécution du PNUD par la voie indiquée :

A. — *Par décision de l'Assemblée générale*

a) L'ONUDI[e] [Résolution 2152 (XXI) de l'Assemblée générale en date du 17 novembre 1966];

b) La CNUCED[f] [Résolution 2401 (XXIII) de l'Assemblée générale en date du 13 décembre 1968];

c) l'OMT[g] [Résolution 2529 (XXIV) de l'Assemblée générale en date du 5 décembre 1969];

d) Les gouvernements[h] [Résolution 3405 (XXX) de l'Assemblée générale en date du 28 novembre 1975].

B. — *Par décision du Conseil économique et social*

e) Les commissions régionales (CESAP, CESAO, CEA, CEE et CEPALC)[i] (Résolutions 1896 (LVII) et 1952 (LIX) du Conseil économique et social en date, respectivement, du 1er août 1974 et du 23 juillet 1975).

C. — *Par décision du Conseil d'administration sur la base d'un mandat de l'Assemblée générale*

f) Le Bureau de l'exécution des projets du PNUD (décision prise par le Conseil d'administration en 1973 à sa seizième session (E/5365/Rev.1) et réaffirmée par le Conseil dans sa décision 84/6 du 29 juin 1984)[j]. Le Bureau de l'exécution des projets (BEP) (qui portait initialement le nom de Division de l'exécution des projets) a été établi en 1973 en tant que rouage du Secrétariat du PNUD pour assurer aux gouvernements des services directs touchant les projets du PNUD dans le cadre d'arrangements de sous-traitance. Les crédits nécessaires à l'établissement du BEP ont été initialement demandés dans le projet de budget de 1974 et approuvés par le Conseil d'administration à sa seizième session sans que mention soit expressément faite du bureau envisagé. En 1984, le Conseil d'administration, après avoir examiné le rapport du Corps commun d'inspection sur le Bureau de l'exécution des projets (JIU/REP/83/9), a réaffirmé que ce bureau avait été créé avec sa propre approbation pour permettre au PNUD de fournir aux gouvernements des services directs touchant les projets. S'agissant du rapport du Corps commun d'inspection et de ses critiques concernant le mandat du Bureau, l'Administrateur a invoqué le paragraphe 41 de l'annexe à la résolution 2688 (XXV)[k] de l'Assemblée générale pour justifier la création du nouveau Bureau et déclaré qu'il « avait paru essentiel d'établir au sein du PNUD un service de taille modeste à même de fournir des services directs touchant l'exécution des projets dans le cadre d'arrangements de sous-traitance » permettant de faire appel à des institutions non gouvernementales et à des firmes privées aux fins de l'exécution des programmes d'assistance du PNUD.

g) Les institutions gouvernementales et intergouvernementales qui ne font pas partie du système des Nations Unies (décision 81/28 du Conseil d'administration en date du 30 juin 1981). En adoptant le Règlement financier et les règles de gestion financières du PNUD, le Conseil d'administration a ipso facto autorisé l'Administrateur, en vertu des articles 2.1, *h*[l], et 8.10, *e*[m], à confier l'exécution de projets du PNUD à des institutions gouvernementales ou intergouvernementales qui ne font pas partie du système des Nations Unies.

NOTES

[a] Le paragraphe 1 de la résolution 704 (XXVI) du Conseil économique et social se lit comme suit :

« *Décide* de modifier sa résolution 222 (IX) des 14 et 15 août 1949, pour permettre à l'Agence internationale de l'énergie atomique de devenir membre du Bureau de l'assistance technique et de participer au Programme élargi d'assistance technique dans les mêmes conditions que les autres organisations participantes. »

[b] Le paragraphe 4 de la résolution 400 (XIII) du Conseil économique et social se lit comme suit :

«*Approuve* la participation de l'Union internationale des télécommunications et de l'Organisation météorologique mondiale au Programme élargi d'assistance technique. »

[c] Le paragraphe 1 de la résolution 902 (XXIV) du Conseil économique et social se lit comme suit :

« *Approuve* la participation de l'Union postale universelle au Programme élargi d'assistance technique. »

[d] Le paragraphe 1 de la résolution 1009 (XXXVII) du Conseil économique et social se lit comme suit :

« *Approuve* la participation de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime au Programme élargi d'assistance technique. »

[e] Le paragraphe 31 de la résolution 2152 (XXI) de l'Assemblée générale se lit comme suit :

« L'Organisation [des Nations Unies pour le développement industriel] participe au Programme des Nations Unies pour le développement et une coopération et une coordination étroites sont assurées entre l'Organisation et le Programme des Nations Unies pour le développement. Le Directeur exécutif est membre du Bureau consultatif interorganisations du Programme des Nations Unies pour le développement. »

[f] Le paragraphe 2 de la résolution 2401 (XXIII) de l'Assemblée générale se lit comme suit :

« *Décide* que la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement sera une organisation participante dans le cadre du Programme des Nations Unies pour le développement, conformément à la résolution 2029 (XX) de l'Assemblée générale, en date du 22 novembre 1965. »

[g] Le paragraphe 5, *b*, de la résolution 2529 (XXIV) de l'Assemblée générale se lit comme suit :

« 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. »

[h] Le paragraphe *e*, vii, de l'annexe à la résolution 3405 (XXX) de l'Assemblée générale se lit comme suit :

« Il conviendrait de confier de plus en plus l'exécution des projets bénéficiant de l'aide du Programme des Nations Unies pour le développement aux gouvernements et aux institutions des pays bénéficiaires. »

[i] Les paragraphes 5 et 6 de la résolution 1896 (LVII) du Conseil économique et social se lisent comme suit :

« *Prie* le Secrétaire général de prendre, en consultation avec l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement, les dispositions nécessaires pour que les fonctions appropriées d'une organisation chargée de l'exécution de projets puissent être déléguées aux commissions économiques régionales pour des projets régionaux, sous-régionaux et interrégionaux, financés par le Programme des Nations Unies pour le développement, dans les cas où une telle délégation est demandée par les pays concernés et recommandée par l'Administrateur du programme;

« *Prie* les commissions économiques régionales de prêter leur concours au Programme des Nations Unies pour le développement en participant à la planification et, selon qu'il conviendra, à la mise en œuvre des projets régionaux, sous-régionaux et interrégionaux pertinents, et en assurant la coordination, avec le Programme, de leurs propres activités, et particulièrement des activités des équipes consultatives des Nations Unies pour le développement. »

Les paragraphes 4, 5 et 6 de la résolution 1952 (LIX) du Conseil économique et social se lisent comme suit :

« *Prie en outre* les commissions régionales d'accorder une attention croissante, lorsqu'elles établiront leurs programmes d'activités au cours de leurs réunions inter-

gouvernementales, à l'insertion de projets interrégionaux qui aideront directement leurs membres à intensifier leurs efforts de développement, et, lors de ces réunions, de prendre de plus grandes initiatives, en consultation avec le Programme des Nations Unies pour le développement et les pays intéressés, pour déterminer les projets pour lesquels les commissions régionales se verraient confier par le Programme des Nations Unies pour le développement les fonctions d'organisations chargées de l'exécution.

« *Invite instamment,* à cet égard, le Secrétaire général et l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement à accélérer la conclusion des arrangements nécessaires, afin que les commissions régionales puissent jouer le rôle d'organisations chargées de l'exécution dans le cas de projets régionaux, sous-régionaux et interrégionaux financés par le Programme;

« *Prie* l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement de recourir aux services des commissions régionales, lorsque les pays intéressés en feront la demande, pour qu'elles apportent leurs contributions au prochain cycle de programmation, notamment en ce qui concerne la programmation multinationale. »

[j] Les paragraphes 4 et 5 de la décision 84/6 du Conseil d'administration se lisent comme suit :

« *Réaffirme* que le Bureau d'exécution des projets a été créé avec sa pleine approbation, parce qu'il a reconnu que l'Administrateur doit disposer d'un instrument adéquat pour assurer aux gouvernements des services directs touchant les projets;

« *Considère* qu'on doit continuer d'utiliser le Bureau de l'exécution des projets comme agent d'exécution quand l'Administrateur décide, en consultation avec les gouvernements et les agents d'exécution intéressés, que les compétences ou les services requis sont tels que c'est en les poursuivant par l'entremise du Bureau qu'on servira au mieux les intérêts des pays en cause. »

[k] Le paragraphe 41 de l'annexe à la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale se lit comme suit :

« Lorsque cela est nécessaire pour assurer le maximum d'efficacité de l'assistance du Programme ou pour augmenter la capacité de celui-ci, et compte dûment tenu du facteur coût, on pourra, dans une plus large mesure, faire appel de manière appropriée aux services pertinents d'institutions et d'entreprises gouvernementales et on gouvernementales, avec l'accord du gouvernement bénéficiaire et selon les principes de l'offre internationale compétitive. Il conviendra d'employer au maximum les services d'institutions ou d'entreprises nationales disponibles du pays bénéficiaire. »

[l] L'article 2.1, *h,* du Règlement financier se lit comme suit :

« *h*) L'expression 'agent d'exécution' désigne une entité à laquelle l'Administration a confié la mise en œuvre de l'assistance du PNUD à un projet ... et s'applique aux entités suivantes :

« i) Un gouvernement ou des gouvernements bénéficiaires;

« ii) Les organismes des Nations Unies, c'est-à-dire l'Organisation des Nations Unies, les institutions spécialisées, l'Agence internationale de l'énergie atomique, et les autres organisations qui font ou feront partie du système des Nations Unies. Ces organisations sont dénommées organisations participantes et chargées de l'exécution;

« iii) Une institution ou un organisme gouvernemental ou intergouvernemental qui ne fait pas partie du système des Nations Unies;

« iv) Le PNUD lui-même. »

[m] L'article 8.10, *e,* se lit comme suit :

« *e*) Dans les conditions fixées par le Conseil d'administration, l'Administrateur est également autorisé, sous réserve de l'agrément du ou des gouvernements bénéficiaires ... à confier à une institution ou à un organisme gouvernemental ou inter-

gouvernemental n'appartenant pas au système des Nations Unies ou au PNUD lui-même le soin d'exécuter des projets. »

---

9. POLITIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE DÉSIGNATION D'AUTEUR DANS LE CAS DES PUBLICATIONS, DOCUMENTS ET AUTRES TEXTES OFFICIELS DE L'ORGANISATION

Mémorandum adressé au Secrétaire général adjoint aux services de conférence et chargé de fonctions spéciales

1. Nous vous transmettons ci-joint une étude sur la désignation d'auteur dans le cas des publications, documents et autres textes officiels de l'Organisation des Nations Unies.

2. Nous espérons que cette étude sera utile au Comité des publications dans la mise au point de directives concernant les dérogations à admettre à la règle de l'anonymat.

3. Il y a lieu de noter que l'étude ci-jointe ne traite pas de la publication d'ouvrages ou articles en dehors du cadre de l'Organisation des Nations Unies.

21 décembre 1987

Désignation d'auteur dans le cas des publications, documents et autres textes officiels de l'Organisation des Nations Unies

1. L'Article 97 de la Charte des Nations Unies, décrivant la composition du Secrétariat, l'un des organes principaux de l'Organisation, mentionne, à côté du Secrétaire général, le personnel. On pourrait en conclure que la Charte reconnaît au personnel, c'est-à-dire au corps des fonctionnaires, une existence indépendante si la même disposition n'ajoutait pas que le Secrétaire général est « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». Nommé par l'Assemblée générale, il est, en vertu de la Charte (Article 98), responsable du Secrétariat devant les organes des Nations Unies et les Etats Membres. En sa qualité de fonctionnaire le plus élevé de l'Organisation, il remplit les fonctions dont il est chargé par la Charte et par les organes de l'Organisation. A ce titre, il est habilité par la Charte à nommer, conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale, le personnel que peut exiger l'Organisation (Articles 97 et 101).

2. Eu égard à ces dispositions de la Charte, il est essentiel que le Secrétaire général exerce un contrôle total sur tout ce que le Secrétariat

produit — y compris les publications, documents et autres textes — dans le cadre de ses activités au service de l'Organisation. Il est donc non seulement essentiel mais juridiquement nécessaire que ces publications, documents et autres textes soient attribués au Secrétaire général. C'est là la conséquence logique du fait que le Secrétaire général porte l'entière responsabilité de l'action du Secrétariat.

3. Il ne s'ensuit pas que les responsabilités du Secrétaire général ne puissent pas être partiellement déléguées par lui ou par l'Assemblée générale aux hautes personnalités du Secrétariat nommées par l'Assemblée générale (par exemple les chefs d'organismes des Nations Unies tels que le PNUD, l'UNICEF, le PNUE, etc.) et aux secrétaires généraux adjoints. Mais l'action des fonctionnaires en question n'est pas pour autant soustraite au contrôle du Secrétaire général, qui peut toujours revenir sur leurs décisions.

4. Quiconque choisit d'entrer au service de l'Organisation accepte de son plein gré les conditions et restrictions que cela implique, y compris la règle, résultant des dispositions de la Charte visées plus haut, qui veut que tout ce qu'ils disent ou font dans l'exercice de leurs fonctions officielles soit attribuable au Secrétaire général.

Le Statut du personnel des Nations Unies est clair à cet égard. Aux termes de l'article 1.2,

> « Les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Secrétaire général qui peut leur assigner l'une quelconque des tâches ou l'un quelconque des postes de l'Organisation des Nations Unies. Ils sont responsables envers lui dans l'exercice de leurs fonctions. Le temps des fonctionnaires est tout entier à la disposition du Secrétaire général. Le Secrétaire général fixe la semaine normale de travail. »

5. Parmi les clauses pertinentes du Règlement du personnel des Nations Unies, on peut citer les deux dispositions suivantes :

> *« Disposition 101.6*
> *Activités et intérêts en dehors de l'Organisation*
>
> « . . .
>
> « *e*) Sauf dans l'exercice normal de leurs fonctions ou avec l'autorisation préalable du Secrétaire général, les fonctionnaires ne peuvent, si les buts, les travaux ou les intérêts de l'Organisation sont en cause :
>
> « . . .
>
> « iv) Chercher à faire publier des articles, des livres, etc. »

« *Disposition 112.7*
Droits de propriété

« Tous les droits sur les travaux que les fonctionnaires effectuent dans l'exercice de leurs fonctions — droits de propriété, copyright et droits de brevet — appartiennent à l'Organisation. »

6. Il y a également lieu de souligner qu'aux termes des accords de base types relatifs à une assistance du PNUD conclus au nom de ce dernier par l'ONU avec plus de 90 gouvernements « Le PNUD restera propriétaire des brevets, droits d'auteur, droits de reproduction et autres droits de même nature sur les découvertes ou travaux résultant de l'assistance [que le PNUD] fournira au titre du présent Accord » (article III, paragraphe 8).

7. Voilà pourquoi, dès les tout débuts de l'Organisation (le premier texte pertinent auquel nos dossiers renvoient est une instruction de 1949), la règle s'est instaurée d'attribuer au Secrétaire général l'ensemble des publications, documents et autres textes émanant du Secrétariat, qui restent, autrement, anonymes. L'attribution directe ou indirecte de la paternité d'un texte à un fonctionnaire nommément désigné a, par voie de conséquence, été, en principe, exclue.

8. Les deux instructions administratives les plus récentes sur la question contiennent les dispositions suivantes. Aux termes de l'instruction administrative ST/AI/189/Add.6 qui porte la date du 14 juin 1972 et s'intitule « Désignation des auteurs dans les publications, documents et autres textes de l'Organisation des Nations Unies »,

« 3. Le principe général à appliquer est que les publications paraissent sous le nom de l'Organisation, les documents émanant du Secrétariat étant attribués au Secrétaire général. Le nom du grand service essentiellement responsable de la production d'une publication ou d'un document peut être indiqué dans les mentions liminaires ou dans l'introduction mais il est interdit d'attribuer, directement ou indirectement, la paternité d'un texte à tel ou tel fonctionnaire du Secrétariat. »

De son côté, l'instruction administrative ST/AI/189/Add.6/Rev.2 du 14 octobre 1982, également intitulée « Désignation des auteurs des publications, documents et autres textes de l'Organisation des Nations Unies », contient les dispositions suivantes :

« 3. Le principe général à appliquer est le suivant : les publications paraissent sous le nom de l'Organisation, alors que les documents émanant du Secrétariat sont attribués au Secrétaire général ou au Secrétariat.

« 4. Il est interdit d'attribuer, directement ou indirectement, la paternité d'un texte à tel ou tel fonctionnaire du Secrétariat dans

les documents, publications ou autres textes officiels, et il n'est pas non plus permis de le faire dans une préface, un avant-propos ou une introduction. »

9. Les instructions prévoient l'une et l'autre la possibilité de dérogations à la règle de l'anonymat dans des cas très exceptionnels et contiennent des clauses analogues à cet égard. Celle de 1982 dispose ce qui suit :

« K. *Dérogation aux règles*

« 22. Il ne peut être dérogé aux règles énoncées dans la présente instruction qu'avec l'autorisation personnelle du Secrétaire général ou du Président du Comité des publications, donnée par écrit. »

10. On peut voir dans cette disposition une délégation de pouvoir implicite du Secrétaire général, analogue à celles dont il est question au paragraphe 3 ci-dessus, mais consentie sur une base ad hoc et réservée aux situations exceptionnelles.

11. Selon les informations dont nous disposons, la question de la désignation d'auteur dans le cas des documents de l'ONU a, dans l'histoire de l'Organisation, suscité diverses interrogations :

a) Un texte établi par un fonctionnaire dans le cadre de ses fonctions officielles et destiné à paraître dans une publication des Nations Unies ne peut-il être attribué à l'intéressé qu'à titre exceptionnel ?

b) Un fonctionnaire qui a rédigé un article en dehors des heures de travail et le publie sous l'en-tête des Nations Unies peut-il être considéré comme ayant accompli un travail officiel et bénéficier des immunités correspondantes ?

c) Mention pourrait-elle être faite, dans les publications, documents et autres textes qui paraissent sous le nom du Secrétaire général, du nom de fonctionnaires particuliers à raison de l'aide appréciable apportée au Secrétaire général dans la préparation des textes en question ?

12. Le problème est en fin de compte de savoir si des fonctionnaires ayant rédigé des textes dans l'exercice de leurs fonctions officielles peuvent être désignés comme les auteurs de ces textes, non plus à titre exceptionnel, mais moyennant qu'il soit satisfait à des conditions et critères spécifiques, un texte établi par un fonctionnaire étant alors automatiquement publié sous le nom de l'intéressé sans qu'il soit besoin d'obtenir une permission spéciale du Secrétaire général. En pareil cas, le fonctionnaire en cause bénéficierait de l'immunité pour son travail puisque la responsabilité officielle en incomberait au Secrétaire général et qu'il aurait lui-même agi à titre officiel.

13. En 1970, le Comité des publications a, avec l'approbation du Secrétaire général, établi, à titre expérimental, des critères et procédures visant à permettre l'attribution à des fonctionnaires agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles de la paternité de textes de l'Organisation. Voici en quoi consistaient ces critères et procédures :

« *a*) Les chefs du Département des affaires économiques et sociales, des secrétariats des commissions économiques régionales, de la CNUCED et de l'ONUDI seront invités à identifier à l'intention du Comité des publications leurs périodiques et séries réservés à la publication d'articles pouvant être considérés comme purement scientifiques et techniques parce que ne touchant pas aux questions ayant donné lieu à des décisions de principe de la part d'organes ou organismes des Nations Unies ni à des questions sur lesquelles les gouvernements des Etats Membres peuvent être amenés à prendre des positions de principe;

« *b*) Le Comité des publications examinera les renseignements fournis en réponse à cette invitation et établira une liste de périodiques et de séries où les contributions rédigées par des fonctionnaires pourront paraître sous le nom des intéressés moyennant l'approbation, conformément à la procédure décrite à l'alinéa *c* ci-dessous, du chef du service compétent, par dérogation à la règle générale énoncée au paragraphe 3 de l'instruction administrative ST/AI/167;

« *c*) Les chefs des divers services établiraient un "comité de lecture" — selon le système appliqué à l'UNESCO — qui serait chargé d'examiner les articles ou les études destinés à paraître dans les publications figurant dans la liste approuvée, tant pour en vérifier le contenu que pour apprécier, s'agissant de textes dus à des fonctionnaires, l'opportunité de leur en attribuer la paternité. Il appartiendrait au chef de service de décider en dernier recours, sur la base de l'avis de son comité de lecture, si un fonctionnaire doit être désigné comme auteur. »

14. Le bilan de cette politique expérimentale a, en 1978, été jugé négatif par le Comité des publications pour les raisons suivantes :

« 13. L'analyse des articles qui avaient paru sous le nom de fonctionnaires révélait que la plupart d'entre eux ne remplissaient pas les conditions prévues dans le *modus operandi* approuvé par le Comité des publications. Certains étaient, de l'aveu même des rédacteurs, fondés non sur un travail de recherche indépendant ou sur une réflexion originale, mais sur des études dues à des services du Secrétariat et sur des documents internes. Il n'y en avait guère qui satisfassent à la condition de pouvoir 'être considérés comme purement scientifiques et techniques parce que ne touchant pas aux ques-

tions ayant donné lieu à des décisions de principe de la part d'organes ou d'organismes des Nations Unies ni à des questions sur lesquelles les gouvernements des Etats Membres peuvent être amenés à prendre des positions de principe'. La plupart traitaient manifestement de sujets figurant à l'ordre du jour des organes législatifs des Nations Unies.

« 14. Rien n'indiquait que la procédure d'approbation à trois niveaux — au niveau du chef de division pour le fond, au niveau des services de rédaction pour la forme et au niveau du chef du département ou du bureau pour la conformité avec les grandes orientations — eût été respectée.

« 15. De l'avis du Conseiller spécial, l'expérience n'avait pas confirmé le bien-fondé des arguments avancés en faveur de l'attribution à des fonctionnaires nommément désignés de la paternité des textes des Nations Unies (PB/77/GEN/11, annexe I). Rien n'indiquait que l'assouplissement de la règle de l'anonymat ait conduit à la publication d'articles de qualité supérieure ou ait permis à l'ONU de recruter des experts de haut niveau qui n'auraient pas, autrement, accepté d'entrer au service de l'Organisation. L'argument selon lequel, pendant leur période d'emploi aux Nations Unies, les experts n'avaient d'autre choix que de se mettre professionnellement en veilleuse avait déjà été réfuté; les fonctionnaires pouvaient, conformément à la procédure établie, écrire sous leur propre nom dans des revues extérieures à l'Organisation, à condition que leur œuvre soit le fruit d'une pensée et d'une réflexion originales. »

15. En 1987, la question a été de nouveau soulevée par le Département des affaires économiques et sociales internationales qui a suggéré une nouvelle série de critères en matière de désignation d'auteur dans le cas des textes des Nations Unies. L'approche suggérée mérite qu'on s'y attarde. On pourrait s'acheminer vers une solution en procédant comme suit :

— Identifier les périodiques de l'Organisation établis par des résolutions permettant d'y publier des articles sous un nom autre que celui du Secrétaire général;

— Définir les critères auxquels devrait satisfaire le manuscrit à savoir

a) Etre basé sur des travaux indépendants et ne pas démarquer des rapports ou documents de l'Organisation;

b) Fournir des informations qui sont dans le domaine public, à l'exclusion d'informations reçues par l'Organisation à titre confidentiel;

c) Satisfaire aux critères d'impartialité auxquels doivent répondre toutes les publications de l'Organisation;

— Instituer une procédure d'imprimatur pour les textes en question qui devrait probablement comporter deux éléments : obtention de l'autorisation du chef du département compétent, communication de la décision au Comité des publications pour lui permettre de vérifier le moment venu si la politique est dûment appliquée.

16. S'agissant de la question évoquée *supra* à l'alinéa *b* du paragraphe 11, il apparaît qu'un fonctionnaire qui rédige un document en prenant sur son temps personnel ne doit pas être considéré comme agissant dans l'exercice de ses fonctions officielles. Quand bien même le document paraîtrait sous l'en-tête des Nations Unies, l'auteur ne pourrait bénéficier d'aucune immunité quant à son contenu parce que l'article V, section 18, *a,* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[9] ne serait pas applicable en pareil cas. L'inclusion d'une note indiquant que les vues exprimées sont celles de l'auteur et non celles de l'Organisation ne ferait que confirmer que le document n'a pas été rédigé par son auteur dans l'exercice de ses fonctions officielles.

17. La réponse à la question posée au Bureau des affaires juridiques par le Comité des publications à sa séance du 20 octobre 1987 est donc qu'un fonctionnaire qui fait paraître dans un périodique des Nations Unies un article qui est son œuvre personnelle ne bénéficie d'aucune protection en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, ses écrits engageant sa seule responsabilité et non celle de l'Organisation.

18. Quant à la question évoquée *supra* à l'alinéa *c* du paragraphe 11, ce n'est pas une question de désignation d'auteur *stricto sensu,* puisqu'il s'agit en fait d'identifier les fonctionnaires ayant contribué à un travail attribué au Secrétaire général. Les règles existantes permettent déjà dans une certaine mesure de désigner nommément les départements. Le paragraphe 6 de l'instruction administrative de 1982 visée plus haut contient sur ce point la clause suivante :

> « La couverture et la page de titre des publications peuvent porter le nom du département, de la commission régionale, de la grande conférence ou de tout autre organe de l'ONU auxquels la publication doit son origine. En règle générale, il ne peut y avoir d'indication attribuant la paternité du texte à un élément du Secrétariat plus petit qu'un département, un bureau ou une commission régionale. »

19. Le but de cette clause est de prendre en compte les situations ou, pour des raisons financières ou autres, il paraît utile de signaler aux Etats Membres quels services du Secrétariat ont pris part à la rédaction d'un document. L'idée s'est fait jour d'instituer un système analogue au

niveau des fonctionnaires pour améliorer le moral du Secrétariat et d'indiquer dans les rapports du Secrétaire général le nom des fonctionnaires ayant notablement contribué à leur établissement.

20. Un tel système, si séduisant soit-il à première vue, ne serait pas sans inconvénient. Le régime actuel peut déjà donner lieu à des controverses quant à l'opportunité de faire participer tel ou tel département à la préparation d'une étude donnée. Désigner nommément les auteurs de l'étude ne ferait qu'aggraver le problème et ouvrirait la porte à des ingérences extérieures dans le processus d'affectation des fonctionnaires à des projets déterminés.

---

10. QUESTIONS JURIDIQUES CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT DE L'ASSOCIATION DU PERSONNEL DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT

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

1. Nous nous référons à un mémorandum du PNUE en date du 1er octobre concernant le Comité du personnel du PNUE et à diverses autres communications sur la question.

Les questions juridiques que soulèvent ces communications sont les suivantes :

a) Est-il juridiquement possible à une partie du personnel du PNUE de se retirer de l'Association du personnel du PNUE et de constituer une association du personnel distincte et, dans l'affirmative, quel serait le statut de cette deuxième association ?

b) L'Association du personnel doit-elle continuer à être considérée, vu le nombre élevé de démissions, comme le seul et unique organe représentatif du personnel selon les termes de la disposition 108.1, *e*, du Règlement du personnel ?

c) A quelle date la démission d'un membre du Comité du personnel prend-elle effet s'il ne se présente pas de candidat pour remplir la vacance ?

Question a

2. La disposition 108.1, *e*, du Règlement du personnel reconnaît aux fonctionnaires, conformément au principe de la liberté d'association, le droit de constituer des associations, syndicats ou autres groupements et

d'y adhérer. Elle stipule en outre que les contacts et les communications officiels touchant les questions intéressant le bien-être des fonctionnaires sont assurés uniquement et exclusivement par le seul « organe représentatif du personnel » établi conformément aux alinéas *a* à *c* de l'article 8.1 du Statut du personnel. La raison d'être de cette disposition est double : d'une part, les difficultés auxquelles se heurterait l'Administration si elle devait traiter avec plusieurs organes représentatifs du personnel ne partageant pas nécessairement les mêmes vues et, d'autre part, le souci de voir les décisions de l'Administration prises avec l'accord d'un organe représentatif du personnel s'appliquer à l'ensemble des fonctionnaires. L'article 4.1 des Statuts de l'Association du personnel qui dispose que « Tous les membres du personnel du PNUE sont membres de l'Association » a évidemment été conçu à la lumière de ces considérations. Il reste que le Règlement du personnel et les Statuts de l'Association du personnel ne peuvent priver les fonctionnaires du droit de refuser de devenir membres — ou de se retirer — de l'organe représentatif du personnel unique prévu par la disposition 108.1 e). Outre que le droit à la liberté d'association est reconnu par la disposition en question, la Déclaration universelle des droits de l'homme[10], à laquelle l'ONU a solennellement adhéré (*Robinson,* jugement n° 15 du Tribunal administratif des Nations Unies), dispose que «Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association» (article 20, paragraphe 2). Il suit de là que les fonctionnaires qui ont démissionné de l'Association du personnel ne doivent plus être considérés comme en faisant partie et qu'ils sont en outre en droit de constituer une association du personnel distincte.

3. A supposer que l'Association du personnel continue d'être reconnue comme le seul et unique organe représentatif du personnel selon les termes de la disposition 108.1, *e,* du Règlement du personnel (voir la question *b*), le Directeur exécutif devrait s'abstenir d'avoir des contacts et des échanges officiels avec d'autres associations du personnel sur les questions intéressant le bien-être des fonctionnaires. Mais si de telles associations se formaient, rien n'empêcherait le Directeur général, s'il le jugeait bon, de les consulter officieusement ni n'interdirait aux associations elles-mêmes de lui soumettre des propositions, qu'il serait libre d'examiner ou non.

Question b

4. En posant la règle que tous les contacts et les communications officiels sont assurés par un organe représentatif du personnel unique, la disposition 108.1, *e,* part de l'idée que, comme l'exige l'article 8.1, *b,* du Statut du personnel, ledit organe fonctionne de manière à assurer la représentation équitable de tous les fonctionnaires. D'une lettre envoyée au nom du Sous-Comité du personnel du PNUE chargé d'étudier les statuts des associations du personnel existant dans le cadre du système des Na-

tions Unies, il ressort que le grief principal des fonctionnaires qui ont démissionné de l'Association du personnel du PNUE concerne l'article 17.1 des Statuts de l'Association qui est, selon eux, rédigé de telle sorte que la catégorie des administrateurs n'est pas équitablement représentée au sein du Comité du personnel, organe exécutif principal de l'Association du personnel. Comme, en vertu de cet article, tous les membres dupersonnel participent à l'élection des représentants de l'ensemble des groupes électoraux du Comité du personnel (y compris les deux groupes composés des administrateurs), les agents des services généraux, ayant une nette supériorité numérique, sont en mesure d'imposer les candidats qui représenteront les administrateurs au sein du Comité du personnel.

5. L'article 8.1, *b,* du Statut du personnel exige que le règlement électoral arrêté par l'organe représentatif du personnel ait l'approbation du Secrétaire général. Or, il semblerait que les Statuts de l'Association du personnel du PNUE, y compris son règlement électoral, n'aient jamais été approuvés par le Directeur exécutif (auquel le Secrétaire général a délégué ses pouvoirs en la matière). Cela dit, la pratique s'est établie de tolérer l'application de règlements électoraux non approuvés dès lors que le Secrétaire général ou son représentant n'élève pas explicitement d'objection. Aucune objection n'est normalement formulée si les procédures électorales donnent satisfaction à tous.

6. En l'espèce toutefois, nous croyons que le Directeur général serait fondé à déclarer qu'il ne reconnaît plus l'Association du personnel comme le seul et unique organe représentatif prévu par la disposition 108.1, *e,* au motif qu'elle n'est pas organisée de manière à assurer la représentation équitable de tous les fonctionnaires. L'Association du personnel serait bien entendu libre de continuer à fonctionner en tant qu'association représentant les fonctionnaires qui en sont membres. Le Directeur exécutif pourrait avoir des consultations avec elle et en recevoir des propositions. Mais il ne serait pas tenu de mettre à sa disposition les fonds destinés au seul et unique organe représentatif du personnel visé à la disposition 108.1, *e,* et n'aurait tout au plus à le faire, nous semble-t-il, qu'en proportion de la représentativité de l'Association. Une relation sous forme de consultations officieuses pourrait en outre s'établir avec toute nouvelle association du personnel qui viendrait à se constituer. Comme il est manifestement dans l'intérêt de tous que les fonctionnaires soient de nouveau représentés par une association du personnel unique, un effort devrait être fait pour mettre au point d'un commun accord un règlement électoral qui soit équitable et ait l'agrément des parties.

Question c

7. L'article 18.4 des Statuts de l'Association du personnel du PNUE dispose que « Une démission prend effet à la date à laquelle la vacance est pourvue ». En l'espèce, les vacances résultant des lettres du

29 avril et du 4 mai 1987 n'ont pu être pourvues parce qu'aucune candidature n'a été présentée conformément aux articles 16.3, 16.4 et 16.5 des Statuts de l'Association du personnel. L'article 18.4 semble avoir pour but de permettre au Comité du personnel de continuer à fonctionner sans interruption malgré une démission (en lui évitant par exemple d'avoir à suspendre ses réunions faute du quorum). Mais il a en outre un effet secondaire, qui est d'empêcher une démission de prendre effet, contre la volonté expresse du titulaire, jusqu'à l'intronisation de son successeur — événement échappant au contrôle dudit membre et susceptible, comme dans le cas présent, de ne se produire que dans un avenir lointain. Si l'on considère que le titulaire d'un siège au Comité du personnel est essentiellement un fonctionnaire affecté à un organe du Secrétariat (une association du personnel étant précisément cela), il est possible de soutenir que le titulaire du siège ne peut démissionner que dans des conditions bien précises — celles que prévoit l'article 18.4. Mais vu leur nature particulière, les associations du personnel sont assujetties à la règle fondamentale de la liberté d'association évoquée *supra* au paragraphe 2 et si un fonctionnaire ne peut être tenu de faire partie d'une association du personnel, il ne saurait *a fortiori* être contraint d'y exercer une charge indéfiniment. En tout état de cause, nous estimons que l'article doit s'entendre sous la réserve qu'une démission peut prendre effet à l'expiration d'une période laissant un délai raisonnable pour procéder aux arrangements voulus pour pourvoir la vacance.

17 novembre 1987

---

11. UN FONCTIONNAIRE PEUT-IL ACCEPTER D'ÊTRE NOMMÉ CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR PAR LE GOUVERNEMENT D'UN ÉTAT MEMBRE ? — ARTICLE 1.6 DU STATUT DU PERSONNEL — ARTICLE 100, PARAGRAPHE 2, DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Mémorandum adressé au chef de Cabinet du Secrétaire général adjoint au Cabinet du Secrétaire général

1. Vous m'avez consulté sur le cas d'un fonctionnaire qui a accepté d'être nommé Chevalier de la Légion d'honneur par le gouvernement de [nom d'un Etat Membre] au titre de ses services passés.

2. La question est régie par l'article 1.6 du Statut du personnel des Nations Unies qui est conçu comme suit :

« Aucun fonctionnaire ne peut accepter d'un gouvernement une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ni une rémunération, si ce n'est pour services de guerre; aucun fonctionnaire ne peut accepter d'une source extérieure à l'Organisation une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ni une rémunération s'il n'a obtenu au préalable l'assentiment du Secrétaire général. Ce dernier ne donne son assentiment que dans des cas exceptionnels et si l'acceptation de la part du fonctionnaire n'est incompatible ni avec les termes de l'article 1.2 du Statut du personnel ni avec le statut de fonctionnaire international de l'intéressé. »

Aux termes de la première partie de la première phrase, qui est applicable en l'espèce, il est totalement exclu que les fonctionnaires acceptent *d'un gouvernement* une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ou une rémunération. Le Secrétaire général ne dispose d'aucune latitude pour les autoriser à le faire, ce que confirme le fait que, s'agissant des distinctions honorifiques, décorations, faveurs, dons et rémunérations de source non gouvernementale, le Secrétaire général peut en approuver l'acceptation, encore que dans des limites strictement définies.

3. L'article 1.6 du Statut a pour base l'Article 100, paragraphe 2, de la Charte des Nations Unies qui se lit :

« Chaque Membre de l'Organisation s'engage à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leurs tâches. »

4. L'interdiction catégorique figurant dans la première partie de la première phase de l'article 1.6 a dans la pratique été strictement et systématiquement appliquée.

5. Nous concluons que le fonctionnaire ne pourra accepter d'être nommé Chevalier de la Légion d'honneur qu'une fois qu'il aura quitté le service de l'Organisation.

25 novembre 1987

12. PEUT-IL ÊTRE MIS FIN À UN CONTRAT PERMANENT OU À UN CONTRAT DE DURÉE DÉTERMINÉE POUR CAUSE DE CONGÉS DE MALADIE — DISPOSITIONS PERTINENTES DU STATUT ET DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL

Mémorandum adressé au Directeur du Service médical au Siège de l'Organisation des Nations Unies et au Directeur du Bureau du Sous-Secrétaire général à l'administration et à la gestion

Le présent mémorandum a trait aux mesures dont peuvent faire l'objet les fonctionnaires qui prennent régulièrement des congés de maladie certifiés au point d'épuiser les congés de maladie auxquels ils ont droit ou même de dépasser les limites prescrites. Il est fondé sur les idées préliminaires que nous avions esquissées lors d'une réunion sur la question et prend en compte les points examinés.

1. *Possibilité de contester un certificat médical*

Aux termes de la disposition 106.2, *a,* viii, du Règlement du personnel des Nations Unies, il est loisible au Secrétaire général (c'est-à-dire au Directeur du Service médical) de contester le bien-fondé d'un congé de maladie, fût-il certifié par le médecin du fonctionnaire. Les différends éventuels doivent être soumis à un médecin tiers agréé par les parties ou à une commission médicale mais ne le sont que rarement. La question de savoir si la décision à laquelle aboutit cette procédure est sans appel n'est pas tranchée par la règle pertinente mais la réponse ne fait guère de doute si l'on considère que, bien que n'étant pas lié, le Secrétaire général aurait toute chance d'être désavoué par le Tribunal administratif s'il passait outre à une telle décision sans avoir d'excellentes raisons de le faire.

2. *Licenciement à titre disciplinaire*

S'il est constaté qu'un certificat est un faux ou a été obtenu frauduleusement ou que le congé de maladie est abusivement utilisé aux fins d'activités extérieures, des mesures disciplinaires appropriées — renvoi sans préavis ou autre type de licenciement à titre disciplinaire — peuvent être prises. De telles mesures peuvent également être prises si un fonctionnaire en congé de maladie quitte la région de son lieu d'affectation sans autorisation, en violation de la disposition 106.2, *a,* ix.

3. *Licenciement pour raisons de santé*

Le Secrétaire général peut mettre fin, en vertu de l'article 9.1, *a,* à un engagement permanent (et, en vertu de l'article 9.1, *b,* à un engagement de durée déterminée) si le fonctionnaire « en raison de son état de santé,

... n'est plus capable de remplir ses fonctions ». Cette disposition soulève plusieurs questions :

a) Une personne peut-elle être considérée comme n'étant plus capable de remplir ses fonctions en raison simplement d'absences fréquentes et prolongées si, dans l'intervalle de ces absences, elle est en mesure de s'acquitter de son travail ? On peut soutenir que certains postes au moins exigent de leur titulaire un minimum de présence et de fiabilité et ne peuvent être confiés à quelqu'un qui, pour des raisons de santé, fait souvent défection; si, dès lors, l'intéressé n'a pas les qualifications requises pour occuper un autre poste, il serait légitime de mettre fin à son engagement sur la base de l'article 9.1, *a*.

b) Un fonctionnaire à l'engagement duquel il a été mis fin sur la base de l'article 9.1, *a*, a-t-il nécessairement droit à une pension d'invalidité en vertu de l'article 33 des Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies — ce qui ferait simplement retomber sur la Caisse des pensions une charge incombant autrement à l'Organisation ? Selon le critère défini à l'alinéa *a* de l'article 33, il faut que l'intéressé ne soit « plus capable de remplir, dans une organisation affiliée, des fonctions raisonnablement compatibles avec ses capacités, en raison d'un accident ou d'une maladie affectant sa santé d'une façon qui semble devoir être permanente ou de longue durée ». Bien que l'article 9.1, *a*, n'énonce pas explicitement la condition de la durée à prévoir, on peut considérer qu'il l'implique, c'est-à-dire qu'il ne serait pas justifié de mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire qui, bien qu'ayant de longs ou nombreux congés de maladie à son passif, serait à même de démontrer qu'il a surmonté le problème (grâce à une opération ou à une cure par exemple). La possibilité de mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire sur la base de l'article considéré sans lui accorder de pension d'invalidité n'est toutefois pas exclue; d'un certain secours à cet égard est le fait que les décisions pertinentes doivent être prises par des organes différents mais vous noterez que toute apparence d'illogisme entre la décision mettant fin à l'engagement et la décision relative à la pension d'invalidité risque fort d'éveiller la méfiance du Tribunal administratif. La situation n'est pas fondamentalement différente si la maladie ou l'accident est imputable à l'exercice de fonctions officielles, à ceci près que l'intéressé aurait alors également droit à une pension sur la base de l'article 11.1, *c*, de l'appendice D du Règlement du personnel (sous réserve des dispositions de l'article 4.1).

c) Quelle serait la procédure à suivre pour mettre fin à un engagement pour raisons de santé ? Le Règlement du personnel n'apporte pas de réponse à cette question puisque la compétence du Comité des nominations et des promotions en la matière est limitée aux cas de licenciement pour services non satisfaisants (voir la disposition 104.14, *f*, ii, *c*, et le paragraphe 4 *infra*). De ce silence, on pourrait conclure qu'il peut être mis

fin à un engagement pour raisons de santé sans recourir à une procédure spéciale et sans faire intervenir un organe paritaire mais une telle approche est à déconseiller. Le mieux serait de modifier légèrement la disposition susvisée à l'effet d'étendre la compétence du Comité des nominations et des promotions au cas considéré ou d'admettre que le Comité est déjà investi de la compétence voulue.

4. *Licenciement pour services non satisfaisants*

L'article 9.1, *a,* permet également de mettre fin à un engagement « si les services de l'intéressé ne donnent pas satisfaction ». La question se pose donc de savoir s'il y a services non satisfaisants en cas d'absentéisme pour raisons de santé.

a) A l'appui d'une réponse positive, on peut faire valoir que les fonctionnaires bénéficient d'un régime libéral en matière de congés de maladie (disposition 106.2 du Règlement du personnel) et que si leurs absences excèdent les limites prévues, ils doivent commencer par utiliser leur congé annuel et, une fois ce congé épuisé, recourir aux congés spéciaux (à traitement complet ou partiel, ou sans traitement) prévus par la disposition 105.2, *a,* du Règlement du personnel; comme les congés spéciaux, n'étant pas de droit, ne sont pas automatiquement accordés, il n'y a rien d'anormal à les refuser et si le fonctionnaire continue de faire défection, il peut être mis fin à son engagement pour services ne donnant pas satisfaction ou pour abandon de poste.

b) En sens contraire, on peut faire valoir que, dans l'article cité plus haut, la clause relative aux services ne donnant pas satisfaction est immédiatement suivie de celle qui concerne la cessation de service pour raisons de santé (voir *supra* par. 3), de telle sorte que, si les services sont jugés non satisfaisants sur la *seule* base de l'état de santé du fonctionnaire, c'est la deuxième clause qui doit être invoquée.

c) Un fonctionnaire trop souvent absent pour raisons de santé peut certes avoir un comportement professionnel irréprochable lorsqu'il est présent mais, le plus souvent, il n'en est probablement pas ainsi. Si donc les services d'un fonctionnaire pris dans leur ensemble et compte tenu des absences liées à son état de santé ne donnent pas satisfaction, les rapports d'appréciation de son comportement professionnel devraient le faire apparaître et les conséquences en être tirées sous la forme d'une décision de licenciement ou de non-renouvellement d'engagement.

5. *Licenciement amiable*

S'il n'est pas possible de mettre fin à l'engagement d'un fonctionnaire pour services non satisfaisants (voir *supra* par. 4) et s'il semble trop onéreux pour l'Organisation et/ou la Caisse commune des pensions de recourir au licenciement pour raisons de santé (voir *supra* par. 3, *b,* le type

de licenciement prévu au dernier alinéa de l'article 9.1, *a*, peut être envisagé. Il implique le versement d'une indemnité de licenciement (qui, pour les fonctionnaires ayant plus de 15 ans de service, équivaut à un an de traitement), de l'indemnité tenant lieu de préavis prévue par la disposition 109.3, *c*, du Règlement du personnel (généralement égale à trois mois de traitement) et, le cas échéant, dans l'hypothèse prévue par l'article 9.3, *b*, d'une indemnité de licenciement supérieure de 50 % au plus à celle qui serait normalement versée — le total de l'indemnité pouvant donc aller jusqu'à environ 21 mois de traitement. A cet égard, il convient de noter que :

a) Le versement des indemnités susvisées ne devrait pas être approuvé si la période de service restant à accomplir (jusqu'à l'âge normal du départ à la retraite ou la date d'expiration de l'engagement de durée déterminée) ne le justifie pas.

b) Quel que soit le montant qui lui est offert (dans les limites qui viennent d'être indiquées), le fonctionnaire n'est pas tenu d'accepter et peut demander que lui soit accordé le bénéfice d'un licenciement pour raisons de santé, plus favorable.

c) Si le fonctionnaire souffre de graves troubles mentaux, le licenciement amiable pourrait se trouver exclu si l'intéressé n'est plus capable d'émettre un consentement valable — emportant renonciation à ses droits à une pension d'invalidité.

6. *Prolongation des engagements de durée déterminée jusqu'à épuisement du congé de maladie*

L'Organisation a pour politique de prolonger jusqu'à épuisement du congé de maladie l'engagement des titulaires de contrats de durée déterminée se trouvant en congé de maladie à la date d'expiration de leur engagement[11].

7. *Départ à la retraite pendant un congé de maladie*

La position prise voici quelque temps par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, qui a estimé qu'un fonctionnaire en congé de maladie ne pouvait prétendre à une pension ordinaire de retraite, anticipée ou différée, et n'avait droit qu'à une pension d'invalidité — ce qui excluait la conversion partielle en une somme en capital — a été abandonnée à la suite de l'affaire *Zanartu*[12]. Les fonctionnaires en congé de maladie peuvent donc désormais opter pour une pension de retraite ordinaire.

11 août 1987

13. RECOUVREMENTS AUXQUELS IL Y A LIEU DE PROCÉDER EN CAS D'ENDOMMAGEMENT DES VÉHICULES ET AUTRES BIENS D'ÉQUIPEMENT APPARTENANT À L'ONU DÛ À UNE FAUTE LOURDE IMPUTABLE À DES MEMBRES DU PERSONNEL D'UNE MISSION DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES — CIRCULAIRE ADMINISTRATIVE 7/79 DE L'ONUST — DISPOSITION 112.3 DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL DES NATIONS UNIES

Mémorandum adressé au Directeur de la Division des opérations hors siège du Bureau des activités opérationnelles hors Siège et activités d'appui externe (Département de l'administration et de la gestion)

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 20 juillet sur les recouvrements à opérer en cas d'endommagement des véhicules et autres biens d'équipement des Nations Unies dû à une faute lourde imputable aux membres du personnel d'une mission de maintien de la paix des Nations Unies. Vous précisez que des difficultés ont surgi sur deux points relatifs aux opérations de recouvrement. Vous indiquez tout d'abord que :

> « Lorsque la faute lourde est commise exactement dans les circonstances prévues, la définition existante et la liste des cas dans lesquels le dommage peut donner lieu à recouvrement ne posent pas de problème dans le cadre des missions. Mais des précisions doivent être apportées en ce qui concerne le cas où des véhicules des Nations Unies sont utilisés en dehors des heures de service ou pour des déplacements de convenance personnelle avec dédommagement fondé sur le kilométrage et sur le point de savoir s'il y a lieu de distinguer dans le personnel militaire entre les observateurs militaires des Nations Unies faisant partie d'une mission d'observation et les membres d'un contingent national affectés à une opération de maintien de la paix. »

A cet égard, vous indiquez que le Comité de contrôle du matériel travaille sur la base de la circulaire administrative 7/79 de l'ONUST et soulignez qu'en vertu de cette circulaire, « le conducteur, qu'il s'agisse d'un observateur militaire ou d'un membre du personnel civil des Nations Unies, encourt une responsabilité pécuniaire pouvant aller jusqu'à 100 % du dommage effectif subi par l'ONU (destruction ou remise en état) dans les cas où le dommage est imputable à une faute, lourde ou non, commise à l'occasion d'un déplacement de convenance personnelle.

2. Vous nous demandez « des directives supplémentaires sur la mise en œuvre des dispositions à appliquer en cas de faute lourde aux fins des recouvrements à opérer en cas d'endommagement des véhicules et

autres biens d'équipement des Nations Unies dans le cadre d'une opération de maintien de la paix ». A cet égard, nous vous renvoyons aux avis sur l'ensemble de la question que nous avons donnés antérieurement dans les documents suivants :

a) Mémorandum en date du 17 octobre 1969 adressé par le Sous-Secrétaire général responsable du Bureau des services généraux et le Conseiller juridique au Président du Comité de contrôle du matériel sous le titre « Procédures à suivre en cas de dommages causés accidentellement à des véhicules »;

b) Avis juridique en date du 20 août 1975, intitulé « Avis sur la procédure à suivre pour le recouvrement des indemnités dues en cas de dommages causés à des biens de la FUNU par des membres des contingents militaires »[13];

c) Avis juridique en date du 6 octobre 1975, intitulé « Question de la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires vis-à-vis de l'Organisation en cas de dommages causés accidentellement aux véhicules de l'Organisation des Nations Unies conduits par eux — Politique de l'Organisation dans ce domaine »[14];

d) Mémorandum en date du 8 mars 1976 adressé par le Directeur de la Division juridique générale au Président du Comité de contrôle du matériel sous le titre « Responsabilité pécuniaire des fonctionnaires en cas d'endommagement accidentel d'un véhicule sans faute de leur part »;

e) Lettre en date du 2 mars 1979 adressée par le Directeur par intérim de la Division juridique générale, responsable du Bureau des affaires juridiques, au Conseiller juridique du Bureau du Coordonnateur en chef des missions de maintien de la paix des Nations Unies au Moyen-Orient.

3. A propos de ces documents, nous insistons sur le fait que la circulaire administrative de l'ONUST, qui ne semble s'appliquer qu'aux membres du personnel civil et aux observateurs militaires, cadre tout à fait avec les vues émises dans l'avis juridique susmentionné du 6 octobre 1975 ainsi qu'avec la disposition 112.3 du Règlement du personnel. Cet avis juridique, qui reproduit le passage ci-après du mémorandum du Conseiller juridique en date du 27 octobre 1969, également évoqué plus haut, souligne que la mesure dans laquelle le conducteur d'un véhicule des Nations Unies doit être tenu pour pécuniairement responsable envers l'ONU du dommage causé à un véhicule dépend en partie du point de savoir si le véhicule était utilisé à des fins officielles ou non officielles :

> « 3. En vertu de la section VII du projet de texte [visant à établir des principes directeurs en matière de recouvrements], telle que nous l'interprétons, le conducteur d'un véhicule de l'Organisation serait pécuniairement responsable, sous réserve de certaines limites, des dommages causés à un véhicule si celui-ci est endommagé : *a*) alors qu'il est utilisé aux fins du service, s'il y a eu faute lourde du

conducteur; *b*) alors qu'il est utilisé aux fins du service, s'il y a eu faute, mais non faute lourde, de la part du conducteur; et *c*) s'il est utilisé en dehors du service (utilisation autorisée dans certaines missions), s'il y a eu faute, lourde ou non, de la part du conducteur.

« 4. A notre avis, il y a faute lourde lorsqu'on peut constater un élément d'imprudence, par exemple lorsque le fonctionnaire conduisait à une vitesse manifestement excessive ou en état d'ivresse ou a commis une infraction patente au code de la route.

« 5. Dans les cas visés aux alinéas *a* et *c*, il ne semble pas déraisonnable de tenir le conducteur pour pécuniairement responsable, mais nous ne pensons pas qu'il en soit de même dans ceux visés à l'alinéa *b* ...[15]. »

Les procédures à suivre pour le recouvrement des indemnités dues en cas d'endommagement de biens des Nations Unies par des militaires des contingents nationaux sont décrites dans l'avis juridique susmentionné du 20 août 1975.

Nous ajoutons que, lorsqu'il formule, sur la question des recouvrements auprès des fonctionnaires et observateurs militaires, la conclusion que le conducteur d'un véhicule des Nations Unies doit être tenu pour responsable de l'endommagement d'un véhicule dû soit à une faute lourde de sa part commise en service, soit à une faute, lourde ou non, commise à l'occasion de l'utilisation du véhicule à des fins non officielles ou récréatives, l'avis juridique en question cadre avec le principe de la responsabilité financière des fonctionnaires énoncé dans la disposition 112.3 du Règlement du personnel. Aux termes de cette disposition, « Les fonctionnaires peuvent être tenus de réparer, en tout ou en partie, le préjudice financier que l'Organisation pourrait avoir subi du fait de leur négligence ou parce qu'ils auraient enfreint une disposition du Statut du personnel, du Règlement du personnel ou d'une instruction administrative. »

17 septembre 1987

---

14. DEMANDE TENDANT À OBTENIR UN VERSEMENT À TITRE GRACIEUX EN FAVEUR D'UN MEMBRE D'UN CONTINGENT NATIONAL AFFECTÉ À LA FORCE D'URGENCE DES NATIONS UNIES DANS LE DÉSERT DU SINAÏ — CONDITIONS AUXQUELLES EST SUBORDONNÉE LA RÉGULARITÉ D'UN VERSEMENT À TITRE GRACIEUX — DISPOSITION 110.13, *a*, DU RÈGLEMENT FINANCIER ET DES RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — PRATIQUE DE L'ORGANISATION EN MATIÈRE DE REMBOURSEMENT DES INDEMNITÉS ALLOUÉES AUX MEMBRES DES CONTINGENTS PAR LES PAYS QUI LES FOURNISSENT

Mémorandum adressé au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales

1. Voici notre réponse à votre fiche de transmission du 3 février dans laquelle vous nous demandez nos vues sur une lettre en date du 19 janvier 1987 par laquelle une firme d'avocats demande à l'Organisation de consentir un versement à titre gracieux à un ancien membre d'un contingent d'un Etat Membre affecté en 1974 à la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU II) dans le désert du Sinaï. Les auteurs de la lettre invoquent à l'appui de leur demande les troubles dont souffrirait leur client (insomnie, nervosité, anxiété et dépression) du fait, aux dires de son conseiller médical, de sa période de service dans la Force.

Le bien-fondé d'un versement à titre gracieux ne peut être déterminé sur la base de la réclamation dans sa présentation actuelle

2. C'est au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion qu'il appartiendrait de décider si un versement à titre gracieux se justifie en l'occurrence, mais la disposition 110.13, *a*, du Règlement financier et des règles de gestion financières de l'Organisation précise que l'octroi d'un versement à titre gracieux ne peut être envisagé qu'une fois constaté par le Bureau des affaires juridiques que la responsabilité juridique de l'Organisation n'est pas engagée. Le Bureau des affaires juridiques n'est pas pour le moment en mesure de se prononcer sur ce point pour les deux raisons suivantes :

a) Les procédures établies en ce qui concerne les demandes d'indemnisation émanant de membres ou d'anciens membres des opérations de maintien de la paix des Nations Unies exigent que toute réclamation de cette nature soit transmise officiellement à l'ONU non pas directement par l'intéressé lui-même mais par son gouvernement agissant par l'en-

tremise de sa Mission permanente auprès de l'Organisation. L'ONU a pour pratique de rembourser aux Etats fournisseurs de contingents les indemnités qu'ils ont versées à leurs ressortissants ou aux ayants cause de ces derniers en cas de décès, blessure ou maladie attribuable à l'exercice de fonctions officielles au service d'une force de maintien de la paix des Nations Unies, à condition que ces indemnités aient été versées conformément à la législation de l'Etat en cause applicable au service dans les forces armées nationales et que le Vérificateur général des comptes du pays (ou une autorité de rang comparable) ait dûment certifié que la demande de remboursement a pour base un versement dûment effectué conformément aux dispositions de la législation nationale.

b) Nous ne disposons pas d'éléments suffisants pour conclure que la responsabilité juridique de l'ONU n'est pas engagée puisque aucune pièce justificative (procès-verbal, certificat médical ou attestation juridique) n'a été communiquée à l'appui de cette réclamation.

Rappel de la pratique des Nations Unies concernant le remboursement des indemnités allouées par les pays fournisseurs de contingents aux membres des contingents

3. La pratique susvisée de l'Organisation touchant le remboursement des indemnités allouées est décrite dans le rapport du Secrétaire général en date du 30 octobre 1974 sur le « Financement de la Force d'urgence des Nations Unies et de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement »[16], dont le paragraphe 21 précise ce qui suit :

> « ... le Secrétaire général s'en est tenu à la pratique antérieure suivant laquelle le pays fournissant [un] contingent [à une force de maintien de la paix des Nations Unies] verse aux bénéficiaires les sommes [c'est-à-dire les indemnités de décès et d'invalidité] prescrites par sa législation nationale et en demande ensuite le remboursement à l'Organisation des Nations Unies. »

4. Le principe selon lequel les indemnités dues en cas de décès ou d'invalidité imputable au service doivent d'abord être versées par l'Etat fournisseur de contingents en cause figure explicitement dans le Règlement de la FUNU I et dans celui de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre. L'article 40 du Règlement de la FUNU en date du 20 février 1957[17] dispose ce qui suit :

> « *Maladie, accident ou décès imputable au service dans la Force.* En cas de maladie, d'accident ou de décès d'un membre de la Force imputable au service de la Force, l'Etat aux forces armées duquel appartenait l'intéressé verse les prestations ou indemnités dues aux termes des lois et règlements applicables au service dans les forces armées de cet Etat ... »

L'article 39 du Règlement de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre en date du 25 avril 1964[18] reproduit mot pour mot l'article 40 du Règlement de la FUNU I.

5. Il n'a pas été établi de règlement de ce genre pour la FUNU II mais les budgets de la Force prévoient le même système de remboursement aux Etats fournisseurs de contingents des indemnités versées en cas de décès ou d'invalidité. Par exemple, les prévisions de dépenses de la FUNU pour la période allant du 25 octobre 1973 au 24 avril 1974 incluent un montant de 200 000 dollars des Etats-Unis pour le remboursement des « dépenses supplémentaires et extraordinaires des gouvernements — paiement d'indemnités aux membres des contingents en cas de décès ou d'invalidité »[19]. S'agissant des prévisions de dépenses de la FUNU et de la FNUOD pour la période allant du 25 octobre 1978 au 24 octobre 1979, le rapport du Secrétaire général en date du 15 novembre 1978 sur le « Financement des Forces des Nations Unies chargées du maintien de la paix au Moyen-Orient — Force d'urgence des Nations Unies et Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement »[20], précise dans son paragraphe 75 que les prévisions de dépenses au titre des « indemnités en cas de décès ou d'invalidité » sont basées sur un système de remboursement :

> « Les montants prévus doivent permettre de rembourser aux gouvernements qui fournissent des contingents les prestations versées par ces gouvernements en vertu de leur législation nationale ou de leurs règlements en cas de décès, de blessure, d'invalidité ou de maladie des membres des Forces, imputables au service au sein de la FUNU ou de la FNUOD. »

3 avril 1987

---

15. QUESTION DES RÉSERVES À LA CONVENTION SUR LES DROITS POLITIQUES DE LA FEMME — OBSERVATIONS CONCERNANT L'IDÉE D'ALIGNER L'ARTICLE VII DE LA CONVENTION SUR LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'EFFET JURIDIQUE DES RÉSERVES FIGURANT À L'ARTICLE 21 DE LA CONVENTION DE VIENNE SUR LE DROIT DES TRAITÉS

Lettre adressée au Secrétaire aux affaires extérieures du Ministère des affaires extérieures d'un Etat Membre

Voici notre réponse à votre lettre du 4 août 1987 concernant la question des réserves à la Convention de 1953 sur les droits politiques de la femme[21].

Aux termes de la deuxième phrase de son article VII, la Convention n'entre pas en vigueur entre un Etat qui n'accepte pas une réserve et l'Etat auteur de la réserve. Cette disposition a dès l'origine été matière à controverse entre les Etats parties. La réserve formulée le 9 février 1987 par le Yémen démocratique à l'article VII de la Convention, à laquelle vous vous référez dans votre lettre, est analogue à celles dont la même disposition a fait l'objet de la part de divers autres Etats, à savoir l'Albanie, la Bulgarie, la Hongrie, l'Indonésie, la Pologne, la République démocratique allemande, la Roumanie, la RSS de Biélorussie, la RSS d'Ukraine, la Tchécoslovaquie et l'Union des Républiques socialistes soviétiques. Ces réserves n'ont pas été acceptées par le Canada, le Danemark, l'Ethiopie, Israël, la Norvège, le Pakistan, les Philippines et la République dominicaine.

Il est suggéré dans votre lettre d'amender le texte de l'article VII de la Convention susmentionnée pour l'aligner sur les dispositions de l'article 21 de la Convention de Vienne sur le droit des traités[22] relatives à l'effet juridique des réserves. Deux méthodes sont envisagées pour aboutir à ce résultat.

Selon la première, le Secrétaire général rédigerait un amendement à l'article VII de la Convention de 1953 visant à aligner cette disposition sur la Convention de 1969 et le soumettrait aux parties, l'acceptation étant présumée en l'absence d'objection dans un délai de 90 jours. A cet égard, nous croyons devoir vous signaler que le Secrétaire général, en qualité de dépositaire, n'a pas compétence en vertu de la Convention de 1953, non plus qu'en vertu de la Convention de 1969 pour proposer des amendements à la Convention en cause et que l'amendement proposé ne pourrait prendre effet sur la base de la présomption d'acceptation visée plus haut vu que, aux termes du paragraphe 4 de l'article 40 de la Convention de 1969, un amendement ne peut entrer en vigueur pour aucun Etat déjà partie à la Convention de 1953 qui ne l'a pas expressément accepté.

La deuxième méthode consisterait à faire inscrire la question à l'ordre du jour de la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale en vue de son renvoi à la Sixième Commission, avec pour objectif de faire sanctionner les amendements par l'Assemblée. A cet égard, il convient de souligner que les traités internationaux ne peuvent être amendés que par les entités qui y sont parties. L'Assemblée générale n'a donc pas compétence pour proposer des amendements à la Convention de 1953. Mais elle peut naturellement recommander aux parties contractantes d'envisager de négocier un amendement visant à aligner l'article VII de la Convention sur les dispositions de l'article 21 de la Convention de Vienne. Pour qu'une recommandation en ce sens puisse être adoptée, il faudrait proposer à l'Assemblée générale d'inclure une question additionnelle à l'ordre du jour de la session en cours conformément aux prescriptions de l'article 15 du Règlement intérieur. Vous noterez toutefois que cette méthode risque de se heurter à une vive opposition de la part des parties à la Convention de 1953, peu enclines à examiner une proposition d'amendement dans une enceinte où sont représentés des Etats autres que ceux qui sont parties à la Convention.

22 septembre 1987

---

16. PROCÉDURES OUVERTES DANS LE CADRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR SOUMETTRE ET FAIRE ABOUTIR DES RÉCLAMATIONS FINANCIÈRES D'ORIGINE CONTRACTUELLE — ARTICLE 105 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET ARTICLE FINAL, SECTIONS 32 ET 34, DE LA CONVENTION DE 1946 SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES — RÈGLEMENT DES LITIGES D'ORIGINE CONTRACTUELLE ET AUTRES LITIGES DE DROIT PRIVÉ

Lettre adressée à un professeur

1. Vous avez envoyé au Cabinet du Secrétaire général une lettre à laquelle le Bureau des affaires juridiques a été invité à répondre.

2. A en juger par les questions posées dans votre lettre, vous souhaitez savoir si l'ONU a institué des procédures permettant de présenter et de faire aboutir des réclamations financières. Pour faciliter les choses, nous répondons ci-dessous à vos questions dans l'ordre où vous les avez

posées. Vous voudrez bien noter qu'un avis juridique établi par le Bureau des affaires juridiques en 1976[23] apporte des réponses plus détaillées aux questions que vous posez.

Présentation de réclamations

3. En règle générale, les instances judiciaires nationales ne connaissent pas des réclamations privées d'origine contractuelle ni des autres différends de droit privé mettant en cause l'ONU parce que celle-ci bénéficie de privilèges et immunités au nombre desquels figure l'immunité de juridiction.

4. L'Article 105 de la Charte des Nations Unies dispose dans son paragraphe 1 que « L'Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses Membres des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. » Le paragraphe 3 du même article autorise l'Assemblée générale à faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des privilèges et immunités prévus au paragraphe 1 et de proposer « aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet ».

5. Le 13 février 1946, l'Assemblée générale a adopté la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[24]. Dans son article final, section 32, la Convention stipule qu'elle entrera en vigueur à l'égard de chaque Membre des Nations Unies à la date du dépôt par ce Membre de son instrument d'adhésion. Selon la section 34 du même article, tout membre doit, lors du dépôt de son instrument d'adhésion, être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la Convention.

6. L'article II, section 2, de la Convention dispose ce qui suit :

> « L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier. Il est toutefois entendu que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution. »

Bien que les Etats-Unis ne soient devenus parties à la Convention qu'en 1970, ils ont dès 1945 reconnu à la section 2, *b*, de leur Loi sur les immunités des organisations internationales (International Organizations Immunities Act)[25] l'immunité de juridiction de l'ONU et d'autres organisations internationales dont ils font partie.

7. En ce qui concerne le règlement des différends, l'article VIII, section 29, de la Convention stipule :

> « L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour :
>
> « *a*) Les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l'Organisation serait partie;

« *b*) Les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire de l'Organisation qui, du fait de sa situation officielle, jouit de l'immunité, si cette immunité n'a pas été levée par le Secrétaire général. »

8. Comme l'ONU bénéficie, ainsi qu'il a été indiqué *supra* au paragraphe 3, de l'immunité de juridiction en vertu de son acte constitutif et d'autres instruments, elle a veillé à établir par la voie contractuelle des procédures aux fins du règlement des différends l'opposant à des personnes privées. A cet égard et conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financières des Nations Unies, tous les contrats avec des personnes privées sont normalement conclus par écrit et sont accompagnés de la version appropriée des Conditions générales types de l'Organisation des Nations Unies.

9. Les Conditions générales types qui sont le plus souvent annexées aux contrats et commandes contiennent une clause prévoyant le recours à l'arbitrage pour le règlement des différends. La clause d'arbitrage qu'il est d'usage d'inclure dans les commandes se lit comme suit :

« Toute contestation ou réclamation née ou découlant du présent contrat ou de l'inobservation de ses dispositions sera réglée, faute de l'être par voie de négociation directe, conformément au Règlement d'arbitrage de la CNUDCI actuellement en vigueur. Les parties seront liées par la sentence arbitrale qui sera rendue à la suite de cette procédure d'arbitrage après qu'il aura été définitivement statué sur la contestation ou réclamation en cause. »

10. Comme le prévoit cette clause, le premier mode de règlement des différends utilisé par l'ONU est la négociation. Normalement, la partie plaignante doit préciser la nature de sa réclamation dans une communication écrite adressée au département dont relève techniquement le contrat, laquelle est transmise par ce dernier au Bureau des affaires juridiques pour analyse et avis. Le Bureau des affaires juridiques se prononce alors sur le bien-fondé de la réclamation. Si la réclamation paraît fondée et si une solution négociée semble possible, nous suggérons normalement des formules susceptibles d'être envisagées. C'est à ce stade, d'après notre expérience, que la majorité du contentieux est réglée. A supposer, ce qui est peu probable, que le différend persiste, la partie plaignante est priée de soumettre la réclamation à l'arbitrage conformément au Règlement d'arbitrage de la CNUDCI.

11. Le Règlement d'arbitrage de la CNUDCI, au contraire de celui de l'Association américaine d'arbitrage (AAA) ou de celui de la Chambre de commerce international (CCI) n'est pas réservé à l'usage exclusif d'un organisme d'arbitrage. Il a donc la particularité et l'avantage de pouvoir être appliqué par une foule d'associations et d'organismes d'arbitrage dans le monde entier, ce qui en fait un instrument bien adapté à la di-

mension mondiale de l'activité des Nations Unies. Il arrive toutefois que l'Organisation convienne d'avance avec le cocontractant d'utiliser les services d'un organisme d'arbitrage commercial, tel que l'AAA, la CCI ou la Chambre de commerce de Londres, notamment pour les transactions portant sur des immeubles. En pareil cas, l'expression « sous les auspices de ... » est insérée à la fin de la deuxième phrase du texte cité *supra* au paragraphe 9.

Procédures administratives

12. En dehors de ce qui est indiqué plus haut, aucune procédure administrative n'est prévue pour l'articulation des griefs ou la solution des différends en matière financière ou commerciale.

Tribunal administratif

13. Le Tribunal administratif des Nations Unies a une compétence limitée à celle qui est prévue par l'article 2 de son Statut et par l'article 48 des Statuts et du Règlement de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. L'article 2, paragraphe 2, du Statut du Tribunal dispose ce qui suit :

> « Le Tribunal est compétent pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation du contrat d'engagement des fonctionnaires du Secrétariat de l'ONU ou des conditions d'emploi de ces fonctionnaires et pour statuer sur lesdites requêtes. Les mots "contrat" et "conditions d'engagement" comprennent toutes dispositions pertinentes du Statut et du Règlement en vigueur au moment de l'inobservation invoquée, y compris les dispositions du règlement des pensions du personnel. »

14. Le Tribunal s'est, dans le passé, déclaré compétent pour connaître de recours intentés par des personnes employées sur une base contractuelle mais n'ayant pas la qualité de fonctionnaires et dont le contrat d'emploi ne prévoyait pas de mode de règlement des différends. Mais il l'a fait dans des circonstances très particulières (*Teixeira c. le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies,* affaire n° 214, jugements n^{os} 233 du 13 octobre 1978 et 255 du 24 avril 1980)[26], qui ne risquent guère de se représenter puisqu'il est désormais de règle d'inclure une clause d'arbitrage dans la plupart des contrats d'emploi à l'ONU.

27 décembre 1987

17. ASSIGNATION ÉMANANT D'UN ORGANE QUASI JUDICIAIRE MOTIVÉE PAR DES ALLÉGATIONS DE DISCRIMINATION FORMULÉES PAR UN ANCIEN FONCTIONNAIRE À L'ENCONTRE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES ET DE DEUX FONCTIONNAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — FONDEMENT DE L'IMMUNITÉ DE JURIDICTION DE L'ORGANISATION AU REGARD DES ORGANES JUDICIAIRES ET QUASI JUDICIAIRES — CAS DANS LESQUELS L'IMMUNITÉ COMPLÈTE DE JURIDICTION DE L'ONU ET D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES A ÉTÉ AFFIRMÉE PAR DES TRIBUNAUX DES ÉTATS-UNIS

Lettre adressée à la Commission des Etats-Unis sur l'égalité des chances en matière d'emploi

L'assignation motivée par des allégations de discrimination que la Commission de l'égalité des chances en matière d'emploi a envoyées à l'Assemblée générale le 29 janvier 1987 a été transmise pour réponse au Bureau des affaires juridiques. Nous notons que cette assignation fait suite à la plainte pour discrimination (qui y est jointe en annexe) déposée à la Commission des droits de l'homme de la ville de New York par une personne ayant travaillé pour l'Organisation sur la base d'un engagement de courte durée et a été envoyée aux fins de double archivage à la Commission sur l'égalité des chances en matière d'emploi. Nous notons en outre que la plainte déposée auprès de la Commission des droits de l'homme de la ville de New York cite comme défendeurs, outre l'Assemblée générale des Nations Unies, le Directeur de la Division du recrutement et le Directeur de la Division des publications du Département des services de conférence. L'un et l'autre sont, nous le soulignons, fonctionnaires de l'Organisation. Il n'a pas été reçu d'assignation à leur adresse, mais nous saisissons cette occasion pour répondre au nom de tous les défendeurs.

Comme vous le savez, l'ONU est une organisation internationale de droit public, établie par un traité (la Charte des Nations Unies) auquel sont parties 159 Etats, dont les Etats-Unis. Aux termes de l'Article 7 de la Charte, l'Assemblée générale est un organe principal de l'Organisation. Le statut et les privilèges et immunités de l'Organisation sont définis aux Articles 104 et 105 de la Charte et dans la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies[27] à laquelle les Etats-Unis sont aujourd'hui parties.

L'article II, section 2 de la Convention, dispose que :

« L'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé ... »

Aux termes de l'article V, section 18 :

« Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies :

« *a*) Jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits); ...»

Le statut des locaux de l'Organisation est en outre précisé dans l'Accord du 26 juin 1947[28] entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation. Aux Etats-Unis, les privilèges et immunités des Nations Unies sont également définis dans la Loi sur les immunités des organisations internationales (International Organizations Immunities Act)[29].

Eu égard au texte législatif et aux dispositions conventionnelles susvisés, l'ONU, ses organes ou ses fonctionnaires ne peuvent être assignés à comparaître ni être impliqués dans une procédure devant la Commission sur l'égalité des chances en matière d'emploi. Les tribunaux des Etats-Unis ont eu l'occasion d'affirmer l'immunité complète de juridiction de l'ONU et d'autres organisations internationales. Dans l'affaire *Tuck c. Organisation panaméricaine de la santé,* il a été jugé qu'une organisation internationale n'était pas susceptible d'être poursuivie en justice par une personne ne faisant pas partie de son personnel qui se plaignait de manœuvres dolosives affectant son recrutement[30]. Dans l'affaire *Broadbent c. Organisation des Etats américains*[31], des membres du personnel de l'OEA arguant de la violation de leur contrat d'emploi ont été déboutés au motif que l'Organisation jouissait de l'immunité de juridiction[32]. Dans l'affaire *Kissi c. de Laroisiere*[33], le Tribunal a jugé que le Directeur du Fonds monétaire international ne pouvait être poursuivi en justice pour discrimination par un fonctionnaire du Fonds.

L'ONU et les autres organisations internationales bénéficient également de l'immunité de juridiction à l'égard des organes quasi judiciaires. Dans les affaires *Canteen Corporation, Restaurant Associations Industries, Inc.* et *Commercial Services of the United Nations*[34], l'une et l'autre portées devant le Bureau national des relations de travail (deuxième secteur de New York), le Directeur régional a reconnu le 31 juillet 1986 l'immunité de juridiction d'un service de l'ONU à l'égard d'un recours intenté par un employé d'une entreprise, *Canteen Corporation,* pour violation de la section *a*, 1, 3 et 5, de la Loi relative au Bureau national des relations de travail. Le Directeur régional a déclaré au paragraphe 3 de sa décision :

« S'agissant du grief de violation de la Loi par le Service de gestion commerciale de l'Organisation des Nations Unies, les choses doivent en rester là puisque cette organisation bénéficie de l'immunité de juridiction au regard du Bureau national des relations de travail en vertu de la Loi d'intérêt général sur l'organisation internationale, 22 U.S.C. sec. 288, qui énonce les privilèges et immunités des Nations Unies. Vous soutenez que l'Accord de siège entre l'ONU et les Etats-Unis implique consentement à l'application à l'ONU de la législation des Etats-Unis. Je note toutefois que l'ONU n'interprète pas ainsi l'Accord de siège et conteste que le Bureau national des relations de travail ait compétence pour connaître de l'affaire. L'Accord de siège semble de toute façon viser l'application de la législation des Etats-Unis aux locaux de l'Organisation des Nations Unies mais non son application à l'Organisation en tant qu'entité. Dès lors donc que l'ONU n'a pas clairement accepté la compétence du Bureau national des relations de travail, je suis conduit à xclure la compétence du Bureau à l'égard de la subdivision ad - ministrative de l'ONU qu'est le Service de gestion commerciale[35].

La décision du Directeur régional a été confirmée par le Jurisconsulte du Comité national des relations de travail le 28 août 1986 dans les termes suivants :

« Le recours est rejeté essentiellement pour les raisons exposées dans la lettre du Directeur régional en date du 31 juillet 1986. Contrairement à ce que vous prétendez dans votre recours, l'ONU a excipé de son immunité de juridiction devant le Bureau régional, lequel a, dans le passé, refusé d'affirmer sa compétence à l'égard d'entités internationales du même type[36]. »

Nous comptons donc que la Commission rejettera dans son intégralité la plainte dirigée contre l'ONU et les deux fonctionnaires susvisés. Vous noterez que, s'agissant de la plainte n° 11126514-EP soumise à la Commission des droits de l'homme de la ville de New York, nous avons, dans une lettre en date du 2 mars 1987 adressée au greffe, fait valoir que la plainte en question échappait à la compétence de la Commission et devait être rejetée dans son intégralité.

Nous ajoutons que les conditions d'emploi à l'ONU sont régies par le Statut et le Règlement du personnel des Nations Unies. Le plaignant a exercé les fonctions de commis-manœuvre sur la base, d'abord, d'un contrat de courte durée pendant la trente-sixième session de l'Assemblée générale (1981) puis, de nouveaux contrats de courte durée en mars et en mai 1982 pendant la Conférence sur le droit de la mer. Il a cherché à se faire réengager par les Nations Unies après expiration de son dernier contrat de durée déterminée, le 31 mai 1982. Sa candidature a été dûment prise en considération en même temps que celle de nombreux autres pos-

tulants mais il n'a pas été possible de le réengager. A cet égard, nous attirons votre attention sur la disposition 304.4 du Règlement du personnel des Nations Unies aux termes de laquelle les engagements pour une période de courte durée « n'autorisent pas leurs titulaires à compter sur une prolongation ou sur une nomination d'un type différent. »

Nous vous signalons en outre que le Statut et le Règlement du personnel des Nations Unies ouvrent aux fonctionnaires et anciens fonctionnaires qui estiment avoir fait l'objet de mesures illégales, y compris de mesures discriminatoires, des recours tant administratifs que judiciaires. Le plaignant n'a pas cherché à user de ces recours.

3 mars 1987

---

18. STATUT DE LA CORRESPONDANCE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ACHEMINÉE PAR VALISE — OBLIGATION DES ÉTATS MEMBRES DE FAIRE BÉNÉFICIER CETTE CORRESPONDANCE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS PRÉVUS PAR LA CONVENTION DE 1946 SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES ET LA CONVENTION DE VIENNE DE 1961 SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

Note adressée au Représentant permanent d'un Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies

Le Conseiller juridique a l'honneur de se référer au statut de la correspondance de l'Organisation des Nations Unies acheminée par valise.

L'attention du Conseiller juridique a récemment été appelée sur le fait que les valises des Nations Unies, portant des marques visibles de leur caractère et identifiées comme telles par un sceau, ont été ouvertes de force à leur arrivée à destination, le 1er septembre et le 19 octobre 1987. Ces agissements sont une source de grave préoccupation pour l'Organisation, car ils méconnaissent le statut juridique des valises des Nations Unies et vont à l'encontre des obligations incombant à [nom d'un Etat Membre] en vertu des conventions internationales existantes.

A cet égard, il y a lieu de rappeler qu'aux termes de l'article III, section 10, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946[37] à laquelle [nom d'un Etat Membre] est partie, l'Organisation a, entre autres, le droit d'expédier et de recevoir sa correspondance par des valises qui jouissent des mêmes privilèges et immuni-

tés que les valises diplomatiques. Les privilèges et immunités des valises diplomatiques sont décrits en détail dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques[38] à laquelle [nom d'un Etat Membre] est également partie. L'article 27 de la Convention de Vienne stipule clairement dans son paragraphe 2 que la valise diplomatique ne doit être ni ouverte ni retenue. Le paragraphe 1 du même article exige que les colis constituant la valise portent des marques extérieures visibles de leur caractère.

Le Conseiller juridique veut croire que les incidents survenus à propos des valises de l'ONU ne se renouvelleront pas et que les autorités compétentes respecteront scrupuleusement les obligations qui leur incombent en cette matière en vertu des conventions internationales susmentionnées.

3 mars 1987

---

19. ASSUJETTISSEMENT, SUR LA BASE DE LA LÉGISLATION D'UN ÉTAT MEMBRE, DES FONCTIONNAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES RECRUTÉS SUR LE PLAN LOCAL À L'OBLIGATION DE SE FAIRE DÉLIVRER UN PERMIS DE TRAVAIL PAR LES AUTORITÉS DU PAYS — ARTICLES 100 ET 101 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES — ARTICLE V, SECTION 17, DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES — SENS DU TERME « FONCTIONNAIRES » AUX FINS DE L'ARTICLE V, SECTION 17, DE LA CONVENTION EU ÉGARD À LA RÉSOLUTION 76 (I) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Note verbale adressée au Représentant permanent d'un Etat Membre auprès de l'Organisation des Nations Unies

Le Conseiller juridique des Nations Unies présente ses compliments au Représentant permanent [nom d'un Etat Membre] auprès de l'Organisation et a l'honneur de se référer à la question des permis de travail exigés des fonctionnaires de l'Organisation recrutés sur le plan local.

Le Conseiller juridique a été informé par les bureaux des Nations Unies installés dans votre pays que, sur la base d'une loi récemment promulguée, tous les fonctionnaires recrutés sur le plan local sont tenus de se

faire délivrer des permis de travail par les autorités du pays et que l'obtention d'un tel permis est obligatoire pour tous les ressortissants de [nom de l'État Membre] travaillant pour des missions diplomatiques étrangères et des missions d'organisations internationales.

A cet égard, le Conseiller juridique souhaite appeler l'attention des autorités compétentes sur ce qui suit. Le recrutement et la nomination des fonctionnaires des Nations Unies sont régis par les Articles 100 et 101 de la Charte des Nations Unies à laquelle [nom de l'Etat Membre] est partie. Selon l'Article 101, le personnel est nommé par le Secrétaire général qui est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. L'assujettissement des fonctionnaires à l'obligation de se faire délivrer des permis de travail risque d'entraver l'exercice par le Secrétaire général du pouvoir exclusif que lui confère l'Article 101 de la Charte des Nations Unies en matière de nomination de son personnel. Le Conseiller juridique se voit donc contraint de souligner que la loi en question ne serait pas conforme aux obligations qui incombent à l'Etat en cause en vertu de la Charte.

D'autre part, le Secrétaire général est tenu de communiquer aux gouvernements des Etats Membres, conformément à l'Article V, section 17, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[39] à laquelle [nom de l'Etat Membre] est également partie, les noms des fonctionnaires des Nations Unies. Etant donné que, par sa résolution 76 (I) du 7 décembre 1946, l'Assemblée générale a décidé que doivent être considérés comme fonctionnaires de l'Organisation aux fins de l'Article V, section 17, de la Convention, tous les membres du personnel des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure, la liste des noms à communiquer au gouvernement [nom de l'Etat Membre] inclurait nécessairement tous les membres du personnel recrutés sur place visés plus haut.

Le Conseiller juridique est convaincu que l'assujettissement des fonctionnaires internationaux recrutés sur place qui ont la nationalité de [nom de l'Etat Membre] à l'obligation de se faire délivrer des permis de travail est le résultat d'une inadvertance ou d'une erreur d'interprétation des obligations pertinentes dudit Etat. Le Conseiller juridique espère donc que, eu égard aux explications qui précèdent, les autorités compétentes prendront les mesures nécessaires pour circonscrire le champ d'application de la loi sur les permis de travail, évitant ainsi d'entraver l'exercice par le Secrétaire général du pouvoir qui lui appartient de recruter et de nommer son personnel.

19 janvier 1987

---

20. INCORPORATION DE FONCTIONNAIRES DES NATIONS UNIES DANS LES FORCES ARMÉES D'UN ÉTAT MEMBRE — LES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DE 1946 SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES PEUVENT-ELLES ÊTRE CONSIDÉRÉES COMME APPLICABLES À L'ENSEMBLE DES FONCTIONNAIRES DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES ?

Lettre adressée au représentant résident du PNUD dans un Etat Membre

Votre lettre du 2 septembre 1987 relative à l'incorporation de fonctionnaires des Nations Unies dans les forces armées de [nom d'un Etat Membre] a été renvoyée au Bureau des affaires juridiques pour avis.

Vous y évoquez le cas de deux fonctionnaires de la FAO titulaires de contrats de durée déterminée devant expirer le 31 décembre 1987 qui ont été incorporés dans les forces armées et vous indiquez que, conscient que le gouvernement de l'Etat en cause n'a pas signé la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, vous aimeriez avancer auprès de lui la thèse que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies s'applique à tous les fonctionnaires du système des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées.

D'un point de vue strictement juridique, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ne s'applique qu'aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. Si souhaitable soit-il de voir assujettis à un régime uniforme l'ensemble des fonctionnaires des Nations Unies, le fait est que, juridiquement parlant, le gouvernement de l'Etat en cause n'est pas tenu de faire bénéficier les fonctionnaires des institutions spécialisées de l'exemption du service national. En conséquence, la seule voie qu'il soit possible de suivre en ce qui concerne les fonctionnaires des institutions spécialisées est de demander au gouvernement de leur accorder un sursis ou une exemption en invoquant à l'appui de cette demande non pas une obligation juridique mais le statut de fonctionnaire de telle ou telle institution spécialisée que possèdent les intéressés. En cas de refus de la part du gouvernement, le fonctionnaire devrait, conformément à la procédure habituelle, être mis en congé sans traitement pour la durée prévue du service militaire. Il n'est normalement accordé de congé sans traitement qu'aux fonctionnaires qui ont accompli une période de stage jugée satisfaisante d'un an ou qui se sont vu accorder une nomination à titre permanent ou régulier.

17 septembre 1987

---

21. INCORPORATION PAR UN ÉTAT MEMBRE DANS SES FORCES ARMÉES D'UN DE SES RESSORTISSANTS TITULAIRE D'UN ENGAGEMENT DE DURÉE DÉTERMINÉE AU SECRÉTARIAT DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE OCCIDENTALE — ANALYSE DES DISPOSITIONS RELATIVES AU SERVICE MILITAIRE CONTENUES DANS L'ACCORD DE 1979 RELATIF AU SIÈGE DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'ASIE OCCIDENTALE ET DANS LA CONVENTION DE 1946 SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Mémorandum adressé au Sous-Secrétaire général au Bureau de la gestion des ressources humaines

1. Nous nous référons à un télégramme de la Commission économique et sociale pour l'Asie occidentale, reçu le 6 octobre, nous demandant notre avis sur la question de l'incorporation par un Etat hôte dans ses forces armées d'un ressortissant de cet Etat qui travaille comme agent de sécurité à la CESAO sur la base d'un contrat de durée déterminée.

2. Le statut des membres du personnel de la CESAO au regard du gouvernement hôte est régi par l'Accord du 13 juin 1979 relatif au Siège de la Commission économique des Nations Unies pour l'Asie occidentale[40]. Le paragraphe 1, *d*, de l'article 8 dispose que les fonctionnaires de la Commission sont exemptés de toute obligation relative au service militaire mais « compte dûment tenu des dispositions du paragraphe 2 [dudit] article ». Ce dernier paragraphe stipule que les fonctionnaires de la Commission qui ont la nationalité de l'Etat hôte ne sont pas exemptés des obligations relatives au service militaire ou à tout autre service obligatoire dans l'Etat en cause, étant toutefois entendu que ceux qui, du fait de leurs fonctions, sont inscrits sur une liste nominale dressée par le Secrétaire exécutif et approuvée par les autorités compétentes de l'Etat hôte recevront, en cas de mobilisation, une affectation spéciale conformément à la législation nationale. En outre, lesdites autorités sont censées accorder, à la demande de la Commission et au cas où d'autres fonctionnaires de la Commission ressortissants du pays hôte seraient appelés au service national, les dispenses qui pourraient être nécessaires pour éviter l'interruption d'un service essentiel. Le fonctionnaire en cause ne rentre pas dans les catégories pour lesquelles une exemption est prévue et est donc tenu d'obéir à l'ordre d'incorporation des autorités de l'Etat hôte.

3. Des dispositions relatives à l'exemption du service militaire des fonctionnaires des Nations Unies figurent également dans la Convention

sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946[41] à laquelle l'Etat hôte a adhéré sans réserve. Aux termes de l'article V, section 18, *c*, de la Convention, les fonctionnaires des Nations Unies sont « exempts de toute obligation relative au service national ». Aucune exception permettant l'incorporation de fonctionnaires dans les forces armées de leur gouvernement n'est prévue.

4. Pour concilier les diverses dispositions relatives au service militaire figurant dans l'Accord de siège de la CESAO et la Convention, nous avons cherché dans les deux instruments des indications quant à la manière de les interpréter l'un par rapport à l'autre. La Convention n'est d'aucun secours à cet égard, mais l'Accord de siège contient plusieurs dispositions pertinentes :

a) Le troisième alinéa du préambule dispose que : « la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ... à laquelle [l'Etat hôte] est partie s'applique par définition à la Commission économique des Nations Unies pour l'Asie occidentale ».

b) Le quatrième alinéa du préambule précise que l'Accord complète « la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies afin de régler les questions qui ne sont pas visées par ladite Convention... »;

c) Le paragraphe 2 de l'article 13 dispose ce qui suit :

> « Les dispositions du présent Accord sont considérées comme complémentaires de celles de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Lorsqu'une disposition du présent Accord et une disposition de la Convention traite du même sujet, *les deux dispositions seront considérées,* dans toute la mesure du possible, *comme complémentaires,* toutes deux seront appliquées sans que l'une puisse restreindre la portée de l'autre. » (c'est nous qui soulignons).

S'agissant du problème considéré, il est à noter que la Convention et l'Accord de siège contiennent au sujet de l'incorporation dans les forces armées des dispositions similaires mais que le second instrument prévoit une exception en ce qui concerne les ressortissants de l'Etat hôte. On peut soutenir que comme cette exception est *lex specialis* et a été négociée postérieurement à l'adoption de la Convention, elle doit primer sur la disposition plus générale de la Convention. Cet argument serait manifestement décisif dans une conception assimilant la Convention à une série d'accords bilatéraux entre l'Organisation et chacun des Etats qui y sont parties. Une telle interprétation se heurte certes au fait que la Convention est un instrument multilatéral mais elle peut néanmoins être considérée comme la meilleure possible et il ne semble donc pas y avoir d'arguments juridiques à invoquer à l'encontre de l'incorporation envisagée.

Statut d'un fonctionnaire incorporé au regard des Nations Unies

5. La deuxième des questions soulevées dans le télégramme susvisé concerne le statut juridique de l'intéressé au regard de la CESAO pendant la période allant de la date de son incorporation à la date d'expiration — 8 août 1988 — de son contrat de durée déterminée, à supposer que l'Administration décide de ne pas intervenir auprès des autorités de l'Etat hôte et laisse l'intéressé répondre à l'ordre d'incorporation.

6. Sauf démission volontaire du fonctionnaire, la disposition applicable est la dernière phrase de l'alinéa *c* de l'appendice C au Règlement du personnel aux termes de laquelle il doit être mis fin au service de l'intéressé conformément aux clauses de son engagement. Cette disposition n'est probablement pas d'un grand secours en l'occurrence puisque l'engagement du fonctionnaire en cause n'expirera qu'en août 1988 et qu'il ne peut être licencié ni en vertu d'une clause spéciale de sa lettre de nomination ni, semble-t-il, sur la base d'un des motifs de licenciement énumérés à l'article 1.9, *b,* du Statut du personnel. Il paraît donc nécessaire d'appliquer par analogie la disposition contenue dans la première phrase de l'alinéa *c* de l'appendice C (qui vise les fonctionnaires nommés à titre permanent ou régulier), c'est-à-dire *de mettre l'intéressé en congé spécial sans traitement jusqu'à la fin de sa période de service militaire ou jusqu'à l'expiration, si elle intervient avant, de son contrat de durée déterminée.* La question se pose toutefois de savoir si l'alinéa *d* lui garantit un réengagement même après l'expiration de son contrat, encore qu'une interprétation raisonnable conduise, semble-t-il, à une réponse négative (puisque la disposition en question vise, comme celle qui figure dans la première phrase de l'alinéa *c*, les fonctionnaires nommés à titre permanent ou régulier).

16 octobre 1987

22. L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DOIT-ELLE ÊTRE EXONÉRÉE D'UNE TAXE D'ENTRETIEN PORTUAIRE QU'IL EST PROPOSÉ D'INSTITUER DANS UN ÉTAT HÔTE — NATURE DE LA TAXE EN QUESTION — ARTICLE II, SECTION 7, DE LA CONVENTION DE 1946 SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Note adressée à la Mission permanente d'un Etat Membre auprès de l'Organisation des Nations Unies

Le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a l'honneur de se référer à la question de l'institution d'une taxe d'entretien portuaire envisagée dans la réglementation intérimaire édictée par le Service des douanes de [nom d'un Etat Membre] et dans l'amendement pertinent à la réglementation douanière.

La réglementation intérimaire modifie à titre provisoire la réglementation douanière pour donner effet aux dispositions de la Loi de 1986 sur la mise en valeur des ressources hydrauliques, qui autorise le Service des douanes à prélever une taxe d'entretien portuaire de 0,04 % *ad valorem* sur la cargaison commerciale embarquée sur un navire de commerce ou débarquée d'un tel navire. La taxe d'entretien portuaire doit être prélevée sur les passagers comme sur les marchandises. Avant de faire de la réglementation intérimaire un texte définitif, le Service des douanes a demandé à toutes les parties intéressées de présenter leurs observations à la Direction du Service central des douanes chargée de contrôler la régularité réglementaire.

Ni le projet de texte final de la partie 24 de la réglementation douanière ni les dispositions de la réglementation intérimaire n'exonèrent l'Organisation des Nations Unies de la taxe d'entretien portuaire. En vertu de l'article II, section 7, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[42] à laquelle [nom de l'Etat Membre] est partie, l'Organisation est exonérée de tout impôt direct, et de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation à l'égard d'objets importés ou exportés pour son usage officiel et à l'égard de ses publications. L'ONU n'est toutefois pas en droit de demander « l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique ». Comme l'indique le résumé de la réglementation intérimaire publié dans le Registre fédéral le 30 mai 1987, la taxe d'entretien portuaire doit notamment servir à « améliorer et entretenir ... les ports et installations portuaires » et elle est de toute évidence conçue comme une source de recettes puisqu'elle est visée dans la Loi de 1986 sur les recettes destinées à l'entretien des ports.

De l'avis du Conseiller juridique, cette taxe ne correspond manifestement pas à la rémunération de services d'utilité publique et constituerait, si l'ONU y était assujettie, un impôt direct, type d'impôt dont elle est exonérée en vertu des dispositions pertinentes de la Convention susvisée.

La taxe d'entretien portuaire coûterait à l'ONU plus de 40 000 dollars par an non compris les frais administratifs à engager pour collationner les pièces nécessaires, tenir la comptabilité et effectuer les versements au Service des douanes.

Le Conseiller juridique considère que tous les Etats Membres ont le devoir, dans l'intérêt d'une saine gestion financière et administrative de l'ONU, de respecter scrupuleusement les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui ont un lien direct avec les dépenses et frais administratifs et demande en conséquence à la Mission permanente auprès de l'Organisation de transmettre aux autorités compétentes les observations qui précèdent touchant la taxe d'entretien portuaire en vue d'en faire exonérer l'Organisation.

1er mai 1987

---

23. AVIS SUR LA RÉGLEMENTATION BANCAIRE ET DOUANIÈRE NOUVELLEMENT ÉDICTÉE DANS UN ÉTAT MEMBRE — QUESTIONS CONCERNANT LE DROIT D'AVOIR DES COMPTES EN MONNAIE LOCALE; LE PAIEMENT DE LOYERS EN MONNAIE ÉTRANGÈRE; LES REDEVANCES POUR L'UTILISATION DES SERVICES D'UTILITÉ PUBLIQUE, Y COMPRIS LES TÉLÉCOMMUNICATIONS; ET L'IMPORTATION DE VÉHICULES ET D'APPAREILS MÉNAGERS — DISPOSITIONS DE LA CONVENTION DE 1946 SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Lettre au chef de la Section de la trésorerie du Programme des Nations Unies pour le développement

La réaction préliminaire du Bureau des affaires juridiques au communiqué de presse concernant la réglementation bancaire et douanière récemment édictée par le gouvernement de [nom d'un Etat Membre] est la suivante :

i) *Droit d'avoir des comptes en monnaie locale*

a) Si la nouvelle réglementation bancaire est censée s'appliquer aux organisations internationales comme aux missions diplomatiques, elle viole, lorsqu'elle proscrit les comptes en monnaie locale, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[43] à laquelle l'Etat en cause a succédé sans réserve et dont l'article II, section 5, est conçu comme suit :

> « Sans être astreinte à aucun contrôle, réglementation ou moratoire financiers :
>
> « *a*) L'Organisation peut détenir des fonds, de l'or ou des devises quelconques et avoir des comptes en n'importe quelle monnaie;
>
> « *b*) L'Organisation peut transférer librement ses fonds, son or ou ses devises d'un pays dans un autre ou à l'intérieur d'un pays quelconque et convertir toutes devises détenues par elle en toute autre monnaie. »

Il convient toutefois de noter que le même article dispose, à la section 6, que :

> « Dans l'exercice des droits qui lui sont accordés en vertu de la section 5 ci-dessus, l'Organisation des Nations Unies tiendra compte de toutes représentations du Gouvernement d'un Etat Membre, dans la mesure où elle estimera pouvoir y donner suite sans porter préjudice à ses propres intérêts. »

b) Cette conclusion vaut également pour les comptes officiels de l'Organisation. Quant aux fonctionnaires, leurs comptes individuels ne jouissent d'aucun privilège particulier en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, sauf qu'ils bénéficient des mêmes facilités en ce qui concerne les *réglementations de change* que celles qui sont accordées au personnel diplomatique (article V, section 18, *e*, de la Convention).

ii) *Paiements de loyers en monnaie étrangère*

La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ne contient aucune disposition touchant le paiement des loyers, qu'il s'agisse de locaux officiels ou de locaux privés. En cette matière, l'Organisation tend normalement à se conformer aux arrangements applicables à la communauté diplomatique.

iii) *Redevances pour l'utilisation des services d'utilité publique, y compris les télécommunications*

La monnaie dans laquelle doivent être acquittées les redevances pour l'utilisation des services d'utilité publique, y compris les télécommunications, n'est pas précisée dans la Convention sur les privilèges et

immunités des Nations Unies et l'Organisation tend normalement à se conformer en cette matière à la législation locale. Encore faut-il garder à l'esprit qu'elle bénéficie sur le territoire des Etats Membres d'un traitement au moins aussi favorable, notamment pour ce qui est des tarifs et taxes, que celui qui est accordé en la matière aux missions diplomatiques (article III, section 9, de la Convention).

iv) *Importation de véhicules et d'appareils ménagers*

Les fonctionnaires de l'ONU jouissent du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets, y compris une automobile, à l'occasion de leur première prise de fonction dans le pays intéressé (article V, section 18, *g*, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies). La Convention ne précise toutefois pas le nombre de véhicules et d'appareils qui peuvent être importés dans ces conditions. C'est à la législation et à la réglementation locale de trancher la question. En imposant les restrictions que prévoit la nouvelle réglementation douanière, l'Etat considéré ne manquerait donc pas aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention.

11 mars 1987

---

24. LES MEMBRES DU PERSONNEL RECRUTÉ SUR PLACE DE LA FORCE DES NATIONS UNIES CHARGÉE DU MAINTIEN DE LA PAIX À CHYPRE SONT-ILS EXONÉRÉS DE TOUT IMPÔT SUR LEURS TRAITEMENTS ET ÉMOLUMENTS ? — PARAGRAPHES 24 ET 37 DE L'ACCORD ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET CHYPRE RELATIF AU STATUT DE LA FORCE DES NATIONS UNIES CHARGÉE DU MAINTIEN DE LA PAIX À CHYPRE

Mémorandum adressé au fonctionnaire d'administration du Groupe de gestion du personnel de la Division des opérations hors Siège du Bureau des activités opérationnelles hors Siège et activités d'appui externe

Voici notre réponse à votre mémorandum du 16 janvier 1987 concernant l'exonération d'impôt du personnel recruté sur place de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre.

Certains membres de ce personnel demandent que leurs traitements et émoluments soient exonérés d'impôts. Cette demande est fondée sur le

paragraphe 24 de l'Accord relatif au statut de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre conclu entre l'ONU et Chypre le 31 mars 1964[44] qui dispose notamment que, s'agissant du « personnel de la Force recruté sur place qui ne fait pas partie du Secrétariat », l'ONU fera valoir son droit à l'immunité prévue à la section 18, *b*, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui concerne l'exonération de tout impôt. Il est à noter que la caractéristique essentielle de ce « personnel recruté sur place » est précisée au paragraphe 37 de l'Accord, dont voici le texte :

> « La Force peut recruter sur place le personnel dont elle a besoin. Les conditions d'emploi du personnel recruté sur place sont fixées par le Commandant; d'une façon générale, elles sont autant que possible calquées sur les pratiques locales. »

De ce texte, il ressort que le personnel recruté sur place auquel s'appliquent les dispositions du paragraphe 24 s'entend du personnel directement recruté et administré par l'ONU.

Or, nous croyons comprendre que le personnel recruté sur place auquel il est fait référence relève du Civilian Establishment and Pay Office (CEPO) des Forces britanniques à Chypre, qui l'emploie sur la base d'un contrat de travail régi par son règlement du personnel. La mise à la disposition de la Force, par le CEPO, de civils recrutés sur place est l'une des formes d'appui logistique que le Royaume-Uni fournit à la Force conformément au paragraphe 4 du mémorandum d'accord signé par l'ONU et le Gouvernement britannique le 11 décembre 1974 (et au paragraphe 11 de l'annexe y relative). Toutes les dépenses administratives, rémunérations comprises, que le CEPO doit engager pour fournir le personnel en question (à l'exception de celles au financement desquelles le Royaume-Uni participe), sont facturées à la Force par le gouvernement dans les conditions normales de financement de l'appui logistique. Il ne semble dès lors pas y avoir de relation employeur-employé entre la Force et le personnel civil fourni par le CEPO. Le fait que certains membres de ce personnel sont recrutés par le CEPO pour assurer à la Force les services voulus ne crée pas de relation d'emploi entre cette dernière et les intéressés puisque le CEPO agit ici davantage comme un partenaire indépendant que comme un agent de la Force.

Comme le personnel civil recruté sur place par le CEPO est dans une situation nettement différente de celle du personnel visé au paragraphe 37 de l'Accord sur le statut de la Force, il nous paraît difficile de tirer argument des dispositions du paragraphe 24 de cet accord pour accorder au personnel en question le bénéfice de l'exonération.

30 janvier 1987

---

25. TEXTES SUR LA BASE DESQUELS LES FONCTIONNAIRES NON AMÉRICAINS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES SONT SOUSTRAITS AU RÉGIME DE SÉCURITÉ SOCIALE DES ÉTATS-UNIS

Lettre à un Conseiller appartenant à la Mission permanente d'un Etat Membre auprès de l'Organisation des Nations Unies

Voici notre réponse à votre appel téléphonique concernant les textes sur la base desquels les fonctionnaires de l'ONU sont soustraits à l'application du régime de sécurité sociale des Etats-Unis.

1. *La loi américaine de 1945 sur les immunités des organisations internationales*[45]

Les sections 4, *c* et *d*, et 5 de cette loi amendent la Loi fédérale sur les cotisations d'assurance, la Loi fédérale sur la taxe de chômage et la Loi sur la sécurité sociale à l'effet de soustraire à l'application de ces lois les organisations internationales (en tant qu'employeurs) et leurs fonctionnaires (en tant qu'employés).

2. *L'Accord de siège de 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis et le Règlement du Siège n° 1*

L'Accord de 1947 entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation[46] dispose à l'article III, sections 7, *b*, et 8, que les lois fédérales, d'Etat et locales des Etats-Unis seront applicables à l'intérieur du district administratif sauf dispositions contraires des Règlements du Siège adoptés par les Nations Unies. Par sa résolution 604 (VI) du 1er février 1952, l'Assemblée générale a confirmé le règlement du Siège n° 1 du 26 février 1951 instituant le « Plan de sécurité sociale de l'Organisation des Nations Unies » en tant que système unique de dispositions susceptibles d'être invoquées contre l'Organisation par le personnel à son service.

3. *L'amendement de 1960 à la Loi sur la sécurité sociale*

A compter de 1960, la Loi fédérale des Etats-Unis sur la sécurité sociale a été modifiée[47] à l'effet d'assujettir les ressortissants américains travaillant pour une organisation internationale aux Etats-Unis au régime obligatoire de sécurité sociale[48]. Comme les Etats-Unis ne pouvaient naturellement pas faire acquitter par les organisations internationales la contribution de l'employeur au financement du régime, il a fallu imposer leurs fonctionnaires internationaux au taux applicable aux travailleurs indépendants. Des dispositions ont ultérieurement été prises avec l'approbation de la Mission des Etats-Unis et de la Cinquième Commission[49]

pour permettre au Secrétaire général de rembourser aux fonctionnaires américains de l'Organisation (dans le cadre du système de remboursement des impôts) la différence entre le montant de l'impôt dû par le travailleurs indépendants et le montant exigé des travailleurs salariés.

4. *La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*

La Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies[50] à laquelle les Etats-Unis sont devenus parties en 1970 (en formulant une réserve qui leur permet notamment d'imposer les traitements d'origine internationale des ressortissants des Etats-Unis et des personnes qui y ont leur résidence permanente) dispose, dans son article II, section 7, *a*, que l'ONU est exonérée de tout impôt direct, et dans son article V, section 18, *b*, que les fonctionnaires sont exonérés de tout impôt sur les traitements que leur verse l'Organisation (exception faite des ressortissants américains visés par la réserve). Ces deux exemptions soustraient en fait également les fonctionnaires qui ne sont pas ressortissants des Etats-Unis à tout régime obligatoire de sécurité sociale.

11 mars 1987

---

26. UNE MISSION PERMANENTE FONCTIONNANT TEMPORAIREMENT SANS REPRÉSENTANT PERMANENT OU CHARGÉ D'AFFAIRES À SA TÊTE SE TROUVE-T-ELLE DANS UNE SITUATION SPÉCIALE ? — PRATIQUE DE L'ORGANISATION EN LA MATIÈRE

Mémorandum au chef du Protocole

1. Nous nous référons à votre mémorandum en date du 7 octobre 1987 dans lequel vous nous demandez si une mission permanente qui, à ce que vous nous indiquez, fonctionne temporairement sans représentant permanent ou chargé d'affaires à sa tête se trouve dans une situation spéciale.

2. Le corps des règles et normes du droit diplomatique codifié des organisations internationales en général, y compris notamment la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies[51] et l'Accord de 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation[52], ne contient pas de disposition explicite sur la question de la désignation du chef d'une mis-

sion auprès d'une organisation internationale ni de prescription précise touchant la nomination d'un chef de mission par intérim en cas d'absence ou d'incapacité du chef de mission en titre ou de vacance du poste.

3. La coutume s'est toutefois établie, la pratique de l'Organisation aidant, de placer à la tête de chaque mission un représentant permanent qui est officiellement désigné comme tel par l'Etat d'envoi. Il est donc d'usage, en cas d'absence du représentant permanent, de nommer, le moment venu, un chargé d'affaires ou un chef de mission par intérim (expressions qui sont l'une et l'autre employées par les missions dans ce contexte).

4. Vous noterez que ces règles coutumières sont jusqu'à un certain point reflétées dans la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel[53] qui a été adoptée en 1975 mais n'est pas en vigueur. Si le mécanisme de l'accréditation ou de la nomination d'un chef de mission n'est pas directement visé par la Convention, il est implicitement prévu par plusieurs de ses articles, en particulier l'article 10 qui dispose que « les lettres de créances du chef de mission émanent soit du chef de l'Etat, soit du chef du gouvernement, soit du Ministère des affaires étrangères ... et sont communiquées à l'Organisation ».

5. La Convention de Vienne de 1975 stipule en outre dans son article 16 que 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). A notre sens donc, même si la Convention était en vigueur, la nomination d'un chef de mission par intérim ne devrait pas nécessairement être considérée comme obligatoire.

6. La question de l'accréditation d'un chef de mission est indirectement abordée à l'article V, section 15, de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation. La section 15 identifie les catégories suivantes de membres de la mission :

— Représentant permanent principal auprès de l'Organisation des Nations Unies;

— Représentant permanent ayant rang d'ambassadeur ou Ministre plénipotentiaire;

— Membres permanents de leur personnel.

D'une manière générale, on peut considérer que les catégories visées par l'Accord sont censées reproduire la structure hiérarchique de la mission avec, à son sommet, le représentant principal.

7. Dans votre mémorandum, il est indiqué que les pouvoirs des représentants de l'Etat Membre en question pourraient être contestés au sein des organes des Nations Unies, faute pour lui d'avoir dûment désigné un chef de mission. A cet égard, nous croyons devoir vous rappeler que, selon l'article 27 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale, les membres de l'Organisation sont tenus de présenter au Secrétaire général les pouvoirs de leurs délégations aux sessions de l'Assemblée générale et de ses organes. Il est en outre prévu que chaque délégation comprend cinq représentants et cinq représentants suppléants au plus, et autant de conseillers, de conseillers techniques, d'experts et de personnes de catégorie analogue qu'elle juge nécessaires.

8. Les pouvoirs des représentants de l'Etat en cause à la quarante-deuxième session de l'Assemblée générale doivent donc être examinés à la lumière des lettres de créances qui ont été émises par le Ministre des affaires étrangères de cet Etat.

9. S'agissant des pouvoirs des représentants au Conseil de sécurité, nous vous renvoyons à l'article 14 du Règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité. Cet article dispose notamment que tout Membre des Nations Unies qui n'est pas membre du Conseil de sécurité doit, s'il est invité à prendre part aux séances du Conseil, présenter des pouvoirs accréditant le représentant désigné par lui à cet effet. Ces pouvoirs sont examinés par le Secrétaire général qui soumet un rapport à l'approbation du Conseil de sécurité.

10. De ce qui précède, il résulte que l'absence de représentant permanent ou de chargé d'affaires à la tête d'une mission permanente ne place pas celle-ci dans une situation spéciale. Si le besoin se fait sentir, pour des raisons pratiques, d'entrer en contact avec la mission de l'Etat intéressé, la correspondance pourrait être adressée soit à la mission en général soit à ses cadres supérieurs.

19 octobre 1987

---

27. ÉTABLISSEMENT DE MISSIONS D'OBSERVATION PAR DES ÉTATS NON MEMBRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DONT BÉNÉFICIENT LES OBSERVATEURS PERMANENTS — CONTRIBUTION FINANCIÈRE DES ÉTATS NON MEMBRES AUX ACTIVITÉS DE L'ORGANISATION — LES ÉTATS SONT-ILS EN DROIT D'ASSUJETTIR L'EMPLOI DE LEURS CONTRIBUTIONS À DES CONDITIONS RESTRICTIVES ?

Télégramme adressé au Directeur général chargé des relations publiques et de l'information à l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation la science et la culture

Voici notre réponse à votre télégramme concernant les Etats non membres ayant le statut d'observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies.

a) L'établissement de missions d'observation par des Etats non membres de l'Organisation est entièrement affaire de précédents et n'est expressément prévu ni dans des décisions de l'Assemblée générale ni dans la Charte des Nations Unies ni dans l'Accord de 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation ni dans aucun autre instrument juridique applicable.

En pratique, ce sont les Etats non membres qui décident d'établir une mission permanente d'observation. La décision est communiquée au Secrétaire général qui en prend note et met la mission à même de se faire représenter aux séances publiques des organes de l'ONU (en lui réservant des sièges, en lui donnant accès à la documentation, en lui délivrant des cartes d'identité ONU, etc.). Des difficultés ont parfois surgi dans le passé en l'absence de consensus sur la reconnaissance mais aucun problème de ce genre ne se pose à l'heure actuelle.

Les observateurs permanents ne jouissent que de privilèges et immunités purement fonctionnels et n'ont pas droit aux privilèges et immunités diplomatiques visés par l'Accord relatif au Siège. Les privilèges diplomatiques et autres avantages dont l'Etat hôte peut les faire bénéficier sont prévus dans des accords bilatéraux auxquels l'ONU n'est pas partie.

S'agissant de la contribution financière des Etats non membres aux activités de l'ONU, l'établissement d'une mission permanente d'observation n'emporte pas, par lui-même, obligation de contribuer aux dépenses de l'Organisation. Le Règlement financier et les règles de gestion financières des Nations Unies exigent toutefois des Etats non membres qui siègent (en vertu d'une invitation officielle) dans les organes et conférences des Nations Unies (PNUD par exemple) avec le statut de partici-

pant à part entière (disposant du droit de vote) qu'ils contribuent aux activités correspondantes selon le taux fixé par l'Assemblée générale.

b) La position de l'ONU en ce qui concerne les conditions restrictives dont les Etats assortissent l'emploi de leurs contributions est la suivante : *a*) ne sont pas honorées les conditions fixées par les Etats en ce qui concerne leurs quotes-parts; *b*) peuvent être acceptées par le Secrétaire général, conformément à l'article 7.2 du Règlement financier et des règles de gestion financières de l'ONU, les contributions volontaires dont le donateur a déterminé l'affectation, à condition qu'elles soient offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation et étant entendu que l'acceptation des contributions qui entraînent, directement ou indirectement, des obligations financières supplémentaires pour l'Organisation doit avoir l'assentiment de l'autorité compétente. Si les conditions d'acceptation sont remplies, les vœux du donateur quant à l'emploi de sa contribution seront respectés.

5 juin 1987

---

28. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES DES MEMBRES DU PERSONNEL DES MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — ÉTENDUE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS À ACCORDER À UNE CATÉGORIE DÉTERMINÉE DE MEMBRES DU PERSONNEL DE LA MISSION — CONDITIONS AUXQUELLES L'ÉTAT HÔTE SUBORDONNE L'OCTROI DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES AUX AGENTS DIPLOMATIQUES DES MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DE L'ORGANISATION — DISPOSITIONS PERTINENTES DE LA CONVENTION DE 1946 SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES ET DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1961 SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES — RÔLE JOUÉ EN LA MATIÈRE PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES EU ÉGARD À L'ARTICLE V, SECTION 15, 2), DE L'ACCORD DE SIÈGE DE 1947

Mémorandum adressé au chef du Protocole

1. Au cours de notre conversation téléphonique du 2 décembre 1987 et dans le mémorandum, en date du 3 décembre, qui y a fait suite,

vous nous avez demandé des précisions au sujet des privilèges et immunités diplomatiques des membres des missions permanentes et ce, à propos d'une démarche de la Mission permanente d'un Etat Membre tendant à faire octroyer les privilèges et immunités diplomatiques à un chauffeur et à un commis de la mission.

2. Pour les définitions pertinentes et la distinction entre diverses catégories de personnel au sein de la mission, il y a lieu de se reporter à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques[54]. Aux termes de l'article 1, *d*, de la Convention, sont considérés comme « membres du personnel diplomatique » les membres du personnel de la mission qui ont la qualité de diplomates. Quant aux membres du personnel de la mission employés dans le service administratif et technique de la mission, ils sont rangés dans la catégorie des « membres du personnel administratif et technique » (article 1, *f*).

3. Pour déterminer l'étendue des privilèges et immunités à accorder à une personne appartenant à telle ou telle catégorie de personnel, il faut rechercher si l'intéressé a la qualité de diplomate et quel type de fonctions il exerce dans la mission. La qualité de diplomate est conférée à l'intéressé par l'Etat d'envoi et se reflète dans la fonction qui lui est assignée. Ni l'ONU ni l'Etat hôte ne peuvent mettre en cause la décision de l'Etat d'envoi de reconnaître la qualité de diplomate et d'assigner les fonctions correspondantes à tel ou tel membre de son personnel. En revanche, rien dans la Convention n'autorise l'Etat d'envoi à attribuer la qualité de diplomate aux membres du personnel de la mission exerçant des fonctions essentiellement administratives ou techniques.

4. Le droit international prévoit une restriction quant aux privilèges et immunités à accorder à un agent diplomatique qui est ressortissant de l'Etat de réception ou y a sa résidence permanente. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 37 de la Convention de Vienne par exemple, un tel agent « ne bénéficie de l'immunité de juridiction et de l'inviolabilité que pour les actes officiels accomplis dans l'exercice de ses fonctions ». L'article IV, section 15, de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies[55] va dans le même sens lorsqu'il stipule que les dispositions de la Convention énumérant les privilèges et immunités accordés aux représentants des membres « ne sont pas applicables dans le cas d'un représentant vis-à-vis des autorités de l'Etat dont il est ressortissant et dont il est ou a été le représentant ».

5. Nous croyons aussi devoir rappeler que, le 16 janvier 1978, la Mission du pays hôte a fait distribuer une note verbale concernant les critères à appliquer pour identifier les agents diplomatiques des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies ayant droit aux privilèges et immunités diplomatiques. Dans cette note, le pays hôte a mentionné les critères ci-après qui, à notre connaissance, n'ont été contestés par aucune mission :

« Les critères sont les suivants : tout agent diplomatique doit : 1) consacrer l'essentiel de son temps à l'exercice de fonctions diplomatiques pour le compte de la mission; 2) être titulaire d'un passeport diplomatique valable si son gouvernement délivre de tels passeports, étant entendu que, s'il ne détient pas de document de ce genre, la mission doit en donner les raisons dans une note diplomatique sur une base ad hoc; 3) posséder un titre diplomatique reconnu; 4) pouvoir se réclamer d'un statut approprié de non-immigrant aux Etats-Unis; 5) résider dans la région new-yorkaise. »

6. D'après nos dossiers, le pays hôte a, en plusieurs occasions, refusé le statut diplomatique à certains membres du personnel des missions au motif qu'ils s'acquittaient principalement de fonctions non diplomatiques de caractère administratif et technique. En 1984 par exemple, le pays hôte a échangé avec une mission une abondante correspondance au sujet de 17 membres de la mission dont il contestait la qualité de diplomate. Le pays hôte a alors usé d'un droit — celui de faire prévaloir la distinction établie par la Convention de 1961 entre diverses catégories de personnel au sein de la mission — que tout pays hôte possède mais hésite souvent à exercer. Dans un mémorandum du 14 mai 1984 adressé au Secrétaire général, le Directeur de la Division des affaires juridiques générales d'alors, qui se trouvait à ce moment être responsable du Bureau des affaires juridiques, a relevé que « l'article V, section 15, 2), de l'Accord de 1947 entre l'Organisation des Nations Unies[56] et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation, semble assigner un certain rôle au Secrétaire général dans l'identification des membres de la mission pouvant prétendre au statut diplomatique lorsqu'il prévoit que ces derniers seront désignés suivant accord entre le Directeur général de l'institution spécialisée, le Gouvernement des Etats-Unis et le gouvernement du membre intéressé ». Le Directeur a toutefois reconnu qu'en pratique, le Secrétaire général joue essentiellement en cette matière le rôle d'« intermédiaire entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte ». A notre sens, cette conclusion reste valable et doit être prise en compte dans le cas considéré et chaque fois qu'il y a lieu.

10 décembre 1987

29. DROIT APPLICABLE EN MATIÈRE DE PROTECTION DES MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — ARTICLE 22 DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1961 SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES — LOI SUR LA PROTECTION DES AGENTS ÉTRANGERS ET HÔTES OFFICIELS DU PAYS HÔTE

Lettre adressée au Ministre des affaires étrangères d'un Etat Membre

Lors d'une conversation récente, vous vous êtes enquis du droit applicable en matière de protection des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies, notamment pour ce qui est des manifestations se déroulant à la porte ou au voisinage des missions.

L'obligation du pays hôte de faire en sorte que la mission soit protégée par la police et que la tranquillité n'en soit pas troublée dérive de l'article 22 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques[57].

Aux Etats-Unis, la seule loi fédérale qui existe en la matière est la Loi sur la protection des agents étrangers et hôtes officiels des Etats-Unis[58]. La section 301 de la loi amende la section 112 du titre 18 du Code des Etats-Unis qui se lit désormais comme suit :

> « *c*) Quiconque agissant en public sur le territoire des Etats-Unis mais hors du district de Columbia et à moins de 100 pieds d'un bâtiment ou de locaux possédés, utilisés ou occupés par un gouvernement étranger ou par un agent étranger soit à des fins diplomatiques ou consulaires soit comme siège d'une mission auprès d'une organisation internationale soit comme résidence d'un agent étranger, ou possédés, utilisés ou occupés par une organisation internationale pour la conduite de ses activités officielles ou à des fins résidentielles :
>
> « 1) Marche en long et en large, se poste en faction, brandit un objet tel que drapeau, bannière, signe, écriteau ou autre, prononce un mot ou groupe de mots ou émet un son ou un bruit en vue d'intimider, de contraindre, de menacer ou de harceler un agent étranger ou de le gêner dans l'exercice de ses fonctions; ou
>
> « 2) Se joint à deux ou plusieurs personnes en vue de perpétrer l'un des actes susvisés ou d'enfreindre les dispositions des alinéas *a* ou *b* de la présente section
>
> sera condamné à une amende d'un montant maximal de 500 dollars ou à une peine de prison d'une durée maximale de six mois ou à l'une et l'autre peine à la fois. »

La New York City Commission for the United Nations (Commission de la ville de New York pour les Nations Unies) nous informe que les services de police de la ville de New York ne font pas systématiquement respecter la règle des 100 pieds qu'ils considèrent comme mal rédigée et qui ne comporte pas de dispositions permettant d'en assurer l'application. Les services de police se fient à leur propre jugement pour déterminer ce qui est raisonnable. Un permis est toutefois requis si les manifestants entendent utiliser du matériel d'amplification du son ou se former en cortège.

Ni la ville ni l'Etat de New York n'ont adopté de textes législatifs ou réglementaires sur ces questions mais le District de Columbia a édicté une ordonnance qui interdit de manifester à moins de 500 pieds d'une mission diplomatique. Cette ordonnance a été déclarée conforme à la Constitution par la Cour suprême.

En résumé, la loi fédérale énonce une règle — celle des 100 pieds — que la police de la ville de New York ne fait pas strictement respecter. Des ordonnances locales peuvent apparemment fixer des limites différentes. A notre connaissance, la seule ville qui ait établi sa limite propre est Washington, D.C., où un rayon de 500 pieds est imposé.

8 octobre 1987

---

30. LES LOCAUX OCCUPÉS PAR LES MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES SONT-ILS EXONÉRÉS DES IMPÔTS IMMOBILIERS DUS PAR LE PROPRIÉTAIRE DES LOCAUX ? — DISPOSITIONS DE L'ARTICLE V, SECTION 15, DE L'ACCORD DE 1947 ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES ÉTATS-UNIS RELATIF AU SIÈGE DE L'ORGANISATION, LUES CONJOINTEMENT AVEC L'ARTICLE 23 DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1961 SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

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

Je me réfère à votre lettre du 27 janvier 1987 et à notre conversation téléphonique du 11 février 1987 concernant la question du paiement des

impôts immobiliers sur les locaux à usage de bureaux occupés par la Mission permanente de votre pays.

Il ressort de votre lettre que les locaux en question sont occupés par la Mission permanente sur la base d'un bail; que les impôts immobiliers frappent le bailleur; et que celui-ci cherche à en faire supporter la charge par la Mission permanente en se réclamant des clauses du bail. Si nous comprenons bien, par conséquent, la Mission permanente n'est pas assujettie au paiement des impôts, qui frappent en fait le bailleur.

Les privilèges et immunités accordés aux missions permanentes accréditées auprès de l'Organisation découlent de l'Accord de 1947 entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation[59]. Aux termes de l'article V, section 15, de l'Accord, les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies ont droit sur le territoire des Etats-Unis d'Amérique aux mêmes privilèges et immunités qui sont accordés aux envoyés diplomatiques accrédités auprès d'eux et ce, sous réserve des conditions et obligations correspondantes. Ces privilèges et immunités sont définis dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, à laquelle les Etats-Unis sont parties depuis le 13 décembre 1972[60].

L'article 23 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques se lit comme suit :

> « 1. L'Etat accréditant et le chef de la mission sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux de la mission dont ils sont propriétaires ou locataires, pourvu qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.
>
> « 2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'Etat accréditaire, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'Etat accréditant ou avec le chef de la mission. »

A cet égard, nous croyons devoir appeler votre attention sur le commentaire de la Commission du droit international concernant le paragraphe 1 (à quoi se résumait l'article à l'époque où le commentaire a été rédigé) :

> « La disposition ne s'applique pas au cas où, dans le bail, le propriétaire d'un local loué stipule que les impôts sont à la charge de la mission. Cette charge devient partie de la contre-valeur payée pour la jouissance des locaux et en fait comporte habituellement, non le paiement des impôts à proprement parler, mais une augmentation du loyer[61]. »

La question a été examinée plus avant à la Conférence de Vienne en 1961 et c'est alors qu'a été ajouté à l'article le paragraphe 2 cité plus haut.

Nous appelons également votre attention sur le paragraphe 2 de l'article 24 de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel[62], qui contient des dispositions identiques. Bien que cette convention ne soit pas encore en vigueur et n'ait pas été signée par les Etats-Unis, il nous paraît approprié de noter que ses dispositions cadrent sur ce point particulier avec celles de la Convention de 1961.

Il est dès lors difficile, vous en conviendrez sûrement, de conclure que les locaux occupés par la mission permanente de votre pays sont exonérés des impôts immobiliers mis à sa charge par le bailleur.

La situation est la même en ce qui concerne les impôts immobiliers grevant les locaux occupés par l'ONU en vertu d'un contrat de bail.

12 février 1987

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

1. ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

MÉMORANDUMS PRÉPARÉS PAR LE BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL EN RÉPONSE À DES DEMANDES D'ÉCLAIRCISSSEMENTS RELATIFS À DES INSTRUMENTS ADOPTÉS PAR LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL

a) *Mémorandum concernant la Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978, établi à la demande du Gouvernement du Canada*[63]

1. Par lettre du 5 novembre 1984, le Gouvernement du Canada a demandé au Bureau international du Travail un avis sur l'interprétation de la Convention (n° 150) sur l'administration du travail, 1978. La demande portait sur les points suivants :

1) *Article 5 de la Convention*

— Quelles sont la nature et la portée du processus de « consultations, de coopération et de négociations » entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs exigé par le présent article ?

— Spécifiquement, les « négociations » demandées dans cet article doivent-elles être interprétées comme signifiant un processus par lequel des modifications peuvent résulter des consultations ou bien un processus conduisant à des mesures contraignantes liant l'Etat et l'un des partenaires sociaux ?

2) *Effet des exclusions du champ couvert par la législation du travail sur l'exécution de la Convention n° 150*

Est-il exact de conclure que le fait d'exclure les travailleurs agricoles, les employés de maison et les travailleurs indépendants du champ d'application de la législation du travail ne constitue pas un manquement à la Convention n° 150, étant donné que celle-ci met l'accent sur l'établissement des éléments fondamentaux d'un système d'administration du travail et non pas sur la portée de la législation du travail en général ?

2. Le point 1 de la demande concerne l'article 5 de la Convention, qui est libellé comme suit :

« *Article 5*

« 1. Tout Membre qui ratifie la présente Convention devra prendre des dispositions adaptées aux conditions nationales en vue d'assurer, dans le cadre du système d'administration du travail, des consultations, une coopération et des négociations entre les autorités publiques et les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives ou — le cas échéant — des représentants d'employeurs et de travailleurs.

« 2. Dans la mesure où cela est compatible avec la législation et la pratique nationales, ces dispositions devront être prises aux niveaux national, régional et local ainsi qu'aux niveaux des divers secteurs d'activité économique. »

3. La première question touchant à l'article 5 soulevée par le gouvernement concerne la nature et la portée du processus de « consultations, coopération et négociations » prévu audit article.

4. Les termes « consultations », « coopération » et « négociations » ont été pour la première fois inclus au point 35, 1), des conclusions de la Réunion d'experts sur l'administration du travail de 1973[64], qui est devenu par la suite le point 15, 1), du questionnaire sur les instruments proposés[65].

5. Dans ce questionnaire, il est fait référence à des « arrangements institutionnels » en vue d'assurer « des consultations, une collaboration et des négociations ». Les exemples d'« arrangements institutionnels » donnés dans le rapport préparatoire concernent plus particulièrement les conseils économiques et sociaux, les conseils consultatifs nationaux du

travail ou les conseils sectoriels de divers types, selon la pratique nationale des pays[66].

6. Le mot « institutionnels » a été par la suite supprimé « pour tenir compte des opinions exprimées ainsi que d'une demande générale de souplesse tendant à éviter que des difficultés de caractère technique s'opposent à une ratification éventuelle »[67]. Il s'ensuit que des arrangements institutionnels tels que ceux qui sont décrits dans le rapport ne sont pas obligatoires aux fins de l'article 5.

7. Il faut aussi noter que le point 35, 2), des conclusions de la Réunion d'experts (déjà mentionnées précédemment) stipule que « cette consultation et cette collaboration devraient notamment viser à faire en sorte que les autorités publiques compétentes sollicitent de façon appropriée les vues, les conseils, le concours des organisations d'employeurs et de travailleurs » dans des domaines tels que ceux énumérés dans ce point des conclusions, y compris la préparation et la mise en œuvre de la législation et des plans de développement économique et social, et la création et le fonctionnement d'organismes nationaux s'occupant de diverses questions sociales et de travail. Ces domaines n'ont cependant pas été repris dans la question 15, 1), du questionnaire, probablement à cause du souci de souplesse relevé ci-dessus.

8. Il semble approprié de rappeler aussi la déclaration suivante, faite par le membre gouvernemental du Japon au moment du second examen du projet de convention et reproduite dans le rapport de la Commission de l'administration du travail de la Conférence :

> « 54. Le membre gouvernemental du Japon déclare qu'en l'absence de nouvelles propositions sur l'article 5 une explication concernant son pays doit être insérée dans le rapport. Le Gouvernement du Japon estime nécessaire de garantir, au sein du système d'administration du travail, la participation du plus grand nombre d'organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, mais il pense que la forme de participation efficace varie d'un pays à un autre selon la nature des problèmes rencontrés. Pour que le projet de convention puisse s'adapter aux conditions actuelles prévalant dans un plus grand nombre de pays, sans toutefois affaiblir la substance de l'article 5, les Etats Membres devraient être autorisés à choisir les formes que devrait prendre cette participation. Les concepts autant que les méthodes dénoncés par les mots "consultations, coopération et négociations" ne sont pas assez clairs et ils diffèrent d'un pays à un autre. Le Gouvernement du Japon comprend ainsi qu'il appartient à chaque pays de décider, selon la pratique nationale en vigueur, ce que serait, dans chaque cas, "l'objet, le niveau et la forme"[68]. »

9. Cette déclaration a été incluse sans objection ni désaccord dans le rapport de la Commission de l'administration du travail et peut donc être considérée comme exprimant un accord général sur la portée de l'article 5, à savoir « qu'il appartient à chaque pays de décider, selon la pratique nationale en vigueur, ce que seraient, dans chaque cas, l'objet, le niveau et la forme » de la consultation, de la coopération ou de la négociation. Il faut également noter que l'article 5 exige seulement « des dispositions adaptées aux conditions nationales ». Compte tenu des considérations ci-dessus, on peut dire, en réponse à la première question posée par le Gouvernement du Canada, que la nature et la portée du processus prescrit à l'article 5 peuvent faire l'objet d'une décision de chaque pays, conformément aux conditions et à la pratique nationales.

10. Le Gouvernement du Canada pose aussi une question spécifique, à savoir si les « négociations » demandées à l'article 5 doivent être interprétées comme étant un processus par lequel des modifications peuvent résulter des consultations ou bien un processus conduisant à des mesures contraignantes liant l'Etat et l'un des partenaires sociaux.

11. Selon le *Webster's New College Dictionary,* le mot « négociation » est défini comme « conférer, discuter ou marchander pour parvenir à un accord ». Le *Concise Oxford Dictionary* définit le mot « négocier » comme « conférer en vue d'un compromis ou d'un accord », le mot « accord » comprenant parmi ses acceptations, selon le même dictionnaire, celle « d'entente réciproque »*.

12. Dans le contexte de l'article 5 de la Convention, trois Gouvernements (le Canada, le Japon et les Etats-Unis) ont exprimé en fait des doutes dans leurs réponses au point 15, 1), du questionnaire du Bureau quant à l'utilisation du mot « négociation »[69]. La déclaration du membre gouvernemental du Japon (voir par. 8 et 9 ci-dessus) a fourni une bonne interprétation quant au type, au niveau et à la forme de cette négociation. La question spécifique posée par le Gouvernement du Canada a trait au but et au résultat de la négociation envisagée dans le cadre de l'article 5.

13. A cet égard, rien dans l'historique et le contexte de cet article de la Convention — comme cela est rappelé ci-dessus — n'indique qu'une signification particulière du mot « négociation » ait été envisagée autre que l'acception courante du mot dans le dictionnaire, à savoir conférer, discuter en vue de parvenir à un compromis ou à un accord. En réponse à la question spécifique du Gouvernement du Canada, on peut donc dire que le processus de négociation dont il est question à l'article 5 n'implique pas nécessairement « un processus conduisant à des mesures contraignantes liant l'Etat et l'un des partenaires sociaux ».

* Traduction libre.

14. Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il peut être approprié de rappeler que, dans la pratique du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration, il est fait recours à ce concept, ou à des concepts similaires, dans des cas où l'accent est mis sur le principe selon lequel les parties « doivent négocier de bonne foi, en s'efforçant d'arriver à un accord » ou selon lequel « des relations professionnelles satisfaisantes dépendent essentiellement de l'attitude qu'adoptent les parties l'une à l'égard de l'autre et de leur confiance réciproque »[70]. La bonne foi des parties et le fait qu'elles soient disposées à conférer ou à négocier en vue d'un accord réciproque semblent être inhérents au concept de « négociation » dans la législation du travail en général.

15. Au point 2 de sa demande, le Gouvernement du Canada cherche confirmation du fait que l'exclusion des travailleurs agricoles, des employés de maison et des travailleurs indépendants du champ d'application de la législation du travail ne constituerait pas un manquement à la Convention.

16. Sur ce point, on peut observer tout d'abord que, comme le gouvernement l'a fait remarquer à juste titre, la Convention n° 150 met l'accent sur la création d'un système d'administration du travail et non pas sur la portée de la législation du travail. L'article 4 de la Convention prévoit que l'Etat qui ratifie la Convention doit « faire en sorte qu'un système d'administration du travail soit organisé et fonctionne de façon efficace sur son territoire ».

17. Compte tenu des définitions données aux alinéas *a* et *b* de l'article 1 de la Convention, cette obligation implique l'organisation et le fonctionnement de tous les organes d'administration publique responsables ou chargés de l'administration publique dans le domaine de la politique nationale du travail.

18. La nature et la portée de ces « activités dans le domaine de la politique nationale du travail » ne sont pas définies par la Convention. Cependant, certains éléments sont donnés, en particulier à l'article 6.

19. Le paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention stipule que :

> « 1. Les organes compétents au sein du système d'administration du travail devront, selon le cas, être chargés de la préparation, de la mise en œuvre, de la coordination, du contrôle et de l'évaluation de la politique nationale du travail, ou participer à chacune de ces phases, et être, dans le cadre de l'administration publique, les instruments de la préparation et de l'application de la législation qui la concrétise. »

20. Le paragraphe 2 de l'article 6 se réfère plus spécifiquement à la politique de l'emploi (alinéa *a*), aux conditions de travail, d'emploi et de vie professionnelle, aux insuffisances et aux abus constatés dans ces domaines, et aux propositions tendant à y remédier, au vu de la législation

et de la pratique nationales (alinéa *b*); aux services et aux avis techniques des employeurs et des travailleurs, ainsi que de leurs organisations (alinéas *c* et *d*).

21. Comme on peut le constater à la lecture des dispositions de l'article 6, les activités concernant l'administration du travail comprennent la préparation et l'application de la législation pertinente, mais ne sont pas limitées à celles-ci. Le système d'administration du travail doit pouvoir entreprendre toutes les activités définies à l'article 6 pour ce qui est des catégories de personnes entrant dans le champ d'application de la Convention.

22. Quant aux catégories de travailleurs auxquelles s'est référé le Gouvernement du Canada, à savoir les travailleurs agricoles, les employés de maison et les travailleurs indépendants, on peut noter que l'article 7 de la Convention prévoit l'extension progressive des fonctions du système d'administration du travail, lorsque les conditions nationales l'exigent, à certaines « catégories de travailleurs qui, aux yeux de la loi, ne sont pas des salariés ». Les travailleurs auxquels on peut étendre le champ d'application de la Convention comprennent les fermiers, les métayers et les travailleurs indépendants du secteur non structuré, tels qu'ils sont définis aux alinéas *a* et *b* de l'article 7. Toutefois, les travailleurs agricoles (à savoir ceux qui tirent leurs revenus de l'agriculture) en général et les employés de maison entrent tous dans le champ d'application initial de la Convention et doivent être couverts par les activités du système d'administration du travail mentionnées ci-dessus.

23. Pour conclure, en réponse au point 2 de la demande du Gouvernement du Canada, on peut dire que l'exclusion des travailleurs agricoles, des employés de maison et des travailleurs indépendants du champ d'application de la législation du travail ne constituerait pas un manquement à la Convention, qui ne prévoit pas l'obligation spécifique d'avoir une législation s'appliquant à ces travailleurs en tant que condition pour la ratification. La Convention demande cependant que le système d'administration du travail ait la capacité et la compétence requises pour pouvoir dire si une législation applicable à ces travailleurs est nécessaire (compte tenu des dispositions de l'article 7 relatives aux fermiers, aux métayers et aux personnes indépendantes), et pour la faire adopter et appliquer au besoin; le système d'administration du travail devrait aussi avoir la capacité requise pour entreprendre toutes les autres activités envisagées par la Convention à l'égard des travailleurs intéressés.

b) *Mémorandum concernant la Convention (n° 162) sur l'amiante, 1987, établi à la demande du Gouvernement du Canada*[71]

1. Par lettre du 22 janvier 1987, le Gouvernement du Canada a demandé au Directeur général du Bureau international du Travail de lui

fournir des éclaircissements quant à la signification de l'article 17 de la Convention (n° 162) sur l'amiante, 1986. Le texte de cet article est le suivant :

« 1. La démolition des installations ou ouvrages contenant des matériaux isolants friables en amiante et l'élimination de l'amiante de bâtiments ou ouvrages où il est susceptible d'être mis en suspension dans l'air ne doivent être entrepris que par des employeurs ou entrepreneurs reconnus par l'autorité compétente comme étant qualifiés pour exécuter de tels travaux, conformément aux dispositions de la présente Convention, et ayant été habilités à cet effet.

« 2. L'employeur ou l'entrepreneur doit être tenu, avant d'entreprendre des travaux de démolition, d'élaborer un plan de travail spécifiant les mesures à prendre, notamment celles qui sont destinées à :

« *a*) Pourvoir à toute la protection nécessaire aux travailleurs;

« *b*) Limiter l'émission de poussières d'amiante dans l'air;

« *c*) Pourvoir à l'élimination des déchets contenant de l'amiante, conformément à l'article 19 de la présente Convention.

« 3. Les travailleurs ou leurs représentants doivent être consultés au sujet du plan de travail visé au paragraphe 2 ci-dessus. »

2. La demande du Gouvernement du Canada est formulée de la façon suivante :

« Notre question porte sur le membre de phrase "... par des employeurs ou entrepreneurs reconnus par l'autorité compétente comme étant qualifiés pour exécuter de tels travaux ... et ayant été habilités à cet effet." Certains ont craint que cette disposition puisse être interprétée comme exigeant une sorte d'agrément ou d'accréditation spéciale de tous les employeurs ou entrepreneurs *qui interviennent ou peuvent intervenir* dans des travaux de démolition ou d'élimination comportant la présence d'amiante. Comme on peut aisément s'en rendre compte, une telle exigence pourrait se traduire par une charge administrative lourde, incommode et coûteuse qu'il serait difficile ou même impossible de mettre en œuvre, en particulier dans les Etats Membres ou les juridictions de moindre dimension. Ainsi, en ce qui concerne les travaux de démolition, il n'est souvent pas possible de déceler la présence d'amiante et de l'évaluer pour toutes les constructions ou ouvrages existants dans l'ensemble d'un pays ou d'une juridiction donnés; dans de nombreux cas, il peut arriver que la présence d'amiante reste ignorée jusqu'au moment où les travaux de démolition ou de réparation sont entrepris. En consé-

quence, l'interprétation ci-dessus exigerait l'agrément ou l'accréditation de chaque employeur ou entrepreneur particulier dans la juridiction, ce qui, comme on l'a déjà indiqué précédemment, pose des problèmes pratiques d'application très réels.

« Selon nous, l'article 17 a pour objet : *a*) de souligner les risques spécifiques engendrés pour la santé et la sécurité des travailleurs par les poussières d'amiante en suspension dans l'air lors des travaux de démolition ou d'élimination (risques différents de ceux associés à l'extraction et au traitement de l'amiante dans la fabrication de produits en amiante, et équivalant à ceux-ci); et *b*) de veiller à ce que des procédés appropriés soient adoptés par les employeurs et les entrepreneurs en cause afin de protéger les travailleurs contre ces risques, à toutes les étapes des travaux.

« Dans ces conditions, il nous semble que les prescriptions énoncées à l'article 17, paragraphe 1, sont respectées si, dans une juridiction donnée, les mesures décrites ci-après sont appliquées :

« *a*) L'autorité compétente a prévu (par voie de législation, de réglementation ou de directives, recueils de directives pratiques, prescriptions ou procédures ayant un caractère contraignant) des mesures spécifiques d'hygiène et de sécurité à mettre en œuvre lors des travaux de démolition ou d'élimination impliquant la présence d'amiante;

« *b*) Ces mesures ou prescriptions s'appliquent à tous les employeurs et entrepreneurs dans la juridiction en question;

« *c*) Ces mesures sont conformes aux dispositions de l'article 17, paragraphe 2, *a*, *b*, *c*, et paragraphe 3;

« *d*) L'autorité compétente dispose d'un système de surveillance ayant pour fonction de réunir des informations, dans la mesure du possible, sur les travaux de démolition, de réparation ou d'élimination impliquant la présence d'amiante, qui sont projetés ou proposés dans sa juridiction, afin d'assurer que les procédures appropriées sont mises en place dès le début des travaux;

« *e*) Les activités de surveillance sont accompagnées d'un système d'inspections sur place, soit à l'initiative de l'autorité compétente, soit à la suite d'allégations concernant la non-application de la réglementation, soit en réponse à des demandes de l'employeur ou de l'entrepreneur ou encore à la suite d'une combinaison de ces trois démarches;

« *f*) L'autorité compétente a un programme d'information destiné : i) à sensibiliser les employeurs et les travailleurs (de même que le public en général) aux dangers des travaux impliquant la présence d'amiante; ii) à les informer des mesures d'hygiène et de

sécurité prescrites; et iii) à les aider à mettre ces mesures en œuvre de façon efficace;

« *g*) Les employeurs ou les entrepreneurs qui n'observent pas les mesures prescrites sont coupables d'infraction et passibles de sanctions qui peuvent consister en une amende ou une peine d'emprisonnement, voire les deux.

« Les mesures prescrites, suivies d'inspections sur place, fixeront les modalités du déroulement des travaux de démolition ou d'élimination. Tout employeur, ou entrepreneur, a l'obligation de respecter les mesures prescrites et devient de ce fait reconnu comme qualifié par l'autorité compétente. Tout employeur, ou entrepreneur, qui n'observe pas les mesures prescrites est passible de sanctions.

« Notre opinion, selon laquelle l'article 17 n'exige pas nécessairement une autorisation préalable accordée dans le cadre d'un système d'agrément ou d'accréditation, semble être confirmée par l'amendement présenté conjointement par le groupe des employeurs et le groupe des travailleurs et adopté par la Conférence en juin 1986, amendement visant à supprimer les termes « soumise à une autorisation » qui figuraient dans la version initiale de l'article 17 dans le texte soumis à la Conférence pour adoption. »

3. La demande du Gouvernement du Canada soulève deux questions. La première est de savoir si l'article 17 s'applique à tous les employeurs ou entrepreneurs qui participent ou pourraient participer à des travaux de démolition comportant la présence d'amiante. La seconde est de savoir si l'article 17 exige qu'une autorisation préalable soit accordée aux employeurs ou entrepreneurs dans le cadre d'un système d'agrément ou d'accréditation.

4. Concernant la première question, la formulation de l'article 17, et en particulier de son paragraphe 2, qui exige que des plans de travail soient élaborés « avant d'entreprendre des travaux de démolition », indique clairement que celui-ci s'applique uniquement aux travaux de démolition et d'élimination lorsque la présence d'amiante est connue d'avance.

5. Pour répondre à la deuxième question, il est nécessaire de revenir aux travaux préparatoires de la Convention.

6. L'article 17 est le résultat d'un amendement soumis par les membres travailleurs à la Commission de l'amiante lors de la première discussion du projet de convention. Un contre-amendement, soumis par le membre gouvernemental du Luxembourg, aux termes duquel

« l'employeur, ou l'entrepreneur, procédant à la démolition d'équipements ou de structures contenant des matériaux isolants renfermant de l'amiante et à l'élimination de l'amiante des bâtiments

ou constructions où l'amiante est susceptible d'être mis en suspension dans l'air devrait être qualifié pour exécuter de tels travaux, conformément aux dispositions de la présente Convention, »

a été repoussé[72]. Le texte adopté par la Conférence à l'issue de la première discussion — qui est devenu l'article 15 du projet de convention — était libellé comme suit :

« 1. La démolition des installations ou structures contenant des matériaux isolants en amiante et l'élimination des bâtiments ou constructions, où l'amiante est susceptible d'être mis en suspension dans l'air, doivent être soumises à une autorisation qui ne sera accordée qu'aux employeurs ou entrepreneurs reconnus par l'autorité compétente comme étant qualifiés pour exécuter de tels travaux conformément aux dispositions de la présente Convention.

« 2. L'employeur ou l'entrepreneur doit être tenu, avant d'entreprendre des travaux de démolition, d'élaborer un plan de travail spécifiant les mesures à prendre avant le commencement du travail, notamment celles destinées à :

« *a*) Pourvoir à toute la protection nécessaire aux travailleurs;

« *b*) Limiter l'émission d'amiante dans l'air;

« *c*) Prévoir l'élimination des déchets contenant de l'amiante, conformément à l'article 17 de la présente Convention[73]. »

7. Ce texte est demeuré inchangé tout au long de la seconde discussion, jusqu'à la plénière. Un amendement, présenté à la Commission de l'amiante et visant à remplacer le paragraphe 1 par une disposition demandant que les travaux de démolition et d'élimination soient soumis aux règlements spécifiques édictés par l'autorité compétente, a obtenu un nombre égal de voix pour et contre et n'a pas été adopté[74]. Une demande tendant à examiner à nouveau cette disposition lors de l'adoption du rapport par la Commission s'est heurtée à une vive opposition et a été retirée[75].

8. La formulation actuelle de l'article 17 est le résultat d'un amendement présenté en plénière. Comme l'a expliqué le vice-président des travailleurs de la Commission de l'amiante, « cet amendement, qui tend à apporter des éclaircissements, a été rédigé pour améliorer les textes de manière à éviter les ambiguïtés, il ne modifie le fond en aucune manière[76].

9. Les ambiguïtés que l'amendement avait pour but d'éliminer viennent de ce que l'article 17, paragraphe 1, dans la formulation adoptée par la Commission de l'amiante, pouvait se comprendre comme exigeant une procédure en deux étapes : premièrement, l'employeur ou l'entrepreneur doit être reconnu comme compétent et, deuxièmement, une auto-

risation doit être délivrée individuellement pour chaque démolition. Telle n'était pas l'intention. L'intention était de garantir que les travaux de démolition ou d'élimination impliquant la présence d'amiante ne sont entrepris que par des employeurs ou des entrepreneurs qualifiés pour exécuter ces travaux. Dans sa formulation définitive, l'article 17, paragraphe 1, laisse à l'autorité compétente, dans chaque pays, le soin de décider la façon la plus appropriée dont les employeurs ou les entrepreneurs sont reconnus comme étant qualifiés pour effectuer des travaux de démolition et d'élimination et sont habilités à cet effet. Cela peut se faire par un système d'autorisation préalable des entrepreneurs reconnus, réservant les travaux de démolition où la présence d'amiante est connue à un nombre limité d'entreprises spécialisées autorisées, ou bien par un système dans lequel pour chaque projet de démolition ou d'élimination dont on sait qu'il comporte la présence d'amiante, l'autorité compétente habilite l'entrepreneur concerné à entreprendre les travaux, à condition qu'elle le reconnaisse comme étant qualifié.

10. De l'avis du Bureau, la procédure décrite dans la demande du gouvernement pourrait être considérée comme satisfaisant aux exigences de l'article 17, paragraphe 1, lorsque les conditions suivantes sont remplies; *a*) l'autorité compétente est informée de tous les travaux de démolition ou d'élimination dont on sait qu'ils comportent la présence d'amiante; *b*) l'autorité compétente s'assure, avant le début des travaux, que l'entrepreneur a pris des dispositions pour que les travaux soient effectués conformément aux dispositions de la Convention; et *c*) elle est habilitée à interdire à l'entrepreneur d'entreprendre les travaux au cas où elle n'a pas obtenu cette assurance. De cette façon, on peut considérer que l'autorité compétente a reconnu l'entrepreneur comme étant qualifié pour exécuter les travaux et qu'elle l'a habilité à cet effet.

11. L'avis ci-dessus est donné, étant entendu, comme d'habitude, que toute décision concernant la conformité d'une législation ou d'une pratique nationale avec une convention particulière appartient en premier lieu au gouvernement du pays concerné, sous réserve, en cas de ratification de la convention, de la procédure établie par l'Organisation internationale du Travail pour l'examen des rapports présentés par les Etats membres en application de l'article 22 de la Constitution de l'OIT.

2. ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

a) Offre d'un Etat membre de s'acquitter de sa quote-part en fournissant des services en lieu et place d'espèces

Mémorandum adressé au Secrétaire général adjoint, Département des relations extérieures, de l'information et des services linguistiques et de documentation

1. Le 9 mars 1987, vous m'avez demandé mon avis sur l'offre de Cuba, contenue dans une note verbale de son représentant permanent en date du 5 mars 1987, de s'acquitter de sa quote-part en fournissant en lieu et place d'espèces les services d'une société de traduction et d'interprétation cubaine. La raison de l'offre cubaine est, précise la note, le manque de devises.

2. Comme vous le savez, la disposition applicable en cette matière est le paragraphe 1 de l'article 15 de l'Acte constitutif de l'ONUDI qui est conçu comme suit :

> « Les dépenses au titre du budget ordinaire sont supportées par les membres suivant la répartition fixée conformément au barème des quotes-parts arrêté par la Conférence à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, sur recommandation du Conseil adoptée à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, sur la base d'un projet établi par le Comité des programmes et des budgets. »

Eu égard à cette disposition et compte tenu du fait que le barème des quotes-parts adopté par la Conférence générale ne prévoit pas la possibilité pour les Etats membres de s'acquitter de leurs quotes-parts autrement que par la voie habituelle du versement d'espèces dans la monnaie ou les monnaies convertible(s) indiquée(s), le Directeur général n'est pas juridiquement fondé à accepter l'offre cubaine.

3. N'est pas pourtant exclue, bien entendu, la possibilité pour le Secrétariat de passer avec Cuba des marchés portant sur la fourniture de services de traduction. Mais de tels marchés doivent nécessairement être adjugés conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financières et, le cas échéant, sur avis du Comité des marchés.

16 mars 1987

---

b) Conséquences juridiques du retrait d'un Etat membre de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Mémorandum adressé au Directeur général

1. Vous m'avez demandé mon avis sur les conséquences juridiques, notamment en matière financière, du retrait d'un Etat membre de l'ONUDI.

2. Aux termes du paragraphe 1 de l'Article 6 de l'Acte constitutif, un membre peut se retirer de l'Organisation « en déposant un instrument de dénonciation du présent Acte constitutif auprès du Dépositaire ». Le dépositaire étant le Secrétaire général de l'ONU, c'est auprès de lui que doit être déposé l'instrument. Selon le paragraphe 2 de l'Article 6 de l'Acte constitutif, le retrait « prend effet le dernier jour de l'exercice financier suivant l'exercice au cours duquel ledit instrument a été déposé », ce qui signifie — étant admis que l'expression « exercice financier » s'entend dans ce contexte d'une période de 12 mois — que si, par exemple, un Etat membre dépose un instrument de dénonciation entre la date de ce jour et le 31 décembre 1987, le retrait prendra effet le 31 décembre 1988 et que les droits et obligations liés à la qualité de membre de l'Organisation ne s'éteindront qu'à cette date.

3. Aux termes du paragraphe 2 de l'Article 6, l'Etat membre qui se retire verse, pour l'exercice financier suivant celui au cours duquel le retrait a été notifié, des contributions qui sont les mêmes que les contributions mises en recouvrement pour l'exercice au cours duquel cette notification a été faite. La formule « exercice financier » pose un problème d'interprétation en ce qu'elle figure dans la version française (la version espagnole employant une expression équivalente « *ejercicio economico* ») mais non dans la version anglaise, qui utilise les mots « *fiscal year* » ni dans les versions arabe, chinoise et russe qui sont conformes à la version anglaise. L'expression employée en français et en espagnol vise une période dont la longueur n'est pas définie alors que la formule « *fiscal year* » du texte anglais (et son équivalent en arabe, chinois et russe) s'entend normalement d'une période de 12 mois. C'est un principe bien établi du droit international qu'en cas de divergence entre les versions authentiques d'un traité plurilingue, il faut essayer de concilier les diverses versions. Il est également bien établi que, lorsque figure dans un ou plusieurs des textes authentiques une expression précise, surtout s'il s'agit d'une formule technique ou juridique, le sens de cette expression est retenu s'il se concilie avec celui des expressions plus générales ou plus vagues employées dans l'autre ou les autres texte(s) authentique(s). Dans cette logique, la durée de la période considérée est celle d'une « *fiscal year* », soit 12 mois.

4. Cette conclusion s'accorde avec l'emploi de l'expression « *fiscal year* » (ou son équivalent) dans les versions anglaise, arabe, chinoise et russe du paragraphe 2 de l'Article 5 de l'Acte constitutif qui définit le montant des arriérés emportant suspension du droit de vote d'un membre. Ce paragraphe précise que le montant des arriérés doit être égal ou supérieur aux contributions mises en recouvrement et dues pour les deux exercices financiers précédents. Bien que, là encore, la version française parle d'« exercice financier » et la version espagnole d'« *ejercicio económico* », le problème de la divergence entre les textes authentiques est susceptible de la même solution que celui que pose le paragraphe 2 de l'Article 6, évoqué plus haut.

5. Le paragraphe 1 de l'Article 14 concerne l'établissement du budget et du programme de travail et, ici, tous les textes authentiques emploient des expressions équivalentes (« *fiscal period* » en anglais, « exercice financier » en français et « *ejercicio económico* » en espagnol). L'Acte constitutif ne précise pas la durée de l'exercice financier mais on trouve dans le Règlement financier, plus précisément au chapitre II (article 2.1), une définition selon laquelle l'exercice financier comprend deux années civiles consécutives, la première étant une année paire. La définition figurant dans le Règlement financier ne peut toutefois jouer dans le cas de questions dont ne traite aucun des articles du Règlement financier et ne semble donc pas pouvoir être retenue s'agissant de la suspension du droit de vote (Article 5 de l'Acte constitutif) ou du retrait (Article 6 du même instrument).

6. Comme les contributions que doit verser le membre qui se retire pour la dernière année de sa participation à l'Organisation « sont les mêmes que les contributions mises en recouvrement pour l'exercice pendant lequel » l'instrument de dénonciation a été déposé, les éventuels crédits additionnels doivent entrer en ligne de compte.

7. Bien que la dernière contribution à verser par le membre qui se retire ne soit pas une contribution mise en recouvrement au sens strict de l'expression telle qu'elle figure à l'Article 14 de l'Acte constitutif, il s'agit d'une contribution obligatoire au budget ordinaire, qui doit être assimilée à une contribution mise en recouvrement. Le Règlement financier ne mentionne pas expressément ce type de contributions, mais il paraît juridiquement correct de les ranger dans la catégorie des « recettes accessoires du budget ordinaire » visée à l'alinéa *b,* iv) de l'article 10.1 du Règlement financier et de les porter au crédit du Fonds général. En pareil cas, la contribution deviendrait utilisable aux fins du financement des dépenses inscrites au budget ordinaire et il paraîtrait logique de déduire le montant de la contribution spéciale du montant total des dépenses prévues pour 1988-1989 avant de répartir le solde parmi les autres membres sur la base du barème des quotes-parts.

8. S'agissant du Fonds de roulement, l'obligation de l'Etat membre qui se retire en matière de versement d'avances subsiste jusqu'à ce que cet Etat perde la qualité de membre. Comme les avances sont, aux termes de l'alinéa *b* de l'article 5.4 du Règlement financier, versées par les Etats membres « au prorata de leurs quotes-parts fixées dans le barème établi par la Conférence pour les contributions des membres au budget ordinaire », la dette correspondant à la dernière année d'appartenance à l'Organisation doit être ajustée de la même manière que l'est la contribution, pour cette même année, au budget ordinaire conformément au paragraphe 3 de l'Article 6 de l'Acte constitutif.

21 septembre 1987

---

c) Retards dans l'achat de matériel — Approbation du gouvernement

Mémorandum adressé au Directeur général

1. Vous nous signalez qu'« il arrive que les gouvernements des pays où l'ONUDI exécute des projets retarde l'achat de matériel en demandant que les transactions correspondantes ne soient effectuées qu'après approbation des autorités » et vous sollicitez un avis juridique sur ce problème. Vous me demandez en outre si, à mon avis, l'ONUDI pourrait soumettre aux gouvernements en cause un éventail de calendriers d'achat assortis d'un délai (un mois par exemple) et en précisant que, si aucune réponse n'est reçue dans le délai fixé, l'ONUDI appliquera le calendrier de son choix.

2. D'un point de vue juridique, subordonner l'achat de matériel ou la passation d'un marché par l'ONUDI à l'approbation préalable du gouvernement va à l'encontre des dispositions pertinentes du Règlement financier et des règles de gestion financières qui régissent l'ONUDI, laquelle, comme vous le savez, continue d'appliquer, conformément au paragraphe 2 de l'article 26 de son Acte constitutif, le Règlement financier et les règles de gestion financières de l'ONU. En ce qui concerne les marchés et achats, l'article 10.5 du Règlement financier dispose ce qui suit :

> « Les marchés de matériel, fournitures et autres articles nécessaires sont passés par adjudication avec publicité préalable, sauf lorsque le Secrétaire général estime que l'intérêt de l'Organisation justifie une dérogation à cette règle. »

Présentent une importance particulière les règles 110.8 et 110.21 des règles de gestion financières, dont le texte est le suivant :

« RÈGLE 110.8

« *Adjudication ou appel d'offres*

« Sous réserve de la règle 110.19, les marchés relatifs à l'achat ou à la location de services, fournitures, matériel et autres articles nécessaires sont passés par adjudication et sur appel d'offres. Les appels à soumissions seront faits au moyen de la publication ou de la distribution d'avis officiels d'adjudication. Toutefois, si la nature du travail en cause interdit la procédure d'adjudication et que l'on procède à un appel d'offres, l'analyse comparative de ces offres est consignée par écrit.

« RÈGLE 110.21

« *Passation des marchés*

« Le marché est passé avec le soumissionnaire qualifié le moins-disant, compte dûment tenu de l'utilisation des monnaies dont dispose l'Organisation et qui doivent être employées d'une manière spéciale; toutefois, si l'intérêt de l'Organisation l'exige, toutes les soumissions peuvent être rejetées. En ce cas, le Sous-Secrétaire général aux services généraux ou les autres fonctionnaires habilités en vertu de la règle 110.16 motivent par écrit le rejet des soumissions et décident s'il y a lieu de procéder à un nouvel appel à soumissions ou s'il convient de négocier un contrat de gré à gré. »

3. La pratique bien établie de l'ONU et de l'ONUDI veut que les marchés et les commandes soient passés sur appel d'offres chiffrées. Les appels à soumissions font l'objet d'une distribution internationale parmi les sociétés qualifiées, les spécifications techniques étant établies par les services substantifs d'appui de l'ONUDI ou sous leur responsabilité. Dans la mesure du possible, les spécifications techniques sont formulées en termes suffisamment neutres pour que le choix de la société qui sera finalement retenue ne soit pas acquis d'avance et elles sont présentées sous leur forme définitive dans le descriptif et dans le budget du projet en cause, les vœux et les besoins du gouvernement bénéficiaire étant pleinement pris en compte. Une fois reçues, les offres chiffrées sont examinées et évaluées sous l'angle de leur acceptabilité technique par les services substantifs d'appui compétents. Les prix proposés par les soumissions techniques acceptables sont alors analysés sur une base comparative par le Service des achats et des marchés, après quoi le marché ou la commande est adjugé, sur avis et recommandation du Comité interdépartemental des marchés, conformément à la règle 110.21 des règles

de gestion financières au soumissionnaire le moins-disant qui a fait des propositions techniquement acceptables.

4. De ce qui précède, il ressort clairement que les dispositions pertinentes du Règlement financier et des règles de gestion financières ne permettent pas à l'ONUDI d'accepter que le choix de telle ou telle société ou de tel ou tel matériel soit subordonné à l'approbation préalable du gouvernement puisque l'ONUDI est tenue de retenir la proposition du soumissionnaire le moins-disant. Si donc le gouvernement devait refuser son approbation ou marquer sa préférence pour une autre source, l'ONUDI se trouverait dans l'impossibilité d'agir conformément aux règles applicables.

5. Une étroite coopération entre l'ONUDI et les autorités compétentes du gouvernement bénéficiaire n'est pas pour autant exclue, que ce soit au stade de la formulation du projet, à celui de l'établissement des spécifications techniques avant appel d'offres ou même au stade de l'évaluation technique des offres chiffrées. Dans le cadre d'une telle coopération, rien ne s'opposerait, naturellement, sur le plan juridique, à ce que soient adoptées des procédures qui fixent des dates limites pour la transmission à l'ONUDI des vues et vœux du gouvernement bénéficiaire.

22 octobre 1987

NOTES

[1] ST/SGB/132.

[2] AIEA, document INFCIRC/335.

[3] AIEA, document INFCIRC/336.

[4] Résolution 2008 (LX) du Conseil économique et social en date du 14 mai 1976 et résolution 31/93 de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1976.

[5] Voir la note de l'Administrateur (DP/107 du 7 avril 1975).

[6] Texte révisé : Nations Unies, *Recueil des Traités,* vol. 828, p. 305.

[7] Publication OMPI n° 274 (F), Genève, 1992.

[8] 48 CFR 27.300.

[9] Nations Unies, *Recueil des Traités,* vol. 1, p. 15.

[10] Résolution 217 A (III) de l'Assemblée générale.

[11] Voir PD/4/77, par. 18 à 20.

[12] Tribunal administratif des Nations Unies, jugement n° 252. Dans *Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, nos 231 à 300, 1978-1982* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.X.1).

[13] *Annuaire juridique, 1975,* p. 167.

[14] Ibid., p. 194.

[15] Nous notons au passage que le mémorandum du Conseiller juridique susvisé en date du 2 mars 1979 précise clairement que le «mémorandum [du Conseiller juridique en date du 17 octobre 1969] ne concerne naturellement que le régime de recouvrement auprès des

fonctionnaires et observateurs militaires». S'agissant du recouvrement par l'ONU des montants dûs au titre de la réparation des dommages causés à ses biens par des militaires des contingents nationaux affectés à des forces de maintien de la paix, il est précisé, dans les termes suivants, que l'ONU est dédommagée par le gouvernement intéressé et qu'elle ne présente normalement de réclamation qu'en cas de faute lourde :

> « Pour ce qui est des réclamations contre des gouvernements fournissant des contingents militaires, il apparaît que la politique des Nations Unies est correctement décrite au paragraphe 5.7.6, p. 24 A. du *Reference Guide for Peace-keeping Forces* (Guide des opérations de maintien de la paix) ... Il faut normalement qu'il y ait faute lourde pour que le Bureau des services financiers soit fondé à présenter une réclamation en bonne et due forme ... »

Les procédures à suivre pour le recouvrement des indemnités dues en cas d'endommagement de biens des Nations Unies par des militaires des contingents nationaux sont décrites dans l'avis juridique susmentionné du 20 août 1975.

[16] A/9822, par. 21.

[17] ST/SGB/FUNU/1.

[18] ST/SGB/UNFICYP/1.

[19] A/9285, annexe I.

[20] A/33/373.

[21] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 135.

[22] Ibid., vol. 1155, p. 331; également reproduit dans l'*Annuaire juridique, 1969*, p. 146.

[23] *Annuaire juridique*, 1976, p. 165.

[24] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[25] Public Law 79-291.

[26] Voir *Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, nos 231 à 300, 1978-1982* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.X.1).

[27] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[28] Ibid., vol. 11, p. 11.

[29] Public Law 79-291; 22 U.S.C. Sec 288.

[30] 668 F.2d 547 (D.C. Cir. 1981).

[31] 628 F.2d 27, 35 (D.C. Cir. 1980).

[32] Voir également *Mendaro* c. *Banque mondiale*, 717 F.2d 610 (D.C. Cir. 1983).

[33] N° 82-1267 (D.D.C. 23 juin 1983).

[34] Affaires nos 2-CA-21648 et 2-CA-21664.

[35] Dans une autre décision en date du 17 novembre 1986, le Directeur régional a rejeté pour les mêmes raisons une requête semblable dans l'affaire *Restaurant Associates Industries, Inc. et Commercial Management Services for the United Nations*, n° 2-CA-21879.

[36] Voir *National Detective Agencies*, 237 NLRB 451, note n° 1. Le 31 décembre 1986, le Jurisconsulte en chef a confirmé pour les mêmes motifs la décision négative du Directeur régional, en date du 17 novembre 1986, dans l'affaire n° 2-CA-21879, *supra*, note 9.

[37] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[38] Ibid., vol. 500, p. 95.

[39] Ibid., vol. 1, p. 15.

[40] Ibid., vol. 1144, p. 239.

[41] Ibid, vol. 1, p. 15.

[42] Ibid.

[43] Ibid.

[44] Ibid., vol. 492, p. 57.

[45] Public Law 79-291.

[46] Public Law 80-357; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11.

[47] Public Law 86-778.

[48] 26 U.S.C. secs. 1402, *c*, 2), C); 3121, *b*, 15).

[49] A/6491, sect. II; A/6605, par. 35, *a*.

[50] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[51] Ibid.

[52] Ibid., vol. 11, p. 11.

[53] *Annuaire juridique*, 1975, p. 90.

[54] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

[55] Ibid., vol. 1, p. 15.

[56] Ibid., vol. 11, p. 11.

[57] Ibid., vol. 500, p. 95.

[58] Public Law 92-539; 86 STAT. 1070.

[59] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11.

[60] Ibid., vol. 500, p. 95.

[61] *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 58.V.1, vol. II), p. 99.

[62] *Annuaire juridique*, 1975, p. 90.

[63] Document G.B. 238/22/5, 238e session du Conseil d'administration, novembre 1987.

[64] CIT, 61e session, 1976, rapport V 1), p. 12.

[65] Ibid., p. 176.

[66] Ibid., p. 100 à 104.

[67] Ibid., 63e session, 1977, rapport V 2), p. 49.

[68] Ibid., 64e session, *Compte rendu des travaux*, p. 22/6.

[69] Ibid., 63e session, 1977, rapport V, 2), p. 48.

[70] Voir *La liberté syndicale, Recueil de décisions du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, deuxième édition, BIT, 1976, par. 243 à 245, p. 92.

[71] Document G.B. 238/22/5; 238e session du Conseil d'administration, novembre 1987.

[72] Paragraphe 76 du rapport de la Commission (Bureau international du Travail), *La sécurité dans l'utilisation de l'amiante*, rapport IV, 1), Conférence internationale du Travail, 72e session, Genève (Genève, 1986), p. 22.

[73] Point 24 des conclusions proposées et article 15 du projet de convention, ibid., p. 44, 62 et 63.

[74] Conférence internationale du Travail, *Compte rendu des travaux*, 72e session, Genève (Genève, 1986), p. 29/13, par. 93.

[75] Ibid., p. 29/30, par. 286 à 291.

[76] Ibid., p. 38/4.