

*Extrait de :*

# NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1989

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)

Page

Non-sélection du requérant dans le cadre de la réorganisation de 1987 — Relation entre la Commission de recours et le Tribunal — Nécessité d'apporter un commencement de preuve — Erreur consistant à mettre fin à des services jugés superflus non pas pour défaut de qualifications par rapport aux fonctions du poste redéfinies mais pour insuffisance du comportement professionnel — Principe 2.1 des Principes régissant l'emploi du personnel — Limites du pouvoir de contrôle du Tribunal à l'égard du rapport d'appréciation du comportement professionnel d'un fonctionnaire . . . . .	416
---	-----

CHAPITRE VI. — CHOIX D'AVIS JURIDIQUE DES SECRÉTARIATS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES. . . . .	422
---	-----

A. — AVIS JURIDIQUES DU SECRÉTARIAT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES (PUBLIÉS OU ÉTABLIS PAR LE BUREAU DES AFFAIRES JURIDIQUES) . . . . .	422
--	-----

### Réclamations et responsabilité

1. Fondement juridique de la présentation par l'Organisation des Nations Unies aux gouvernements fournissant des contingents de réclamations au titre de la perte ou de la dégradation de biens de l'Organisation — Conditions d'application aux fonctionnaires et aux membres des contingents militaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies des principes juridiques concernant les actes de négligence — Responsabilité des gouvernements fournissant des contingents en cas de négligence grave des membres de leurs contingents militaires — Qu'entend-on par négligence grave ? . . . . . 422
2. Responsabilité de l'ONU au titre de projets routiers exécutés par le Bureau des services d'appui aux projets — Identification de l'employeur et conditions d'emploi du personnel engagé pour travailler sur un projet du Programme des Nations Unies pour le développement . . . . . 432

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

3. Responsabilité de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les places de stationnement — Article III, section 7 *b*, de l'Accord de Siège — Section consacrée aux « Garages et places de stationnement » dans la loi de New York sur les obligations générales . . . . . 436

### Questions commerciales

4. Y a-t-il des obstacles juridiques à ce que l'Organisation des Nations Unies fasse de la publicité dans ses publications ? — Directives à suivre et clauses d'exonération de responsabilité à prévoir en cas d'insertion d'annonces publicitaires dans une publication des Nations Unies. . . . . 438

### Contrats

5. La technique de l'exécution par les gouvernements en tant qu'option pour la mise en œuvre des projets du Programme des Nations Unies pour le développement — Rôle des bureaux extérieurs du PNUD 442

### Copyright

6. Copyright sur le *Recueil des Traités* des Nations Unies et les publications connexes — Instruction administrative ST/AI/189/Add.9/Rev.2. . . . . 445

### Questions de personnel

7. Statut juridique des titulaires de contrats de louage de services — Section 26 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — Experts en missions . . . . . 447

### Privilèges et immunités

8. Exonération des droits d'accises et taxes — Section 8 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . . 449
9. Assujettissement au paiement de cotisations d'assurance accident du travail et de cotisations au plan national de retraite — Section 7 *a* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . . 451
10. Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial internatio-

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
nal — Section 2 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . .	452
11. Demande d'exonération de droits de douane présentée par un Comité national pour l'UNICEF — Section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — Nature de la relation entre les comités nationaux pour l'UNICEF et l'UNICEF . . . . .	454
12. Taxe sur la location de locaux commerciaux perçue par la ville de New York sur le montant des loyers — Section 7 de l'Accord de Siège. . . . .	456
13. Accréditation de membres d'une mission en qualité de diplomates — Paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques — Distinction entre les membres du personnel administratif et technique des missions selon qu'ils sont de carrière ou non . . . . .	457
14. Interprétation de l'expression « services d'utilité publique » — Exonération des droits de quai . . . . .	459
15. Exonération des taxes sur l'achat de kérosène — Sections 7 et 8 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . .	460
<b>Questions procédurales et institutionnelles</b>	
16. Signification de l'expression « organe subsidiaire » — Le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement est-il un organe subsidiaire de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social ? . . . . .	462
17. Constitution des organes des nominations et des promotions — Rôle des syndicats du personnel . . . . .	464
18. Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités — Conditions de participation des Etats observateurs. . . . .	466
19. Interprétation du règlement intérieur de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités — Droit de réponse des Etats observateurs. . . . .	468

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
20. Statut de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche — Conditions que doit remplir un agent d'exécution du Programme des Nations Unies pour le développement pour bénéficier des arrangements préférentiels pour le remboursement des dépenses d'appui . . . . .	470
<b>Secrétariat</b>	
21. Le toponyme « Golfe persique » — Pratique du Secrétariat en matière de terminologie . . . . .	473
<b>Traités</b>	
22. L'original d'un traité déposé auprès du Secrétaire général peut-il être signé ailleurs qu'à l'endroit prévu par les dispositions du traité ? — Pouvoir d'appréciation du dépositaire . . . . .	474
<b>B. — AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES RELIÉES À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES . . . . .</b>	
Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Avis juridiques publiés ou établis par le Service juridique) . . . . .	476
1. Admission à l'ONUDI — Demande d'admission éventuelle de la Palestine . . . . .	476
2. Commercialisation des techniques de l'ONUDI . . . . .	478
3. Question de l'attribution à des fonctionnaires de la paternité de documents — Hiérarchie des normes de l'ONUDI — Autorité compétente pour amender les règles de l'ONUDI et forme à utiliser à cet égard. . . . .	481

### **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 . . . . .	489
Cour internationale de Justice . . . . .	489
Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . .	489

## *Chapitre VI*

### **CHOIX D'AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNE- MENTALES QUI LUI SONT RELIÉES**

#### **A. — Avis juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (publiés ou établis par le Bureau des affaires juridiques)**

##### **Réclamations et responsabilité**

1. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA PRÉSENTATION PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES AUX GOUVERNEMENTS FOURNISSANT DES CONTINGENTS DE RÉCLAMATIONS AU TITRE DE LA PERTE OU DE LA DÉGRADATION DE BIENS DE L'ORGANISATION — CONDITIONS D'APPLICATION AUX FONCTIONNAIRES ET AUX MEMBRES DES CONTINGENTS MILITAIRES DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES DES PRINCIPES JURIDIQUES CONCERNANT LES ACTES DE NÉGLIGENCE — RESPONSABILITÉ DES GOUVERNEMENTS FOURNISSANT DES CONTINGENTS EN CAS DE NÉGLIGENCE GRAVE DES MEMBRES DE LEURS CONTINGENTS MILITAIRES — QU'ENTEND-ON PAR NÉGLIGENCE GRAVE ?

*Mémoire adressé au Directeur assistant aux questions relatives au maintien de la paix et questions spéciales du Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances*

1. Vous nous avez demandé notre opinion sur le fondement juridique de la présentation par l'Organisation des Nations Unies aux gou-

vernements fournissant des contingents de réclamations au titre de la perte ou de la dégradation de biens de l'Organisation imputable à des membres de leurs contingents militaires convaincus de faute.

2. Il semblerait d'après nos dossiers que le Bureau des affaires juridiques a cautionné les efforts de l'Organisation pour se faire indemniser (par voie de compensation) par les gouvernements ayant fourni des contingents à la Force d'urgence des Nations Unies (FONU) et à l'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC). Mais la plupart de nos avis répondaient à des questions bien particulières ayant surgi à un moment donné. S'il s'agit maintenant de formuler une opinion générale, nous devons examiner les principes juridiques applicables en nous référant au statut de l'élément militaire des forces de maintien de la paix ainsi qu'aux règles permettant de débiter le compte des fonctionnaires et aux procédures de règlement des différends qui se sont dégagées au fil des ans. Nous examinerons d'abord (dans la section I) les principes juridiques régissant les actes de négligence tels qu'ils s'appliquent : a) aux fonctionnaires de l'Organisation; et b) aux membres des contingents militaires des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, responsables de dommages causés à des biens de l'Organisation dans l'exercice de leurs fonctions officielles. Nous traiterons ensuite (dans la section II) de la responsabilité des gouvernements fournissant des contingents en cas de négligence grave de membres des contingents militaires.

## **I. — Principes régissant la responsabilité pour actes fautifs tels qu'ils sont appliqués par l'Organisation des Nations Unies à ses fonctionnaires et aux membres des contingents militaires**

### **A. — FONCTIONNAIRES**

3. Juridiquement, l'ONU peut demander à toute personne qu'elle estime avoir causé un dommage à ses biens de l'indemniser de ce dommage. Si cette demande reste sans effet, l'Organisation peut poursuivre l'intéressé, dont la responsabilité financière sera appréciée dans le cadre d'une procédure judiciaire se déroulant conformément au droit du for. Mais si l'auteur du dommage est un fonctionnaire, la question relève de la disposition 112.3 du Règlement du personnel des Nations Unies qui s'applique conjointement avec la règle 110.15 b des règles de gestion financière de l'Organisation. La disposition 112.3 du Règlement du personnel est conçue comme suit :

« 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. »

La règle 110.15 des règles de gestion financière a la teneur suivante :

« a) Le Contrôleur peut, après avoir procédé dans chaque cas à une enquête approfondie, autoriser à passer par profits et pertes le montant des pertes de biens appartenant à l'Organisation ou autoriser tout autre ajustement comptable destiné à faire concorder le solde figurant en écritures avec les quantités réelles.

« b) En ce qui concerne les sommes à porter au débit du compte des fonctionnaires ou d'autres personnes responsables de pertes, le Contrôleur se prononce en dernier ressort. »

Dans l'exercice de sa responsabilité concernant l'inscription de sommes au débit du compte des fonctionnaires, le Contrôleur agit sur l'avis et la recommandation du Comité de contrôle du matériel du Siège ou des comités locaux de contrôle du matériel, selon le cas (règles 110.32 e et f et 110.33 b des règles de gestion financière).

Le type de négligence ou de faute (nous ne parlons pas ici de négligence grave ou de faute lourde) donnant lieu à l'application des règles pertinentes a été matière à controverse et à discussion au sein de l'Organisation. Selon nos dossiers, c'est le plus souvent à l'occasion d'accidents de véhicules à moteur causés soit par des chauffeurs à plein temps de l'ONU soit par des fonctionnaires amenés à conduire eux-mêmes dans l'exercice de fonctions officielles que des biens des Nations Unies ont été endommagés. C'est donc à l'endommagement de véhicules que se rapportent la plupart de nos avis juridiques sur la responsabilité financière des fonctionnaires envers l'Organisation à raison de dommages causés à des biens de l'ONU. Si des considérations supplémentaires concernant le point de savoir si le conducteur se déplaçait aux fins du service ou pour ses loisirs ont joué un rôle important dans les cas en question, il ne fait aucun doute que la politique des Nations Unies qui s'est dégagée en la matière vise la perte ou l'endommagement de n'importe quel type de biens matériels des Nations Unies et que, depuis 1969, cette politique exige que soit apportée la preuve d'une négligence grave pour qu'un ou une fonctionnaire puisse voir sa responsabilité financière engagée à raison du dommage qu'il ou elle a causé à des biens des Nations Unies. L'opinion du Bureau des affaires juridiques (alors Service juridique) a été formulée dans un mémorandum du Conseiller juridique en date du 17 octobre 1969, publié dans l'*Annuaire juridique des Nations Unies, 1975* (p. 194) sous le titre « Question de la responsabilité pécuniaire des fonctionnaires vis-à-vis de l'Organisation en cas de dommages causés accidentellement aux véhicules de l'ONU conduits par eux — Politique de l'Organisation dans ce domaine ». Cette opinion reste valable. Vous trouverez ci-après les extraits pertinents de cet avis, qui analysait un projet de texte (d'ailleurs demeuré à l'état de projet) visant à établir des principes directeurs en matière de fixation des dommages et intérêts :

« 5. Il ne semble pas raisonnable de tenir un conducteur [de l'Organisation des Nations Unies] pour pécuniairement responsable [des dommages causés à un véhicule de l'ONU utilisé aux fins du service en raison d'une négligence, par opposition à une négligence grave] ... il nous semble conforme à l'équité que, dans les cas où un véhicule de l'Organisation est endommagé alors qu'il est utilisé aux fins du service dans des circonstances impliquant une faute *mais non une faute lourde* de la part du conducteur, l'Organisation [qui a décidé d'être son propre assureur pour les dommages causés à ses véhicules] prenne à sa charge les dommages et n'astreigne pas le conducteur à en rembourser le montant en totalité ou en partie. » (les italiques sont de nous).

## B. — MEMBRES DES CONTINGENTS MILITAIRES

4. Les règles susvisées et la procédure de recouvrement ne s'appliquent pas aux membres du personnel militaire pour des raisons qui tiennent à la structure des opérations de maintien de la paix. Il s'agit là en effet d'un personnel international qui, s'il relève de l'autorité des Nations Unies et obéit aux ordres du commandant de la Force par l'entremise de sa chaîne de commandement, continue néanmoins de faire partie des forces armées nationales d'où il provient, notamment en matière disciplinaire. Au demeurant, les intéressés, bien qu'ils conservent un lien avec leurs forces armées nationales, ne sont pas pour autant des préposés ou employés de leurs gouvernements respectifs lorsqu'ils servent l'ONU dans le cadre d'une force de maintien de la paix des Nations Unies et ce, parce qu'ils sont placés sous commandement des Nations Unies et agissent pour le compte de l'ONU et non celui de leurs pays respectifs. A cet égard, le Bureau des affaires juridiques a émis l'avis suivant dans un mémorandum du 20 août 1975, publié dans l'*Annuaire juridique des Nations Unies*, 1975 (p. 167) :

« 2. Bien qu'en général les commandants de contingent aient une large compétence disciplinaire, ils ne sont guère, ou même pas du tout, habilités à imposer des prestations financières aux membres des contingents. L'élément financier qui peut s'attacher au pouvoir disciplinaire des commandants militaires est limité et s'apparente plus à l'amende qu'à l'indemnisation d'un préjudice.

« 3. Normalement, l'évaluation d'une quelconque prestation financière due par le personnel militaire incombe aux organes judiciaires nationaux et implique un processus administratif — judiciaire ou quasi judiciaire — régi par la loi du pays. Il ne nous paraît guère envisageable, pour des raisons constitutionnelles et

structurales, que l'exercice de ce pouvoir judiciaire ou juridictionnel soit ou puisse être étendu aux commandants de contingent. »

5. Ainsi donc, le personnel civil des opérations de maintien de la paix des Nations Unies peut voir sa responsabilité pécuniaire engagée conformément aux dispositions du Règlement financier et aux règles de gestion financière visées plus haut, qui autorisent le Contrôleur à agir sur l'avis et la recommandation du Comité de contrôle du matériel alors que le personnel militaire ne le peut pas. Le Comité de contrôle du matériel ne peut donc que recommander — et n'est pas à même d'exiger — que l'ONU présente une réclamation contre le gouvernement fournissant le contingent militaire en question. C'est ce qui ressort clairement d'un mémorandum du 22 décembre 1971 émanant du Bureau des affaires juridiques, où figure le passage ci-après :

« Si les fonctionnaires de l'ONU affectés à la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre sont tenus, en cas de perte ou de dégradation, par leur faute, de biens des Nations Unies, de rembourser l'Organisation des Nations Unies, le recouvrement se faisant comme prévu par le Comité local de contrôle du matériel, ledit Comité ne prévoit pas de recouvrement et rien n'est donc remboursé à l'ONU lorsque sont en cause des membres des contingents nationaux... »

6. Jugée très fâcheuse par l'Organisation, l'absence d'homogénéité dans le traitement applicable en matière de recouvrement au personnel civil et au personnel militaire a, au début des années 70, donné lieu, de la part du Bureau des services généraux et du Bureau des affaires juridiques, à une réflexion approfondie sur les moyens possibles de résoudre le problème. Venait encore compliquer la situation le sentiment que, bien que l'Organisation fût peut-être à même de mettre en jeu la responsabilité juridique des chauffeurs militaires pris individuellement, il eût été inéquitable et injuste de leur demander directement réparation vu qu'ils ne bénéficiaient pas (voire n'étaient pas admis à bénéficier) de la protection d'une assurance et que, appelés à circuler sans arrêt et n'étant pas infaillibles, ils risquaient fort de se trouver un jour ou l'autre pris dans des accidents entraînant des dommages pour des biens des Nations Unies.

7. Est également à noter le fait que, dans les années 70, l'Administration avait envisagé de demander aux gouvernements participants de déléguer aux commandants de leurs contingents nationaux le pouvoir de procéder, lorsqu'il y avait lieu, au recouvrement des montants appropriés auprès des membres de leurs contingents. Ces propositions ont été rejetées et l'ONU a depuis lors eu pour pratique de s'abstenir de tout recouvrement et de toute poursuite à l'encontre des membres du personnel militaire de ses forces de maintien de la paix à raison d'actes fautifs se soldant par la perte ou la dégradation de biens des Nations Unies.

## II. — Responsabilité des gouvernements fournissant des contingents en cas de négligence grave ou de faute lourde des membres de leurs contingents nationaux

8. Dans l'avis juridique du 20 août 1975 intitulé « Avis sur la procédure à suivre pour le recouvrement des indemnités dues en raison de dommages causés à des biens de la FUNU par des membres des contingents militaires », qui a été évoqué plus haut, les vues ci-après ont été formulées :

« Nous pensons, à la lumière de considérations juridiques et pratiques, qu'il est préférable que l'indemnisation des dommages occasionnés aux biens de l'ONU par des actes ou omissions imputables à des militaires des contingents soit réglée au niveau international, à savoir directement entre l'ONU et le gouvernement concerné. Nous pouvons citer à l'appui de cette conclusion la pratique suivie par diverses forces de maintien de la paix dans le passé et actuellement; la situation est différente en ce qui concerne les observateurs militaires de l'Organisation des Nations Unies, lesquels sont détachés auprès de l'ONU à titre individuel et peuvent être tenus du paiement des indemnités sur les émoluments qui leur sont payés par l'ONU.

« ...

« Une procédure possible de recouvrement des indemnités dues pour préjudice causé aux biens de l'Organisation par des membres des contingents pourrait consister à transmettre les évaluations du Comité de contrôle du matériel, ainsi que le compte rendu des délibérations du Comité et l'opinion du commandant de contingent, au service compétent du Siège, lequel, à son tour, pourrait ou bien inscrire en débit les sommes en question au compte du gouvernement concerné (sommes qui entreraient en compensation des obligations de l'Organisation vis-à-vis dudit gouvernement), ou bien présenter une demande de remboursement au gouvernement pour le montant des dommages... »

9. L'opinion exprimée dans l'avis juridique du 20 août 1975 est, en résumé, que les réclamations contre les gouvernements fournissant des contingents sont régies par les principes généraux du droit et par les accords ou arrangements qui peuvent avoir été conclus entre l'ONU et les divers gouvernements intéressés. L'avis ne dit pas expressément, mais part de l'idée que le gouvernement en cause n'est pas juridiquement responsable des dommages causés à des biens des Nations Unies par un des membres de son contingent, et ce, comme on le verra plus loin :

a) Parce qu'il n'y a pas à la charge du gouvernement de responsabilité du commettant du type de celle qui existe dans la relation employeur/employé ou mandant/mandataire; et

b) Parce que le gouvernement n'a pas consenti, par voie d'accord ou unilatéralement, à ce que les frais résultant pour l'ONU des dommages causés à ses biens par des membres du contingent du gouvernement viennent en compensation du montant des obligations de l'Organisation vis-à-vis dudit gouvernement.

### *Responsabilité du commettant*

10. Comme on l'a dit plus haut, les membres du personnel militaire des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont sous commandement de l'ONU et comme ils sont au service de l'Organisation, ils ne sont ni préposés ni employés de leur gouvernement. En droit donc, il n'existe pas à la charge desdits gouvernements de responsabilité du commettant en cas d'actes fautifs.

### *La procédure de « compensation »*

11. L'avis juridique du 20 août 1975 a reproposé la procédure de compensation comme méthode possible de recouvrement des indemnités dues à raison de dommages causés à des biens des Nations Unies. L'avis n'identifie pas la base juridique de cette procédure mais il n'est pas douteux que le paragraphe 5 de la résolution 1575 (XV) de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1960 (dans laquelle l'Assemblée a approuvé les recommandations du Secrétaire général relatives à la FUNU I contenues dans le rapport A/4486 (par. 70) du 13 septembre 1960) confère à l'Administration des Nations Unies le pouvoir de demander réparation en cas de perte ou d'endommagement de biens des Nations Unies sur le terrain — au moins dans le cas de la FUNU I. Le passage pertinent du paragraphe 70 se lit comme suit :

« L'Assemblée générale jugera peut-être bon également que l'on déduise du montant des indemnités demandées par les gouvernements au titre du matériel le coût des pertes ou de la détérioration du matériel imputables à la négligence caractérisée ou intentionnelle des membres de leurs contingents. »

12. Le seul autre texte reflétant de la part de l'ONU le souci de pouvoir se faire dédommager — par voie de compensation — par les gouvernements fournissant des troupes est le « Règlement de la Force des Nations Unies au Congo » publié par le Secrétaire général (ST/SGB/ONUC/1) le 15 juillet 1963. L'article 42 du Règlement intitulé « Dépenses supplémentaires et extraordinaires » se lit comme suit :

« *Dépenses supplémentaires et extraordinaires.* Les Etats participants peuvent être remboursés de la totalité ou d'une partie des dépenses supplémentaires et extraordinaires directement entraînées par l'affectation de leurs contingents à la Force, conformément aux décisions de l'Assemblée générale. Par l'intermé-

diare du Fonctionnaire chargé de l'Opération et du Commandant, le Secrétaire général prend les dispositions nécessaires touchant la comptabilisation et la vérification de ces dépenses et pour l'imputation sur le compte des gouvernements participants des pertes causées à l'Organisation des Nations Unies par des actes d'imprudence ou de négligence grave de membres de leurs contingents nationaux fournis à la Force. »

Cette disposition a été interprétée par le Bureau des affaires juridiques (mémoire du 20 juillet 1978) comme limitant l'application de la procédure de compensation aux dommages causés au matériel des Nations Unies et, chose plus importante, comme ne permettant à l'ONU de se faire dédommager par un gouvernement qu'une fois saisie par ce gouvernement d'une demande de remboursement de ses dépenses « supplémentaires et extraordinaires » entraînées par l'affectation de contingents à la FUNU ou à l'ONUC. Le Bureau des affaires juridiques a au surplus nuancé son interprétation en soulignant que le Contrôleur des Nations Unies, dans sa réponse du 14 avril 1965 à une question posée par les vérificateurs des comptes de l'Organisation, a expressément déclaré que les montants que l'ONU cherchait à recouvrer par voie de compensation n'étaient pas des montants « dus » par le gouvernement à l'ONU et ce, dans les termes suivants :

« Les états comptables du Comité de contrôle du matériel se sont révélés utiles dans le cadre des négociations qui ont eu lieu en vue du règlement des demandes de remboursement de dépenses supplémentaires et extraordinaires présentées par les gouvernements au titre de la mise à la disposition de leurs contingents de fournitures et d'équipement. *Mais les montants inscrits dans les comptes du Comité de contrôle du matériel ne doivent pas être considérés comme représentant des dettes du gouvernement et ne peuvent servir qu'à signaler aux représentants des gouvernements participant aux négociations que, comparativement, l'usage qui a été fait des biens a dans certains cas entraîné pour l'Organisation des Nations Unies des pertes excessives pour des raisons autres que l'"usure normale".* » (Les italiques sont de nous.)

Aux yeux du Contrôleur des Nations Unies par conséquent, l'ONU n'avait pas, juridiquement parlant, le droit de se faire indemniser par un gouvernement des dommages causés à ses biens par un membre du contingent de ce gouvernement; le rapport du Comité de contrôle du matériel concernant les dommages causés à ses biens par suite d'une négligence grave d'un membre d'un contingent militaire ne pouvait lui servir qu'à démontrer qu'elle avait, elle aussi, subi des « pertes excessives » et à inviter le gouvernement à tenir compte dans le calcul du montant dont il demandait le remboursement du fait que c'était à un de ses soldats qu'était attribuable telle perte que l'Organisation avait subie ou telle dépense à laquelle elle devait faire face.

### III. — Analyse

13. Si l'on examine de près le libellé de la proposition faite par le Secrétaire général au paragraphe 70 de son rapport sur le fonctionnement de la FUNU tel qu'adopté par l'Assemblée générale, et le texte de l'article inclus plus tard dans le Règlement de l'ONUC, on est amené à se demander si les formules employées :

a) Visaient à mettre à la charge du gouvernement une obligation juridique de dédommager l'ONU des pertes causées par une négligence grave des membres de son personnel militaire ou à conférer simplement à l'Administration des Nations Unies le pouvoir de négocier un arrangement ad hoc par lequel le gouvernement fournissant des troupes accepterait que l'ONU procède à la « compensation »;

b) N'étaient censées s'appliquer, respectivement, qu'à la FUNU et à l'ONUC ou formulaient un principe général applicable aux gouvernements participant à une force de maintien de la paix des Nations Unies.

14. S'agissant du point a, la proposition du Secrétaire général peut difficilement être considérée, en l'absence de toute prise de position par l'Assemblée générale à son sujet, comme visant à mettre une obligation à la charge des gouvernements. Elle n'avait vraisemblablement pas d'autre objet, dans l'intention du Secrétaire général comme dans celle de l'Assemblée générale, que d'ouvrir la voie à un marchandage comme prévu par le Contrôleur (dans la déclaration citée plus haut).

15. Quant au point b, il est à noter que si la proposition faite par le Secrétaire général à l'Assemblée générale en 1960 dans le cas de la FUNU I se retrouve dans le Règlement interne de l'ONUC de 1963, elle n'a pas été reprise dans le Règlement de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre de 1964<sup>1</sup>. Comme le Règlement de cette force est, à cette différence près, identique au Règlement de l'ONUC, on peut raisonnablement penser que la disposition relative aux dépenses supplémentaires et extraordinaires a été délibérément omise. Il n'est donc pas douteux que, nonobstant l'avantage qu'aurait l'ONU à ce que l'approbation par les Etats Membres, dans le cadre des travaux de l'Assemblée générale, du rapport sur la FUNU I puisse être interprétée comme traduisant la reconnaissance d'un principe général ou d'une obligation applicable dans le contexte de toutes les forces futures de maintien de la paix des Nations Unies, les faits et les circonstances ne vont pas dans ce sens.

16. L'analyse qui précède semble corroborée par la pratique. Les cas dont il est question dans nos dossiers tendent à prouver que, lorsqu'elle se heurte au refus d'un gouvernement d'admettre la « compensation », l'Organisation n'insiste pas.

#### IV. — Conclusion

##### 17. A notre avis :

a) L'Administration est en droit de recouvrer auprès d'un Etat qui a mis un contingent militaire à la disposition d'une force de maintien de la paix des Nations Unies les frais de réparation ou de remplacement, en cas de perte ou de détérioration d'un bien des Nations Unies attribuable à un membre de ce contingent militaire, à moins que l'Etat en cause n'ait accepté d'acquitter ces frais lui-même.

b) Bien que la procédure de compensation adoptée dans le cas de la FUNU I et de l'ONUC n'ait pas force obligatoire pour les gouvernements dans le cas des opérations de maintien de la paix des Nations Unies présentes ou futures, elle pourrait, avec l'accord de l'Etat fournissant des troupes, être appliquée par l'Administration des Nations Unies au contingent militaire de cet Etat servant dans des forces de maintien de la paix des Nations Unies présentes ou futures.

18. Compte tenu de ce qui précède, et vu notamment que ce sont le plus souvent des dommages à des véhicules qui sont en cause, l'Administration conviendra peut-être qu'en souscrivant pour tous ces véhicules, en sus d'une assurance aux tiers, une assurance collision, l'ONU suivrait une politique équitable et raisonnable.

19. Nous souhaitons ajouter un dernier mot au sujet d'un point sur lequel le Bureau des affaires juridiques est régulièrement consulté, à savoir l'application du critère de la négligence grave aux fins de recouvrements auprès des fonctionnaires. Nous tenons à répéter qu'il est pratiquement impossible de donner une définition générale des notions de négligence ou de négligence grave. Tout ce que nous pouvons dire c'est que la négligence grave implique un mépris absolu de la vie et de la sécurité d'autrui, c'est-à-dire une irresponsabilité aveugle. Le fait par exemple de conduire un véhicule sans respecter les limitations de vitesse ou telle ou telle règle de la circulation est peut-être constitutif d'une négligence et d'une infraction au code de la route mais ne l'est pas d'une négligence grave à moins qu'il ne ressorte clairement des circonstances que le conducteur a fait preuve d'un mépris absolu de la vie et de la sécurité d'autrui. Les cas de négligence grave sont rares.

31 août 1989

## 2. RESPONSABILITÉ DE L'ONU AU TITRE DE PROJETS ROUTIERS EXÉCUTÉS PAR LE BUREAU DES SERVICES D'APPUI AUX PROJETS — IDENTIFICATION DE L'EMPLOYEUR ET CONDITIONS D'EMPLOI DU PERSONNEL ENGAGÉ POUR TRAVAILLER SUR UN PROJET DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

### *Mémoire adressé au Directeur adjoint de la Division des services de gestion administrative*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 20 juin 1989 dans lequel vous nous demandez si, à notre avis, le Bureau des services d'appui aux projets est à l'abri d'éventuelles réclamations des membres du personnel employé à des projets routiers ou de leurs familles dans le cadre des arrangements que vous décrivez dans votre mémorandum et si le Bureau devrait souscrire une assurance responsabilité au titre de ce personnel.

#### I. — Les arrangements actuels

2. Dans votre mémorandum, vous indiquez que la construction de routes dans le cadre des projets exécutés par le Bureau est confiée non pas à un entrepreneur ou à un organisme gouvernemental mais à une « brigade mécanisée autonome » composée d'ingénieurs, de contremaîtres et d'ouvriers employés dans les conditions suivantes :

a) Les ingénieurs sont soit « recrutés directement par le Bureau soit titulaires d'un contrat d'emploi conclu avec une firme internationale de consultants ».

b) Les contremaîtres nationaux sont détachés auprès du projet à des fins de formation en cours d'emploi.

c) Les ouvriers sont engagés « par le projet » conformément aux normes et aux pratiques du droit du travail applicables localement et « ne sont ni employés par le gouvernement ni directement engagés par le Programme des Nations Unies pour le développement ni détachés auprès de lui ».

d) Les retenues qui sont opérées chaque mois par le Bureau sur les salaires du personnel affecté aux chantiers, plus une contribution de l'employeur, sont versées trimestriellement à la Caisse nationale de sécurité sociale en tant que cotisations de retraite et cotisations d'assurance accident du travail conformément au droit du travail local.

## II. — Analyse juridique

3. Avant de présenter nos commentaires sur ces arrangements, nous voudrions faire les observations suivantes en ce qui concerne l'identification de l'employeur du personnel engagé pour travailler sur un projet du PNUD.

### A. — IDENTIFICATION DE L'EMPLOYEUR DU PERSONNEL DE PROJET

4. Il est dit dans votre mémorandum que « les ouvriers *engagés par le projet* ... ne sont ni employés par le gouvernement *ni directement engagés par le PNUD ou détachés auprès de lui* » (les italiques sont de nous). Or, un projet, étant une activité et non une personne juridique, ne saurait avoir la qualité d'employeur puisqu'il n'a pas la capacité de contracter ni d'accomplir un acte juridique quelconque. Peu importe dès lors que figure dans un contrat d'emploi une clause désignant comme employeur un projet du PNUD ou, cas qui semble s'être présenté, un directeur ou un coordonnateur de projet du PNUD; le PNUD sera de toute façon considéré, juridiquement parlant, comme le véritable employeur.

### B. — CONDITIONS D'EMPLOI DU PERSONNEL DE PROJET

5. Nous considérons : *a*) que les arrangements décrits dans votre mémorandum ne sont pas satisfaisants du point de vue juridique et exposent le PNUD à d'éventuelles actions en responsabilité; et *b*) qu'ils ne sont pas en harmonie avec les règles et procédures applicables du PNUD, notamment celles qui figurent à la section 30400 du Manuel des programmes et projets du PNUD. Sur ces deux points, nous notons ce qui suit :

*a*) Selon les arrangements actuels, les contrats conclus avec les ouvriers travaillant sur les projets sont soumis aux normes et pratiques du droit du travail local. Or l'ONU, PNUD compris, jouit de l'immunité de juridiction de telle sorte que les ouvriers risquent d'être privés de tout recours devant les tribunaux locaux pour faire prévaloir les droits qu'ils peuvent tirer de leur contrat et il n'est pas prévu de procédure d'arbitrage. Dans la pire des hypothèses, les clauses soumettant le contrat au droit du travail local risquent de créer, en cas de différend, l'impression que le PNUD a renoncé à son immunité de juridiction (chose que le Secrétaire général est seul habilité à faire) et a donc accepté de faire relever les différends éventuels de la compétence des tribunaux du travail locaux. Il est en outre à craindre, en l'absence de régime juridique applicable aux conditions d'emploi des membres du « personnel » en cause, que le Tribunal administratif des Nations Unies ne les assimile à des fonctionnaires ayant droit à toutes les prestations et allocations, y com-

pris les prestations visées à l'appendice D, qui sont prévues dans le Statut et le Règlement du personnel.

b) Le Manuel des programmes et projets du PNUD identifie dans sa section 30400 les différentes catégories de personnel de projet que le PNUD est seul habilité à recruter, ainsi que les types de contrat sur la base desquels les membres de ce personnel sont engagés (à savoir contrats de durée déterminée régis par le Statut et le Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies, contrats de louage de services et accords de prêt remboursable). Il est à noter que les formulaires modèles utilisés pour la conclusion de tels contrats indiquent, pour chaque catégorie de personnel, le statut de l'intéressé vis-à-vis du PNUD, les droits et prestations auxquels il peut prétendre, la procédure de règlement des différends découlant du contrat (saisine du Tribunal administratif des Nations Unies pour le personnel régi par le Statut et le Règlement du personnel; arbitrage pour le reste du personnel). Pour ce qui est de l'assurance, les obligations respectives des parties en cas de maladie, d'accident ou de décès sont, dans le cas du personnel qu'il n'est pas prévu d'assujettir aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel, définies avec précision dans les formulaires modèles de contrat pertinents. Lorsqu'il y a lieu, le bénéfice des prestations prévues à l'appendice D du Règlement du personnel est étendu aux membres de ce personnel titulaires d'un contrat de louage de services ou d'un contrat d'emploi cependant que, dans le cas du personnel employé sur la base d'un accord de prêt remboursable, l'organisation d'origine assume toutes les obligations juridiques et financières afférentes à l'emploi des intéressés. Les ouvriers visés dans votre mémorandum n'entrent dans aucune des catégories de personnel de projet énumérées dans le Manuel des programmes et projets et les arrangements sur la base desquels ils sont employés, tels qu'ils sont décrits aux paragraphes 2 et 3 du mémorandum, ne correspondent à aucun des types de contrats que prévoit le Manuel pour le personnel de projet ou qui, plus généralement, sont employés dans la pratique des Nations Unies.

### III. — Avis

6. Dans ces conditions, nous estimons : a) que les ouvriers auxquels vous vous réferez ne peuvent pas être engagés directement par le PNUD (Bureau des services d'appui aux projets); et b) que les arrangements que vous décrivez ne peuvent être utilisés par le PNUD (Bureau des services d'appui aux projets) pour aucune espèce de contrat d'emploi.

7. Nous suggérons que le PNUD (Bureau des services d'appui aux projets) s'assure plutôt le concours du type de personnel visé dans votre mémorandum en recourant aux arrangements contractuels habituels, selon lesquels ce personnel est mis à la disposition du PNUD par

un entrepreneur avec lequel un contrat est signé. Le contrat devrait notamment :

a) Contenir une clause conférant à l'entrepreneur le statut d'« entrepreneur indépendant » vis-à-vis des Nations Unies, ce qui aurait notamment pour effet de le rendre seul responsable des actes accomplis par son personnel et du règlement des questions relatives au statut et aux conditions d'emploi de ce personnel. (Il est à noter dans ce contexte que le Tribunal administratif des Nations Unies considère que les membres du personnel ayant conclu un contrat avec l'ONU ont le droit de se pourvoir devant lui et peuvent prétendre aux mêmes prestations que les fonctionnaires des Nations Unies sauf dispositions expresses en sens contraire)<sup>2</sup>; et

b) Prévoir des dispositions applicables en cas de décès, d'accident ou de maladie imputable au service qui obligent l'entrepreneur à souscrire une assurance accident du travail et une assurance responsabilité (décès, blessure ou dommage) couvrant les employés de l'entrepreneur, ainsi que les réclamations de tierces parties et les prestations médicales et autres prestations de santé desdits employés, etc.

8. Dans les situations que vous décrivez, nous estimons que la seule manière pour le PNUD (Bureau des services d'appui aux projets) d'assurer l'exécution des projets est de recourir aux arrangements décrits au paragraphe précédent. Outre qu'ils rendent possible le recrutement de personnel qui ne pourrait pas être engagé conformément aux règles et procédures applicables, ces arrangements offrent l'avantage de permettre au PNUD de ne traiter qu'avec un seul entrepreneur qui est, lui, responsable du règlement de toutes les questions relatives au statut des membres de son personnel affecté aux projets, à leurs droits, aux prestations auxquelles ils peuvent prétendre, etc. Le personnel d'encadrement serait aussi fourni par l'entrepreneur qui assurerait dès lors entièrement la direction, le contrôle et la responsabilité du travail de son personnel conformément au contrat pertinent.

9. D'après nos dossiers, des contrats modèles ont été établis par le Bureau des affaires juridiques pour la conclusion de « petits contrats » et de « contrats importants/complexes » et ont été inclus dans le Manuel des opérations du PNUD (Bureau des services d'appui aux projets). Il nous paraît souhaitable d'utiliser ces modèles et, en cas de doute, de nous consulter.

5 septembre 1989

### 3. RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN CE QUI CONCERNE LES PLACES DE STATIONNEMENT — ARTICLE III, SECTION 7 b, DE L'ACCORD DE SIÈGE — SECTION CONSACRÉE AUX « GARAGES ET PLACES DE STATIONNEMENT » DANS LA LOI DE NEW YORK SUR LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES

#### *Mémoire adressé au Secrétaire du Comité pour les demandes d'indemnisation*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 26 septembre 1989 dans lequel vous nous demandez nos vues sur la demande d'indemnisation présentée par le conseiller d'une Mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies (ci-après désigné sous le nom de « M. X »).

#### a) *Les faits*

2. Par une lettre du 12 janvier 1989, M. X a demandé à être partiellement remboursé par les Nations Unies au titre de la disparition — signalée à une date antérieure — des quatre roues de sa voiture BMW laissée en stationnement au premier sous-sol du garage des Nations Unies. La disparition, qui remontait au 5 ou 6 septembre 1988, a fait l'objet d'un rapport au Service de la sécurité et de la sûreté des Nations Unies, puis donné lieu à une enquête interne sérieuse, qui n'a jeté aucune lumière sur les circonstances dans lesquelles les roues avaient disparu. Il est clair toutefois que M. X avait fermé la voiture à clef et n'a confié les clefs à personne durant les trois semaines où la voiture est restée en stationnement dans le garage. M. X réclame une indemnité de 500 dollars pour les frais et débours que son assurance automobile ne lui a pas remboursés.

#### b) *Arrangements concernant le stationnement des véhicules*

3. Les arrangements conclus entre l'Organisation et les membres des missions permanentes (délégués) tels que M. X en matière de stationnement des véhicules dans le garage des Nations Unies sont bien établis. Sur présentation d'un document d'immatriculation du véhicule en cours de validité, le délégué se voit remettre une vignette qui lui donne accès au garage et lui permet d'y stationner. Il peut entrer et sortir à tout moment et garer son véhicule à n'importe quel endroit du garage réservé aux délégués. Il garde les clefs du véhicule après l'avoir garé. Le stationnement nocturne coûte 2,50 dollars par nuit.

4. Ces arrangements en matière de stationnement sont décrits dans une brochure intitulée « Renseignements à l'usage des délégations » qui est envoyée individuellement aux missions permanentes et aux diplomates qui en font partie. La brochure se rapportant à la période où le vol s'est produit (document ST/CS/37 — septembre 1987) contient la clause d'exonération de responsabilité suivante :

« *Responsabilité en cas de perte et de dommages*

« En mettant à la disposition des délégations des places de stationnement, l'Organisation des Nations Unies cherche à rendre service à ces délégations mais elle n'assume aucune responsabilité pour les véhicules ou pour leur contenu. En conséquence, elle n'est pas responsable des incendies, vols, pertes ou dommages causés à un véhicule ou à tout bien ou article laissé à l'intérieur de ce véhicule. »

5. Il y a en outre, à l'entrée de service de la 48<sup>e</sup> rue, un panneau où est indiqué ce qui suit :

« L'Organisation n'est pas responsable des incendies, vols, pertes ou dommages causés à un véhicule ou à tout bien ou article laissé dans un véhicule en stationnement dans le garage. »

c) *Analyse juridique des arrangements en matière de stationnement*

6. Vu l'article III, section 7 b, de l'Accord de Siège<sup>3</sup>, c'est la loi de l'Etat de New York qui régit la relation existant entre l'Organisation et M. X du fait des arrangements en matière de stationnement décrits plus haut.

7. Aux termes de cette loi, les arrangements en question font naître entre les parties une relation où l'Organisation joue le rôle de concédant et M. X celui de concessionnaire — s'étant vu concéder par l'Organisation le droit de stationner dans le garage. Ils ne créent pas entre les parties une relation dans laquelle M. X aurait remis, et l'Organisation reçu, un gage, puisque l'Organisation n'a pas, sur le bien du délégué, l'emprise et le contrôle nécessaires pour la constituer en détenteur d'un gage. Nous notons donc que M. X ne peut fonder sa réclamation sur l'idée de remise d'un gage.

8. L'obligation juridique de l'Organisation (en tant que concédant) vis-à-vis de M. X (en tant que concessionnaire) est de l'avertir de vices dangereux que le concessionnaire pourrait ne pas avoir détectés après avoir procédé à une inspection raisonnable des locaux du garage. Il est clair que l'Organisation n'a pas failli à cette obligation.

9. Indépendamment de la relation entre concédant et concessionnaire, M. X pourrait peut-être invoquer la responsabilité civile de l'Organisation (pour négligence). A supposer qu'une réclamation puisse être fondée sur cette base, les circonstances ne font pas apparaître de la part de l'Organisation de négligence qui puisse avoir causé la disparition

ou y avoir contribué. Nous avons été informés que tous les accès au garage sont surveillés 24 heures sur 24 par le Service de la sécurité et de la sûreté. Ce service fait une ronde dans le garage une fois par nuit et des caméras de surveillance ont été installées de manière à enregistrer les déplacements des véhicules. Nous considérons que ces précautions témoignent, par rapport aux conditions de stationnement dans le garage, d'une diligence raisonnable vis-à-vis des véhicules en cause.

10. Nous avons examiné la section S.5-325(1), intitulée « Garages et places de stationnement », de la loi de New York sur les obligations générales, qui interdit à l'exploitant ou au gérant d'un garage de s'exonérer de responsabilité à raison de dommages causés par sa négligence ou celle de ses employés. Comme l'Organisation ne peut, à notre avis, être accusée de négligence, cette disposition nous paraît dépourvue de pertinence.

d) *Conclusion*

11. Nous concluons donc que l'Organisation n'est pas tenue à réparation envers M. X.

20 octobre 1989

---

## Questions commerciales

4. Y A-T-IL DES OBSTACLES JURIDIQUES À CE QUE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES FASSE DE LA PUBLICITÉ DANS SES PUBLICATIONS — DIRECTIVES À SUIVRE ET CLAUSES D'EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ À PRÉVOIR EN CAS D'INSERTION D'ANNONCES PUBLICITAIRES DANS UNE PUBLICATION DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au chef du Service administratif  
du Département de l'information*

1. Voici notre réponse au mémorandum daté du 19 décembre 1988 que vous avez adressé au Bureau des affaires juridiques en y joignant, pour commentaires, un projet de contrat entre l'ONU et une agence de publicité (ci-après « l'agence ») aux termes duquel l'agence se chargerait de préparer et d'imprimer des fascicules contenant des an-

nonces publicitaires destinés à paraître en tant que suppléments à la revue *Development Business*. Nous avons aussi été priés de faire connaître nos vues sur une question qui a été soulevée à propos de ce projet par le Comité des marchés et qui est la suivante : « Y a-t-il des obstacles juridiques à ce que l'ONU fasse de la publicité dans une de ses publications ? ».

## LES FAITS

2. Selon les informations dont nous disposons, les questions qui nous sont soumises ont surgi dans le contexte suivant :

3. L'ONU et l'Université des Nations Unies publient conjointement la revue *Forum du développement*, qui analyse, sous l'angle des organisations du système des Nations Unies, les problèmes de développement économique et social mondial. Le financement de cette revue est assuré par l'ONU (un crédit est inscrit au budget ordinaire) et par des contributions des institutions spécialisées et de l'AIEA (toutes membres du Comité commun de l'information des Nations Unies). Le financement direct s'étant révélé insuffisant, la revue *Development Business* a été lancée voici environ 11 ans pour procurer des ressources supplémentaires aux fins du financement de *Forum du développement*; cette revue publie des annonces publicitaires mais occasionnellement seulement.

4. *Development Business*, qui est sous-titré « The Business Edition of Development Forum » (L'édition « affaires » de Forum du développement) et se décrit comme une « sélection bimensuelle de possibilités pouvant intéresser les consultants, entrepreneurs ou fournisseurs dans le monde entier », contient essentiellement des listes de projets et de marchés internationaux ainsi que les résumés opérationnels mensuels de la Banque mondiale et d'autres banques de développement. Le reste de la publication est largement consacré à des articles sur les activités de développement des banques de développement et autres organisations internationales, vues sous l'angle des affaires et du commerce. Chaque numéro contient plusieurs annonces publicitaires concernant des biens et services émanant de firmes commerciales.

5. *Development Business* publie également de temps à autre des suppléments publicitaires axés sur un pays déterminé qui mettent l'accent sur les activités de développement du pays et contiennent de nombreuses annonces publicitaires concernant les biens et services offerts par des firmes de ce pays. Nous croyons comprendre qu'à ce jour, huit suppléments de cette nature ont été publiés.

6. *Development Business* comporte en outre des suppléments publicitaires d'un type un peu différent qui se présentent sous forme de fascicules intitulés « Product Information: A [Complete] Buyer's Guide to Leading Suppliers Worldwide ». Ces fascicules contiennent exclusivement des annonces publicitaires pleine page relatives à des biens et ser-

vices provenant de fournisseurs du monde entier. Nous croyons comprendre qu'à ce jour, six suppléments de ce genre ont été publiés.

7. Le Comité commun de l'information des Nations Unies a établi les directives provisoires suivantes en ce qui concerne l'acceptation d'annonces publicitaires pour insertion dans *Forum du développement* et dans *Development Business* (JUNIC/1984/R.20, par. 28) :

- « — Les objectifs des insertions publicitaires sont d'augmenter les recettes et d'accroître l'intérêt et l'utilité de la publication.
- « — Il ne doit être acceptée aucune annonce publicitaire qui soit en quoi que ce soit contraire à la lettre et à l'esprit des résolutions de l'Assemblée générale.
- « — Le contenu de toutes les annonces publicitaires doit être conforme aux objectifs de *Forum du développement* et à sa politique éditoriale.
- « — Les annonces ne doivent pas exprimer d'opinion ou promouvoir telle ou telle politique.
- « — La publicité ne doit pas occuper plus de 15 % de l'espace total dans chaque numéro.
- « — Les tarifs publicitaires doivent être calculés de manière à laisser une marge bénéficiaire une fois couverts les frais de promotion et de gestion.

## QUESTIONS JURIDIQUES ET DE POLITIQUE GÉNÉRALE

8. Dans ce contexte, les questions juridiques et de politique générale suivantes se posent :

a) Convient-il que l'ONU se procure des fonds en faisant paraître et en diffusant, sous le couvert d'une publication des Nations Unies, des annonces publicitaires émanant de firmes commerciales ?

b) Dans l'affirmative, de quelles sauvegardes l'ONU doit-elle s'entourer ?

### CONVIENT-IL QUE L'ONU FASSE PARAÎTRE ET DIFFUSE DES ANNONCES PUBLICITAIRES ?

9. Pour répondre à cette question, il faut avoir à l'esprit que les lecteurs peuvent, selon le contenu de la publication et la manière dont elle se présente, avoir l'impression que l'ONU cautionne les services et produits en cause, ce qui est, à tout le moins, hautement regrettable et peut même être source de responsabilité si l'annonce est mensongère ou trompeuse. Le risque est minime dans le cas de *Development Business* qui non seulement contient une clause<sup>4</sup>, imprimée, il est vrai, en très petits caractères, dissociant l'ONU du contenu de la publication mais res-

semble en outre à un journal ordinaire où les annonces ne sont pas normalement interprétées par les lecteurs comme ayant l'aval de l'éditeur. Le risque est déjà un peu plus grand dans le cas des suppléments faisant de la publicité autour d'un pays (dans lesquels ne nous paraît pas figurer de clause du type susvisé), parce que, nonobstant leur présentation qui est, là aussi, celle d'un journal, le lecteur peut, s'il a l'impression que l'ONU approuve les activités de développement du pays, s'imaginer que cette approbation s'étend aux services et produits du pays. Mais le risque devient tout à fait réel dans le cas des fascicules. Malgré la présence, à la deuxième page<sup>5</sup>, d'une clause d'exonération de responsabilité, la page de couverture (où figurent en particulier les mots « A [Complete] Buyer's Guide » et l'en-tête « United Nations Development Business ») peut donner l'impression que l'ONU cautionne les produits et services qui font l'objet d'annonces publicitaires dans le corps du supplément. En outre, l'insertion d'annonces publicitaires dans *Development Business*, voire dans les suppléments par pays, peut à la rigueur être considérée comme une activité commerciale périphérique par rapport à la publication elle-même mais les fascicules se présentent, sauf dans leur en-tête, comme se suffisant à eux-mêmes et leur mise sur le marché apparaît comme une activité commerciale indépendante.

10. On peut également craindre que certaines firmes qui font de la publicité dans les suppléments collaborent avec l'Afrique du Sud, les résolutions de l'Assemblée générale interdisant au Secrétariat des Nations Unies de traiter avec ces firmes étant donc *ipso facto* transgressées. Comme, strictement appliquées, les directives du Comité commun de l'information des Nations Unies prohibent l'acceptation d'annonces publicitaires émanant des firmes en question, nous voudrions avoir l'assurance que les annonceurs sont soigneusement triés.

11. A notre avis, la politique éditoriale de *Forum du développement* et de *Development Business*, dont le rôle essentiel est de rendre compte de ce qui se fait sur le plan du développement mais qui acceptent à l'occasion de publier des annonces publicitaires, n'appelle pas d'objection. En revanche, la publication des fascicules apparaît comme une activité commerciale indépendante n'ayant de lien direct ou indirect avec aucun programme des Nations Unies, dont le but est de produire des recettes grâce à la diffusion d'annonces publicitaires. Nous sommes conscients que les recettes vont à *Forum du développement*, c'est-à-dire à une publication autorisée, mais nous nous demandons néanmoins s'il est opportun, voire juridiquement correct, pour l'Organisation, de publier des annonces publicitaires en en faisant une activité commerciale. S'agissant des suppléments axés sur les pays, chacun d'entre eux peut, à condition que les articles de fond y occupent plus de place que les annonces, être raisonnablement considéré comme une vitrine pour les activités en matière de développement.

12. En dernière analyse, les considérations à retenir pour décider s'il faut continuer de faire paraître telle ou telle publication relèvent de la politique générale plutôt que du droit. Nous pensons donc que l'Administration (selon nous le Département de l'information et le Bureau des services généraux agissant en consultation) devrait prendre une décision qui réponde au mieux aux intérêts globaux de l'Organisation, compte dûment tenu des remarques ci-après sur les sauvegardes à prévoir :

## SAUVEGARDES

13. Les annonces publicitaires devraient s'accompagner d'une clause<sup>6</sup> bien visible pour le lecteur qui précise clairement que les produits et services visés ne sont en rien cautionnés par l'Organisation. Il faudrait aussi que la publication se présente de manière à éviter toute apparence de cautionnement par l'ONU. Enfin, les annonceurs devraient être soigneusement triés sous l'angle de leur éventuelle collaboration avec l'Afrique du Sud.

2 février 1989

---

## Contrats

### 5. LA TECHNIQUE DE L'EXÉCUTION PAR LES GOUVERNEMENTS EN TANT QU'OPTION POUR LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT — RÔLE DES BUREAUX EXTÉRIEURS DU PNUD

*Mémoire adressé à l'Administrateur assistant adjoint,  
Bureau de l'administration et des finances du Programme des Nations Unies pour le développement*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 21 juin 1989 nous demandant notre avis sur la pratique, en usage dans certains bureaux extérieurs, notamment dans les pays d'Amérique latine, selon laquelle le Représentant résident du PNUD passe directement avec un entrepreneur, dans le cadre d'un projet exécuté par le gouvernement, un marché censé lier ce dernier mais désignant en fait nommément le PNUD comme co-contractant.

## LES DÉCISIONS DE BASE

2. La technique de l'exécution par les gouvernements, en tant qu'option pour la mise en œuvre des projets du PNUD, trouve son origine dans les principes directeurs concernant les nouvelles dimensions de la coopération technique adoptés par le Conseil d'administration du PNUD à sa vingtième session en 1975 et entérinés par l'Assemblée générale dans sa résolution 3405 (XXX) du 28 novembre 1975. L'alinéa vii du paragraphe e de l'annexe à la résolution recommande 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.

### CAPACITÉ DU GOUVERNEMENT

3. Pour mettre en œuvre l'option que constitue l'exécution par les gouvernements, l'Administrateur du PNUD arrête des politiques et des procédures selon lesquelles des gouvernements peuvent se voir confier l'exécution de projets du PNUD. Ces politiques et procédures sont décrites dans la troisième partie, plus précisément à la section 30503, du chapitre V du Manuel des programmes et projets du PNUD, dont la sous-section 2.1.1. se lit comme suit :

« Un projet ne peut être confié à un gouvernement pour exécution que s'il dispose des moyens techniques et administratifs requis pour assumer la responsabilité de la mobilisation et de l'utilisation efficace des apports financés par le PNUD en vue de la réalisation des objectifs d'un projet. Si les moyens dont dispose le gouvernement, avec ou sans l'assistance fournie par le PNUD pour les renforcer, ne lui permettent pas de s'acquitter par lui-même de toutes les tâches qu'il a assumées lorsqu'il s'est engagé à exécuter le projet, il peut être adopté des arrangements selon lesquels :

« a) Le gouvernement exécute un projet appuyé par le PNUD avec la participation d'une ou de plusieurs agences; ou

« b) A défaut, et lorsqu'il y a lieu, les activités sont organisées en deux ou plusieurs projets indépendants mais se renforçant mutuellement, dont certains seront exécutés par le gouvernement et d'autres par l'agence appropriée ».

### ACCORD AVEC L'ORGANISME COOPÉRANT

4. La procédure à suivre pour faire participer des agences des Nations Unies à des projets dont l'exécution est assurée par des gouvernements est définie à la section 30503 du Manuel des programmes et projets. Selon cette procédure, le gouvernement doit désigner l'agence des

Nations Unies choisie comme organisme coopérant (dans le cas du PNUD, ce sera le Bureau des services d'appui aux projets, qui est l'agent exécutif du PNUD) et conclure avec l'agence en question un accord liant les deux parties (un modèle d'accord de ce type figure également à la sous-section 5.3 de la section 30503 du Manuel des programmes et projets). L'accord en question définit les modalités et conditions de la participation d'une agence et du gouvernement à l'exécution du projet.

## ASSISTANCE ADMINISTRATIVE

5. Les bureaux extérieurs du PNUD peuvent dans certains cas fournir au gouvernement, pendant l'exécution du projet, une assistance administrative temporaire, ainsi qu'il est prévu à la sous-section 1.3 de la section 30503 du Manuel des programmes et projets, notamment en effectuant directement des paiements au nom du gouvernement à des particuliers ou à des firmes fournissant des services financés par le PNUD conformément à la sous-section 6.3 a, iv, de la section 30503, mais il leur est expressément interdit d'assumer des responsabilités directes d'exécution au nom du gouvernement. Sur ce point, la sous-section 4 de la section 30500 dispose ce qui suit :

« Les bureaux extérieurs, lorsqu'ils aident des gouvernements à réaliser des projets, ne sont pas autorisés à *assumer des responsabilités d'exécution* en leur nom. » (les italiques sont de nous)

La sous-section 1.4 e de la section 30503 dispose également que « Les bureaux, lorsqu'ils fournissent temporairement une assistance au gouvernement, ne sont pas autorisés à *assumer des responsabilités d'exécution* pour son compte (les italiques sont de nous).

## ACCORDS AVEC LES ENTREPRENEURS

6. Le contrat joint à votre mémorandum est, d'après sa page de couverture, un contrat signé au nom du gouvernement de [nom d'un Etat] par le PNUD, mais il n'en pas moins le PNUD et l'autre partie. Le texte du contrat lui-même montre d'ailleurs que c'est au PNUD et non au gouvernement qu'il incombe de s'acquitter des obligations prévues dans le contrat. La section 1.01 stipule que « l'entrepreneur et le PNUD *seront tenus* de respecter les dispositions des pages 1 à 6 ainsi que les Conditions générales... » (les italiques sont de nous). Dans ce contexte, la clause d'exonération de responsabilité qu'il a été proposée d'insérer dans le contrat ne serait sans doute pas suffisante pour transférer au gouvernement la responsabilité assumée par le PNUD en l'absence d'accord formel à cet effet entre l'un et l'autre. Il est au surplus douteux que le Représentant résident, en sa qualité de fonctionnaire des Nations Unies, ait le pouvoir d'agir « au nom du gouvernement » eu

égard à l'article 1.3 du Statut du personnel, aux termes duquel « dans l'accomplissement de leurs devoirs, les fonctionnaires ne doivent solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité extérieure à l'Organisation ».

## CONCLUSION

7. Nous ne doutons pas des bonnes intentions du Représentant résident qui a signé le contrat mais il ne nous paraît pas souhaitable, d'un point de vue juridique, que cette manière de faire se généralise ou se répète. Nous comprenons bien qu'il n'est pas toujours facile de distinguer dans le cadre des projets exécutés par les gouvernements entre ce qui est permis — fournir une assistance administrative au gouvernement — et ce qui ne l'est pas — assumer en son nom des responsabilités exécutives. Mais la distinction est importante et ne doit pas être perdue de vue car, en passant outre à l'interdiction, on risque d'engager la responsabilité du PNUD, faute de l'autorité statutaire voulue ou en l'absence d'accord officiel avec le gouvernement selon les prescriptions de la règle 114.27 *b, i*, des règles de gestion financière du PNUD et de la section 30503 du Manuel des programmes et projets.

2 août 1989

---

## Copyright

### 6. COPYRIGHT SUR LE *RECUEIL DES TRAITÉS* DES NATIONS UNIES ET LES PUBLICATIONS CONNEXES — INSTRUCTION ADMINISTRATIVE ST/AI/189/ADD.9/REV.2

#### *Mémoire adressé au chef de la Section des traités du Bureau des affaires juridiques*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 14 août 1989 nous demandant notre avis sur la proposition tendant à protéger par le copyright la publication intitulée « *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général* ». Nos vues sur ce point valent également pour la proposition symétrique faite pour le *Recueil des Traités* des Nations Unies. Nous croyons comprendre que certaines maisons d'édition profitent actuellement de l'absence de copyright sur ces deux publications pour les copier et les publier pour leur compte.

2. L'instruction administrative ST/AI/189/Add.9/Rev.2 définit la politique générale de l'ONU en ce qui concerne le copyright sur ses publications. Elle énumère les catégories de documents qui ne doivent pas en règle générale faire l'objet d'un copyright, précise les cas et les conditions dans lesquels il peut être dérogé à cette politique générale et décrit la procédure à suivre pour obtenir le copyright.

3. Il y a quatre grandes catégories de documents qui ne peuvent faire l'objet d'un copyright sans l'assentiment du Comité des publications (ST/AI/189/Add.9/Rev.2, par. 3) :

a) Les documents officiels (actes d'organes, de conférences, etc.);

b) Les documents de l'Organisation des Nations Unies (publiés sous une cote officielle de l'Organisation);

c) Les documents d'information destinés au public (brochures, pamphlets, etc., visant à informer le public);

d) Les documents autorisés par des textes prévoyant que leur contenu doit rester dans le domaine public.

4. Toutes les autres catégories de publications sont généralement considérées comme susceptibles d'être protégées par le copyright (ST/AI/189/Add.9/Rev.2, par. 3).

5. La procédure du copyright applicable aux publications des Nations Unies exige notamment que le Département auteur, en l'occurrence le Bureau des affaires juridiques, certifie que la décision de demander le copyright est compatible avec le texte autorisant la publication faisant l'objet de la demande.

6. Le texte qui autorise la publication « *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général* » est le paragraphe 1 de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies qui est conçu comme suit :

« Tout traité ou accord international conclu par un Membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui. »

7. On pourrait soutenir que cette disposition de la Charte tend à placer le texte des traités dans le domaine public mais l'injonction qu'elle contient est également susceptible d'être analysée comme reflétant le souci de mettre à la disposition des gouvernements et du public, grâce aux bons soins du Secrétaire général, des textes faisant autorité. Vu que des fonds publics sont investis dans la traduction de certains des traités publiés, la rédaction de notes explicatives, l'insertion de références à des traités antérieurs pertinents et l'introduction des corrections d'édition nécessaires pour donner au *Recueil des Traités* une présentation convenable et que la publication « *Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général* » est entièrement le fruit d'un travail original du Secrétariat des Nations Unies, il paraît légitime d'empêcher les firmes

commerciales de publier des copies des publications en question, privant ainsi l'Organisation des revenus qu'elle peut tirer de leur vente. Au surplus, les copies publiées par ces firmes risquent de contenir des inexactitudes ou de renseigner imparfaitement le lecteur. Il nous paraît donc approprié de protéger les deux publications par le copyright. Etant donné toutefois que les traités proviennent des gouvernements, la note relative au copyright devrait les autoriser à en reproduire le texte.

8. En ce qui concerne le *Recueil des Traités*, nous voudrions ajouter que le copyright est destiné à couvrir non pas le texte des traités mais la mise en page et la présentation de la publication. Nous notons à cet égard que l'Organisation s'est assurée un copyright sur la publication « *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, avec index, et Acte final de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer* »<sup>7</sup>, bien que la Convention et l'Acte final soient naturellement dans le domaine public.

3 octobre 1989

---

## Questions de personnel

### 7. STATUT JURIDIQUE DES TITULAIRES DE CONTRATS DE LOUAGE DE SERVICES — SECTION 26 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES — EXPERTS EN MISSIONS

*Mémoire adressé à la juriste hors classe,  
Bureau des Nations Unies à Genève*

1. Voici notre réponse à la note en date du 19 janvier 1989 que vous avez adressée au Bureau des affaires juridiques au sujet du statut des membres du personnel militaire de [nom d'un Etat] participant aux missions multinationales de déminage entreprises dans le cadre de l'« Opération Salam ». Vous nous demandez notre avis en ce qui concerne : a) le recours au contrat de louage de services type (SSA-P.106) qu'il est proposé d'utiliser; et b) la possibilité de délivrer aux intéressés des certificats sur la base de la section 26 de l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale »)<sup>8</sup>.

2. Nous avons examiné les renseignements complémentaires qui ont été communiqués sous couvert d'une note du 21 février au Bu-

reau des affaires juridiques par le Bureau du Coordonnateur pour l'Afghanistan au sujet des questions soulevées dans le mémorandum que nous vous avons adressé le 27 janvier. Nous notons : a) que le chef de mission du Coordonnateur à Islamabad a été avisé, lors d'un entretien qu'il a eu le 2 février avec un représentant du Ministère des affaires étrangères [de l'Etat hôte], de l'intention de ce dernier d'appliquer au Bureau du Coordonnateur la Convention de 1946 et la loi nationale y relative de 1948 et de considérer les membres du personnel chargé du déminage comme des « experts » au sens de ladite loi; et b) que son mémorandum du 17 janvier au Coordonnateur « résume les dispositions dont il a été convenu à l'issue des entretiens qu'ont eus le Bureau du Coordonnateur et l'Ambassadeur [de l'Etat en cause] auprès de l'Organisation des Nations Unies ».

3. L'Organisation pourrait donc, semble-t-il, établir une relation contractuelle avec les membres du personnel militaire [de l'Etat] participant à l'opération par le biais du contrat de louage de services type (entrepreneur individuel) qu'il est proposé d'utiliser (formulaire ONU P.106). Comme il est indiqué dans un mémorandum adressé au Coordonnateur que « les autorités de l'Etat ont en fait accepté de détacher les membres du personnel militaire et de les mettre à la disposition du Coordonnateur pendant une période déterminée », les intéressés semblent être dans la situation d'agents individuels indépendants, libres de contracter directement avec l'Organisation. A cet égard, nous voudrions nous référer aux « Conditions d'emploi » reproduites au dos du formulaire de contrat de louage de services, où figure la clause suivante sous le titre « Situation juridique » :

« Les entrepreneurs individuels engagés au titre d'un contrat de louage de services servent l'Organisation des Nations Unies à titre individuel et non en qualité de représentants d'un gouvernement ou de toute autre autorité extérieure à l'ONU. Ils ne sont pas fonctionnaires aux termes du Statut du personnel de l'Organisation, ni aux fins de la Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Ils peuvent toutefois se voir accorder la qualité d'« experts en missions » au sens de la section 22 de l'article VI de la Convention. S'ils sont tenus de voyager pour le compte de l'ONU, ils peuvent se voir délivrer un certificat à cette fin par l'Organisation, conformément à la section 26 de l'article VII de la Convention. » (Par. 1.)

Comme, aux termes de cette disposition, il ne peut être conclu de contrat de louage de services avec les membres du personnel militaire de l'Etat considéré que si les intéressés sont appelés à servir à titre individuel (et non en qualité de représentant d'un gouvernement), nous suggérons que, préalablement à la conclusion des contrats, le Coordonnateur confirme, pour plus de sûreté, que ces agents cesseront, pendant la période où ils participeront à l'opération de déminage, d'être au service du gouverne-

ment de [l'Etat en cause] mais n'en relèveront pas moins au jour le jour de l'autorité administrative du Bureau du Coordonnateur.

4. Quant à la possibilité de délivrer aux membres du personnel militaire [de l'Etat en cause] des certificats sur la base de la section 26 de la Convention générale, il est à noter que le contrat de louage de services qu'il est envisagé d'utiliser dispose que son titulaire peut se voir accorder le statut d'expert en missions au sens de la section 22 de la Convention. Indépendamment d'ailleurs du statut conféré aux participants [dudit Etat] par l'arrangement contractuel destiné à les régir, le gouvernement de l'Etat hôte s'est engagé à considérer les membres du personnel de déminage comme des « experts » au sens de la Convention générale et de la loi nationale y relative de 1948. Comme les experts en missions sont l'une des catégories de personnel pour lesquelles l'octroi d'un certificat des Nations Unies est prévu, nous pensons que les membres du personnel militaire de l'Etat en cause peuvent se voir délivrer un tel certificat attestant qu'ils voyagent pour le compte de l'Organisation.

1<sup>er</sup> mars 1989

---

## Privilèges et immunités

### 8. EXONÉRATION DES DROITS D'ACCISES ET TAXES — SECTION 8 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au Directeur de la Division des centres d'information des Nations Unies du Département de l'information*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 6 décembre 1988 concernant l'exonération de la taxe sur les ventes [dans un Etat déterminé].

2. Suite à votre demande, nous avons examiné les textes émanant de l'Etat en cause, à savoir les Règlements concernant l'Organisation des Nations Unies (privilèges et immunités) (*Statutory Rules* 1986, n° 66) et une lettre du Commissaire adjoint de la Direction des impôts, en date du 15 juin 1988, adressée au Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF).

3. Selon le règlement 7 de la première annexe, les organismes des Nations Unies opérant en [dans le pays considéré] sont en principe déchargés de « l'obligation de verser ou prélever des taxes autres que les droits à l'importation ou à l'exportation d'articles, les revenus, biens, avoirs et transactions de l'Organisation étant exonérés des taxes en question ». Les modalités d'application de ce règlement sont précisées dans la lettre du 15 juin 1988 où il est notamment dit que « la disposition en cause a pour effet d'exonérer de la taxe sur les ventes les achats à des fabricants et grossistes, ce type de transaction étant normalement celui qui donne lieu à la perception d'une taxe sur les ventes ». La lettre indique toutefois que l'exonération ne s'applique pas aux achats effectués auprès de détaillants et qu'il n'y aura pas non plus, pour ces achats, de remboursement gracieux des taxes.

4. A notre avis, les règles établies par le gouvernement de l'Etat en cause ne contreviennent pas aux obligations qui lui incombent en la matière en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à laquelle il est partie depuis 1949. Plus précisément, l'absence d'exonération pour les achats effectués auprès de détaillants doit être envisagée à la lumière de la section 8 de la Convention qui dispose que « l'Organisation ne revendique pas, en principe, l'exonération des droits d'accises et des taxes à la vente entrant dans le prix des biens mobiliers ou immobiliers... ». Cette disposition doit toutefois être lue conjointement avec celle qui lui fait immédiatement suite dans cette même section 8 : « ... cependant, quand elle effectue pour son usage officiel des achats importants dont le prix comprend des droits et taxes de cette nature, les Membres prendront, *chaque fois qu'il leur sera possible*, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces droits et taxes » (les italiques sont de nous).

5. Les organismes des Nations Unies opérant [dans l'Etat en cause] pourront donc, lorsqu'ils font des achats importants, demander au gouvernement de les exonérer des taxes. Mais si les autorités compétentes réagissent négativement — et tel pourrait être le cas en l'occurrence —, il ne semble pas juridiquement possible d'éviter le paiement des taxes en question.

30 janvier 1989

## 9. ASSUJETTISSEMENT AU PAIEMENT DE COTISATIONS D'ASSURANCE ACCIDENT DU TRAVAIL ET DE COTISATIONS AU PLAN NATIONAL DE RETRAITE — SECTION 7 a DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

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

Le Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments à la Mission permanente [d'un Etat Membre] auprès de l'Organisation et a l'honneur de se référer à la note verbale en date du 7 octobre 1988 adressée aux chefs des missions diplomatiques et aux organisations internationales par le Ministère des affaires étrangères [de l'Etat en question]. Cette note n'a que récemment été signalée à l'attention du Bureau des affaires juridiques.

Dans la note verbale susmentionnée, le Ministère des affaires étrangères indique que, conformément à la législation sur la sécurité sociale [dudit Etat] qui a pris effet au 1<sup>er</sup> juillet 1988, tous les employeurs (y compris les organismes des Nations Unies installés sur le territoire [de cet Etat]) doivent : a) « verser des cotisations d'assurance accident du travail au taux de 1,75 % de la rémunération mensuelle brute de [leurs] employés »; et b) « verser des contributions au plan national de retraite au taux de 6 % de la rémunération mensuelle brute de chaque employé ... ».

La note verbale du Ministère des affaires étrangères précise en outre que l'exemption prévue dans la loi en faveur des « ambassades, consulats et organisations internationales a trait et s'applique aux personnes engagées en dehors [de l'Etat en cause] ». L'obligation d'effectuer les versements visés au paragraphe 2 incombe aux employeurs, selon la note verbale, « pour tout employé engagé [dans ledit Etat] qu'il soit ou non [ressortissant du pays] ».

L'Organisation des Nations Unies se permet de signaler à l'attention de la Mission permanente [de l'Etat en cause] que l'Organisation des Nations Unies ne peut se voir appliquer les dispositions de la législation sur la sécurité sociale qui exigent d'elle qu'elle verse des cotisations aux plans d'assurance accident du travail et de retraite pour ses fonctionnaires travaillant sur le territoire [dudit Etat] et ce, pour les raisons juridiques et pratiques suivantes :

a) Aux termes de la section 7 a de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à laquelle [l'Etat en cause] est devenu partie le 14 mars 1947, l'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, re-

venus et autres biens sont exonérés de tout impôt direct. L'Organisation considère l'assujettissement au versement de cotisations d'assurance accident et de cotisations au plan national de retraite comme une forme d'imposition directe et, donc, comme contraire à la Convention. Sa pratique à cet égard est constante et uniforme et remonte à plus de 40 ans.

b) L'Organisation des Nations Unies fait participer l'ensemble de ses fonctionnaires, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure, à un plan d'assurance accident et à un plan de retraite établis conformément au Statut du personnel approuvé par l'Assemblée générale.

10 avril 1989

---

## 10. RÈGLEMENT D'ARBITRAGE DE LA COMMISSION DES NATIONS UNIES POUR LE DROIT COMMERCIAL INTERNATIONAL — SECTION 2 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

### *Mémoire adressé au Directeur de la Division du droit et de la doctrine relatifs aux réfugiés du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*

1. Suite à votre mémorandum du 6 avril 1989 sur la question susmentionnée, nous souhaitons vous donner l'avis suivant :

2. Ayant eu précédemment affaire aux avocats [du pays en cause] et sachant que le règlement d'arbitrage de la CNUDCI et les privilèges et immunités des Nations Unies leur sont, de leur propre aveu, peu familiers, nous avons décidé de prendre contact avec M. X, l'avocat [local] représentant le propriétaire des locaux auxquels le Haut Commissariat s'intéresse. Au cours de l'entretien, les positions suivantes ont été exprimées :

a) Le règlement d'arbitrage de la CNUDCI a été accepté par [l'Etat en cause] et est couramment utilisé dans le monde entier. Soucieux toutefois de trouver une solution pratique au problème, nous avons suggéré d'appliquer le règlement du Chartered Institute of Arbitrators et de charger le Président de la Chambre de commerce [locale] de désigner l'arbitre unique. Nous savons d'expérience que les propriétaires [du pays en cause] et leurs avocats sont à même d'accepter cette solution, laquelle convient également à l'ONU puisqu'elle ne s'appuie pas sur la loi

sur l'arbitrage [de l'Etat considéré] et n'implique en aucune manière, de la part de l'ONU, renonciation à son immunité ou reconnaissance de la compétence des tribunaux [dudit Etat].

b) Les privilèges et immunités des Nations Unies prévus aux Articles 104 et 105 de la Charte et énoncés dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies [la « Convention générale »] à laquelle [l'Etat considéré] est devenu partie en 1949 ont été incorporés dans la législation [de cet Etat] par la loi de 1968 sur les organisations internationales et par le décret 1974/1261 sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et de la Cour internationale de Justice, tel qu'amendé par le décret 1975/1209. L'Organisation ne peut renoncer à l'avance à ces immunités dans un contrat de bail pour les raisons suivantes :

- i) La section 2 de la Convention générale 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 » (les italiques sont de nous). (La section 6 du décret 1974/1261 [de l'Etat en cause] est rédigée en termes similaires). Le membre de phrase en italiques a été interprété de façon restrictive en ce sens que : a) le pouvoir de renoncer à l'immunité n'appartient qu'au Secrétaire général et ne peut être délégué; et b) la renonciation ne peut intervenir qu'à l'occasion d'une procédure judiciaire déterminée et à condition que le Secrétaire général soit parvenu à la conclusion que la levée de l'immunité est souhaitable dans l'intérêt de la justice. Renoncer à l'avance à l'immunité par voie d'accord est exclu parce qu'il y aurait alors renonciation *in futuro*. Ce point de vue a été entériné par les instances judiciaires [de l'Etat en cause] où un tribunal a jugé qu'« une entité souveraine ne peut renoncer pour l'avenir à son immunité et n'est admise à le faire que dans une affaire déterminée lorsqu'elle est sur le point de comparaître ».
- ii) De toute façon et même si la renonciation à l'avance était possible, elle ne pourrait s'étendre aux mesures d'exécution, le résultat étant que, même si l'ONU renonçait à son immunité de juridiction, les propriétaires [ressortissants du pays en cause] ne pourraient faire exécuter les jugements ou ordonnances qui pourraient être rendus à l'encontre de l'Organisation.
- iii) [L'Etat considéré] est Membre de l'Organisation et à supposer (hypothèse peu vraisemblable) que l'Organisation n'acquitte pas ses dettes, il pourrait toujours, par l'entremise de son Ministre des affaires étrangères, faire des représentations au Se-

crétaire général au nom de son ressortissant lésé. Ces représentations seraient sans doute plus efficaces que le recours aux tribunaux nationaux.

3. Nous espérons que, suite à notre entretien avec M. X, vous réglerez sous peu le problème avec lui. Si toutefois vous vous heurtiez à d'autres difficultés, nous serions tout disposés à le recontacter par téléphone ou à envoyer sur place un fonctionnaire du Bureau des affaires juridiques pour discuter directement avec lui de la question.

27 avril 1989

---

## 11. DEMANDE D'EXONÉRATION DE DROITS DE DOUANE PRÉSENTÉE PAR UN COMITÉ NATIONAL POUR L'UNICEF — SECTION 7 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES — NATURE DE LA RELATION ENTRE LES COMITÉS NATIONAUX POUR L'UNICEF ET L'UNICEF

### *Mémoire adressé au Directeur du Bureau de la gestion administrative du Fonds des Nations Unies pour l'enfance*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 18 mai 1989 dans lequel vous nous demandez nos commentaires et observations sur une demande tendant à faire exonérer de droits de douane les articles vendus dans le cadre de l'opération Cartes de vœux qui sont importés [dans un Etat déterminé] pour être vendus par le *Comité pour l'UNICEF [fonctionnant dans cet Etat]*.

2. De la correspondance que vous nous avez communiquée, il ressort que le Comité pour l'UNICEF dont s'agit a demandé en août 1988 à la Direction des douanes du pays en cause d'exonérer les produits de l'UNICEF de droits de douane et que cette demande a été rejetée au motif qu'elle ne trouvait pas de justification dans les dispositions pertinentes de la section 7 de l'article 2 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies. La Direction des douanes est parvenue à la conclusion que « les articles importés par le Comité pour l'UNICEF [du pays considéré] ne semblent pas être d'une nature telle qu'ils puissent être considérés comme importés par l'UNICEF » et que

le Comité n'était donc pas « en droit de bénéficier de l'exonération de droits de douane et taxes » prévue par la Convention.

3. La relation entre l'UNICEF et le Comité en cause est régie par l'accord d'accréditation de 1977 et les accords séparés. Aux termes de l'article 8 de l'accord d'accréditation, le Comité pourrait, moyennant un accord séparé, « agir en qualité de mandataire pour la commercialisation, la distribution et la vente de produits tels que les cartes de vœux et les calendriers mis à sa disposition par le Service des cartes de vœux de l'UNICEF ». En vertu du paragraphe 5 de l'accord séparé n° II de 1984, le Comité s'est vu confier la responsabilité de « la vente des produits de l'opération Cartes de vœux », y compris « le développement [et] l'organisation des réseaux de distribution et de vente ». Il est à noter que ce dernier accord stipule clairement dans son paragraphe 6 que « l'UNICEF reste propriétaire de tous les produits de l'opération Cartes de vœux jusqu'à ce qu'ils soient vendus » et que « le Comité agit en tant que mandataire de l'UNICEF (le mandant), lequel jouit de la protection des privilèges et immunités des Nations Unies ».

4. En conséquence, le Comité pour l'UNICEF [du pays en cause] doit être considéré comme un responsable des ventes agissant pour le compte de l'UNICEF qui est un organe des Nations Unies. Les dispositions de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies sont donc applicables en l'occurrence, c'est-à-dire que les produits mis en vente dans le cadre de l'opération Cartes de vœux doivent, jusqu'à ce qu'ils soient vendus, être considérés comme appartenant à l'Organisation.

5. Il convient de rappeler que la section 7 de la Convention prévoit dans son alinéa *b* l'exonération de droits de douane des articles importés par l'Organisation des Nations Unies pour son usage officiel et dans son alinéa *c* l'exonération de droits de douane de l'ensemble des publications de l'Organisation. Jusqu'à présent, les gouvernements des pays où sont vendues des cartes de vœux ont généralement reconnu qu'il serait inapproprié, tant pour des raisons de principe que pour des raisons juridiques, de prélever des droits de douane à l'occasion des activités menées dans le cadre de l'opération Cartes de vœux, qui sont décidées à l'échelon international et financées par des contributions provenant de gouvernements et de sources privées. Dans la plupart des cas où le problème s'est posé, l'expression « usage officiel » a été interprétée comme englobant les activités de collecte de fonds de l'UNICEF de façon à faire bénéficier les cartes et calendriers de l'exonération prévue à l'alinéa *b* de la section 7, à moins que, autre possibilité, les articles en question n'aient été assimilés à des publications au sens de l'alinéa *c* de la section 7 de la Convention.

6. Pour ces raisons et compte tenu de ce qui précède, nous suggérons de faire une démarche auprès du Ministère des affaires étrangères [de l'Etat en cause] pour obtenir l'exonération de droits de douane des

produits vendus dans le cadre de l'opération Cartes de vœux. Au besoin, le Bureau des affaires juridiques vous aidera à rédiger un texte approprié.

15 septembre 1989

---

## 12. TAXE SUR LA LOCATION DE LOCAUX COMMERCIAUX PERÇUE PAR LA VILLE DE NEW YORK SUR LE MONTANT DES LOYERS — SECTION 7 DE L'ACCORD DE SIÈGE

*Mémoire adressé à l'Administrateur chargé du Service des activités commerciales, des achats et des transports du Bureau des services généraux*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 28 septembre 1989 concernant la taxe sur la location de locaux commerciaux que la ville de New York entend prélever sur le montant des loyers payés par le Service des voyages de l'Organisation des Nations Unies au titre des locaux à usage de bureau mis à sa disposition par l'Organisation.

2. Des pièces jointes à votre mémorandum il ressort que le Service des voyages a saisi la ville de New York d'un recours intitulé « Causes motivant le dépôt d'une plainte » dans lequel, en se fondant sur les sections 8 et 9 de l'Accord de Siège, il qualifie de « sans fondement » l'assujettissement à la taxe en question du loyer qu'il verse. Le Service des voyages prétend également que la ville de New York, faute d'avoir conclu un accord avec l'ONU comme l'exige la section 9 de l'Accord de Siège, a outrepassé ses pouvoirs en décidant d'assujettir à une taxe le loyer versé à l'Organisation. Il demande l'annulation de la décision en question.

3. Nous ne sommes pas en mesure de souscrire à l'interprétation que le Service des voyages donne des dispositions susvisées de l'Accord de Siège. Aux termes des alinéas *b* et *c* de la section 7, « les lois fédérales, d'Etat et locales » de l'Etat hôte sont applicables à l'intérieur du district administratif et les tribunaux des Etats-Unis à tous les niveaux sont compétents pour connaître des actes accomplis et des transactions effectuées à l'intérieur de ce district sauf dispositions contraires de l'Accord de Siège ou de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention générale).

4. Il convient de rappeler à cet égard qu'aux termes de la section 7 de la Convention générale, les avoirs, revenus et autres biens de l'Organisation sont exonérés de tout impôt direct. En l'espèce, la taxe est assise non pas sur des biens de l'Organisation à proprement parler mais sur le

loyer que le Service des voyages (qui est décrit dans le contrat comme un entrepreneur indépendant dont les employés ne sont pas considérés comme des employés des Nations Unies) verse à l'ONU au titre de l'utilisation de locaux appartenant à cette dernière.

5. Au surplus, nous ne voyons rien dans le texte concernant la taxe sur la location ou l'occupation de locaux commerciaux, tel qu'amendé le 31 décembre 1988 [chapitre 7 du Code statutaire et administratif de la ville de New York (New York City Charter and Administrative Code)], qui soit incompatible ou en contradiction avec les dispositions de l'Accord de Siège et de la Convention générale. En fait, la loi décrit comme « locaux assujettis à la taxe » les locaux de la ville occupés ou utilisés aux fins de l'exercice de n'importe quelle activité relevant du monde des affaires ou des professions libérales, artisanales ou commerciales (par. 11-701.5). Il est à noter que la loi exonère clairement l'ONU du paiement de la taxe. Elle ne prévoit en revanche pas d'exonération pour une entité telle que le Service des voyages, entreprise ayant passé un contrat avec l'ONU.

6. Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis qu'en l'absence d'accord spécifique avec les autorités compétentes des États-Unis au sens des alinéas *b* et *c* de la section 7 de l'Accord de Siège, la décision assujettissant le Service des voyages à la taxe sur la location de locaux commerciaux est valable et applicable.

12 octobre 1989

---

13. ACCRÉDITATION DE MEMBRES D'UNE MISSION EN QUALITÉ DE DIPLOMATES — PARAGRAPHE 2 DE L'ARTICLE 37 DE LA CONVENTION DE VIENNE SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES — DISTINCTION ENTRE LES MEMBRES DU PERSONNEL ADMINISTRATIF ET TECHNIQUE DES MISSIONS SELON QU'ILS SONT DE CARRIÈRE OU NON

*Mémoire adressé à la Juriste hors classe  
de l'Office des Nations Unies à Genève*

1. Nous nous référons à votre télécopie du 17 octobre 1989.
2. Selon la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques<sup>9</sup>, les membres du personnel diplomatique d'une mission s'entendent des membres du personnel de la mission qui ont la qualité de diplo-

mates (alinéa *d* de l'article premier). En principe, l'Etat accréditant est libre d'affecter les membres de son personnel à des postes diplomatiques (article 7). Mais l'Etat accréditaire a le droit « de refuser d'admettre des fonctionnaires d'une certaine catégorie » (paragraphe 2 de l'article 11). Il est donc loisible à l'Etat accréditaire de vérifier si les membres du personnel accrédités comme diplomates s'acquittent effectivement de fonctions diplomatiques. Si l'Etat accréditaire estime que les fonctions exercées ne justifient pas le statut diplomatique, il peut refuser l'accréditation en qualité de diplomate (ou, en fin de compte, déclarer telle ou telle personne *persona non grata* (paragraphe 1 de l'article 9). Au nombre des Etats qui procèdent à des vérifications régulières touchant l'accréditation des membres des ambassades et des missions figurent les Etats-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et la Suisse.

3. Le statut juridique du personnel administratif et technique des missions permanentes fait aussi l'objet de dispositions dans la Convention de Vienne (paragraphe 2 de l'article 37). Mais la Convention ne fait pas de distinction entre les membres du personnel administratif et technique selon qu'ils sont ou non de carrière et elle ne vise pas toutes les conséquences pratiques découlant du statut juridique du personnel de la mission. La distinction faite au sein de la catégorie des membres du personnel administratif et technique des missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève semble répondre au souci d'instituer une réglementation en ce qui concerne certaines questions pratiques que la Convention laisse les Etats accréditaires largement libres de régler comme ils l'entendent. L'Etat accréditaire est dès lors également libre d'accorder le bénéfice des privilèges et immunités comme il le juge bon.

4. A cet égard, il y a lieu de rappeler que, par une décision du 31 mars 1948, modifiée par une décision du 20 mai 1958, le Conseil fédéral suisse a accordé aux missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève et des autres organisations internationales à Genève les mêmes privilèges, immunités et facilités que ceux dont bénéficient les missions diplomatiques à Berne. Dans l'hypothèse donc où la décision faisant une distinction entre les membres du personnel diplomatique et technique des missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève qui sont de carrière et ceux qui ne le sont pas et octroyant à ces derniers des privilèges et immunités restreints serait étendue aux missions diplomatiques à Berne, la distinction en question ne devrait pas être considérée comme contrevenant aux obligations juridiques de l'Etat hôte.

30 octobre 1989

## 14. INTERPRÉTATION DE L'EXPRESSION « SERVICES D'UTILITÉ PUBLIQUE » — EXONÉRATION DES DROITS DE QUAÏ

### *Mémoire adressé au Directeur de la Division des opérations hors Siège du Bureau des services généraux*

1. Je me réfère au mémorandum du 14 juin 1989 sur les droits de quai. Le Bureau des affaires juridiques a également reçu un autre mémorandum en date du 12 octobre 1989.

2. Nous jugeons fâcheuses les difficultés que rencontre l'Opération de maintien de la paix des Nations Unies dans ses efforts pour persuader les autorités [d'un Etat déterminé] de l'exonérer ou de la rembourser des droits de quai auxquels sont assujetties ses expéditions arrivant à [nom d'un port de l'Etat en cause]. La décision exigeant de nouveau, sur la base de la résolution du Conseil de l'Administration portuaire en date du 30 mars 1989, le paiement par l'ONU des droits de quai au taux maximum de 2 % de la valeur des marchandises importées rend plus difficile encore le dédouanement des expéditions des Nations Unies arrivant [au port en question].

3. Le Bureau des affaires juridiques a déjà, dans des mémorandums datés du 29 octobre 1979 et du 2 juillet 1980, exprimé ses vues et ses préoccupations quant à l'assujettissement de l'ONU par l'administration portuaire [de l'Etat en cause] au paiement de droits de quai.

4. Nous maintenons notre façon de voir et confirmons que, s'agissant du sens de l'expression « services d'utilité publique », la position juridique de l'ONU est exposée dans les études établies par le Secrétariat en 1967 sur la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales (*Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, *Annuaire juridique des Nations Unies, 1973*, et document A/CN.4/L.383/Add.1 du 24 mai 1985). L'interprétation qui y est donnée de l'expression « services d'utilité publique » est la suivante :

« ... l'expression "services d'utilité publique" a un sens restreint lorsqu'il s'agit de fournitures déterminées ou de services rendus par un gouvernement ou une société placée sous contrôle gouvernemental à des tarifs déterminés calculés en fonction du volume des marchandises fournies ou des services rendus ... [En principe et pour des raisons pratiques évidentes], il faut que la rémunération corresponde à des services qu'il soit possible d'identifier, de définir et de détailler avec précision et qu'elle soit calculée au prorata d'une unité de mesure prédéterminée. »

L'ONU a donc pour pratique de ne rémunérer que les services effectivement rendus, susceptibles, de surcroît, d'être définis et détaillés avec précision et rémunérés sur la base d'une unité de mesure prédéterminée.

Les droits de quai tels que les décrivent les autorités de l'Etat en cause (qui y voient des taxes perçues pour couvrir les dépenses générales d'exploitation du port) ne rémunèrent pas des services d'utilité publique au sens défini plus haut et tels que les envisage la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

5. Compte tenu de ce qui précède, il convient de continuer à réclamer l'exonération des droits de quai et de demander le remboursement des droits que l'Organisation a acquittés au taux plein.

6. Si toutefois l'exonération n'est pas accordée, l'offre du Conseiller juridique du Ministère des affaires étrangères [de l'Etat en cause] d'appliquer un [taux réduit] mériterait d'être retenue. Il faudrait dans ce contexte s'inspirer des arrangements appliqués antérieurement, les autorités portuaires [de l'Etat en cause] n'assujettissant l'ONU qu'à un droit de quai minimal.

7. Si le retour au système prévoyant le paiement de droits minimum s'avère possible, il faudrait que les autorités [de l'Etat] confirment leur accord pour éviter tout malentendu à l'avenir. Un tel arrangement serait, à la rigueur, acceptable pour l'ONU puisque, selon les informations dont nous disposons sur la question, tous les utilisateurs du port, y compris les organismes gouvernementaux et autres organismes nationaux, à l'exception de la marine, sont tenus d'acquitter les droits de quai.

7 novembre 1989

---

## 15. EXONÉRATION DES TAXES SUR L'ACHAT DE KÉROSÈNE — SECTIONS 7 ET 8 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

### *Lettre adressée au Représentant permanent d'un Etat Membre*

Le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Représentant permanent [d'un Etat] auprès de l'Organisation et, se référant à l'achat, par l'opération de maintien de la paix, de kérosène destiné aux appareils Cessna 421C, signale à l'attention du Représentant permanent la question de la remise et du remboursement desdites taxes. Le Conseiller juridique a été informé que l'opération de maintien de la paix a eu à ce sujet avec les autorités [de l'Etat en cause] des consultations prolongées mais continue d'éprouver des difficultés à se faire exonérer des taxes sur le kérosène ou à se les faire rem-

bourser. Après avoir soigneusement examiné la question, le Conseiller juridique souhaite fournir les précisions suivantes sur ses aspects juridiques afin que la demande de l'Organisation puisse enfin aboutir.

L'Organisation des Nations Unies est, en vertu des sections 7 et 8 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 à laquelle [l'Etat en cause] est partie, exonérée de taxes ou a droit au remboursement des taxes acquittées. Aux termes de la Convention, les Parties s'engagent à exonérer l'ONU de tout impôt direct (section 7); en ce qui concerne les droits d'accise et les impôts indirects, les Etats Membres acceptent de prendre, chaque fois qu'il leur sera possible, des dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement de ces droits et taxes, quand l'ONU effectue pour son usage officiel des achats importants. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, y compris ses sections 7 et 8 visées plus haut, a pour objet de donner effet au paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies qui stipule que « l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ».

Les taxes acquittées par l'opération de maintien de la paix sur le kérosène seraient normalement considérées comme des impôts indirects et comme relevant de la section 8 de la Convention. Il est indubitable que l'achat de kérosène constitue « un achat important » effectué pour l'usage officiel de l'Organisation. L'emploi d'aéronefs et, de manière plus générale, de moyens de transport motorisés est une nécessité pratique de tous les jours pour l'opération de maintien de la paix. Le gouvernement de [l'Etat en cause] est donc tenu, en vertu de la section 8 de la Convention, de prendre « chaque fois qu'il [lui] sera possible » des dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement des droits ou taxes en question. L'ONU a toujours pu compter sur la coopération des Etats Membres dans la mise en œuvre de cette disposition. A cet égard, je me permets de vous renvoyer au paragraphe 23 du dernier rapport du Secrétaire général sur les aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix (document A.44.605 du 11 octobre 1989) où il est précisé que « L'ONU achète normalement les produits pétroliers (pétrole, essence et lubrifiants) dont elle a besoin pour ses opérations de maintien de la paix ... hors taxes ».

Enfin, d'après les informations dont le Conseiller juridique dispose, l'argument a été avancé que l'Organisation ne peut bénéficier de la remise ou du remboursement des taxes en raison de conflits de textes [au sein de l'Etat considéré]. Il y a toutefois lieu de noter que, conformément à la section 34 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le Gouvernement [dudit Etat] s'est engagé à « être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la

Convention », de sorte qu'en cas de conflit entre le droit interne et la Convention celle-ci prévaut.

Le Conseiller juridique apprécierait que cette question soit réexaminée par les autorités compétentes pour que soient prises les dispositions administratives voulues aux fins de la remise ou du remboursement des taxes en cause.

29 décembre 1989

---

## Questions procédurales et institutionnelles

16. SIGNIFICATION DE L'EXPRESSION « ORGANE SUBSIDIAIRE » — LE CONSEIL D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT EST-IL UN ORGANE SUBSIDIAIRE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE OU DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL ?

### *Lettre adressée à l'Administrateur associé du Programme des Nations Unies pour le développement*

La présente lettre répond à la deuxième question que vous avez soulevée dans votre lettre du 19 janvier 1989 et fait suite à la lettre datée du même jour que je vous ai adressée.

Cette question était de savoir si le Conseil d'administration du PNUD est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale ou un organe subsidiaire du Conseil économique et social.

Comme vous vous le rappellerez, l'Assemblée générale a, dans sa résolution 2029 (XX) du 22 novembre 1965, décidé, sur la recommandation du Conseil économique et social, de combiner le Programme élargi d'assistance technique et le Fonds spécial en un seul programme, le Programme des Nations Unies pour le développement, lequel a donc été créé par la résolution susvisée de l'Assemblée. Dans la même résolution, l'Assemblée a créé le Conseil d'administration du PNUD et a prié le Conseil économique et social d'en élire les membres.

Le terme « organe subsidiaire » n'est pas défini dans la Charte des Nations Unies ni dans les résolutions ou le règlement intérieur de l'Assemblée générale. Mais la position du Bureau des affaires juridiques

a toujours été qu'un organe est « subsidiaire » par rapport à un autre si le premier a en fait été « créé » par le second : les commissions régionales, par exemple, ont été créées par le Conseil économique et social et sont des « organes subsidiaires » du Conseil.

Tel est aussi, nous semble-t-il, le sens dans lequel le terme « organe subsidiaire » est utilisé dans la pratique des Nations Unies. Nous notons par exemple que le Conseil d'administration du PNUD est mentionné dans la liste des organes subsidiaires de l'Assemblée générale figurant à la page 448 du volume I du Supplément n° 3 au *Répertoire de la pratique des organes des Nations Unies* paru en 1972, qui couvre la période 1959 à 1966.

Dans ces conditions et bien que le Programme des Nations Unies pour le développement ait été créé sur la recommandation du Conseil économique et social et que les membres de son Conseil d'administration soient élus par le Conseil, le Bureau des affaires juridiques considère que, comme le PNUD et son Conseil d'administration ont été créés par l'Assemblée générale, l'un et l'autre sont des organes subsidiaires de l'Assemblée générale et non des organes subsidiaires du Conseil.

Cela dit, je crois devoir ajouter que lorsqu'elle a, au paragraphe 4 de sa résolution 2029 (XX), créé le Conseil d'administration du PNUD, l'Assemblée générale a prévu qu'il « se réunira[it] deux fois par an et soumettra[it] des rapports et recommandations ... à la session d'été du Conseil économique et social ». Ainsi donc, et bien que le Conseil d'administration soit un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, on peut soutenir que ses rapports doivent être soumis à la session d'été du Conseil dans des conditions telles qu'ils puissent être étudiés et examinés par le Conseil sérieusement et sans précipitation. Il reste que, puisque le PNUD et son Conseil d'administration sont des organes subsidiaires de l'Assemblée générale et non du Conseil économique et social, se situant, de ce fait, en dehors du champ de la décision 43/432 de l'Assemblée en date du 20 décembre 1988 [par laquelle l'Assemblée a fait sienne la résolution 1988/77 du Conseil], la règle des huit semaines édictée dans cette dernière résolution ne s'applique pas au PNUD.

25 janvier 1989

## 17. CONSTITUTION DES ORGANES DES NOMINATIONS ET DES PROMOTIONS — RÔLE DES SYNDICATS DU PERSONNEL

### *Mémoire adressé au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines*

1. Vous m'avez demandé mes observations sur une lettre du Président du Syndicat du personnel en date du 27 janvier 1989 protestant contre la composition selon lui irrégulière des organes des nominations et des promotions. Le problème vient de ce que le Syndicat du personnel, appelé à présenter une ultime candidature à la Commission des nominations et des promotions, ne s'est pas exécuté. Le Syndicat affirme que, de ce fait, les organes des nominations et des promotions ne peuvent pas commencer à travailler. Vous êtes de l'avis contraire.

2. Vous demandez en outre si le Syndicat du personnel peut légitimement enjoindre aux membres et aux suppléants nommés pour siéger dans les organes des nominations et des promotions de ne pas assister aux séances de ces organes, prenant ainsi une position que vous avez critiquée dans le mémorandum que vous avez adressé le 27 janvier 1989 à ceux qui ont choisi de ne pas assister à la première séance desdits organes.

### CONSTITUTION DES ORGANES DES NOMINATIONS ET DES PROMOTIONS

3. La disposition 104.14 du Règlement du personnel traite de la constitution des organes des nominations et des promotions et son alinéa c, i, de celle de la Commission des nominations et des promotions. Il y est prévu que la Commission se compose de sept membres et de 14 suppléants nommés « après consultation de l'organe approprié représentant le personnel » et que « trois membres et sept suppléants [sont] choisis parmi les candidats proposés par l'organe approprié représentant le personnel ». Vous nous signalez que les consultations prévues ont eu lieu et qu'en fait 31 des 32 sièges à pourvoir au sein des organes des nominations et des promotions ont été pourvus. Les 16 sièges dont les titulaires doivent être nommés par le Secrétaire général ont été pourvus et 15 des 16 sièges réservés aux personnes à choisir parmi les candidats proposés par le Syndicat l'ont également été. C'est à la Commission des nominations et des promotions qu'un siège reste à pourvoir. Vous précisez que les discussions relatives à la composition des organes des nominations et des promotions ont débuté à la mi-novembre 1988.

4. Il ne fait pas de doute que les consultations prévues par le Règlement ont eu lieu. La question est donc seulement de savoir si les travaux des organes des nominations et des promotions peuvent être retardés jusqu'à ce que le siège vacant ait été pourvu. Répondre affirmativement à cette question serait manifestement déraisonnable. Le Statut du personnel dispose qu'il sera pleinement tenu compte des candidatures internes aux fins de promotion et le Règlement du personnel exige qu'en prenant en considération ces candidatures, le Secrétaire général s'appuie sur les conseils des organes des nominations et des promotions. Il n'est simplement pas acceptable que le Syndicat du personnel puisse bloquer le processus par sa réticence à présenter en temps utile des candidatures adéquates.

5. Le Bureau des affaires juridiques a antérieurement émis l'avis qu'un organe des Nations Unies dont il n'a pas été possible, malgré de grands efforts, de pourvoir tous les sièges doit pouvoir fonctionner même si, au début, sa composition est incomplète.

## RÔLE DU SYNDICAT DU PERSONNEL

6. Le Syndicat du personnel est appelé à tenir des consultations avec le Secrétaire général sur la composition des organes des nominations et des promotions et à proposer à l'examen du Secrétaire général des candidatures aux fins de la constitution des organes en question. Une fois les intéressés nommés, leur rôle est de conseiller le Secrétaire général sur les promotions. Le Syndicat du personnel n'est pas habilité à intervenir dans le fonctionnement de ces organes en adressant à ses membres des recommandations ou, pire encore, des instructions aboutissant à paralyser lesdits organes. De même, les membres des organes des nominations et des promotions désignés par le Secrétaire général ne sont pas censés se conformer aux instructions du Syndicat du personnel ni autorisés à suivre les avis du Syndicat. C'est à cette condition fondamentale que les organes des nominations et des promotions peuvent s'acquitter de leur fonction consultative. Leur rôle est de conseiller le Secrétaire général. Tel n'est pas le rôle du Syndicat. Admettre que le Syndicat intervienne dans le processus des promotions autrement que pour présenter des candidatures priverait ce processus de toute raison d'être car, s'il s'agissait pour le Secrétaire général de négocier avec le Syndicat, il pourrait le faire dans le cadre du Comité consultatif mixte ou du Comité de coordination entre l'Administration et le personnel et point ne serait besoin d'organes des nominations et des promotions.

7. Nous pensons donc que vous avez suivi une voie juridiquement correcte en envoyant votre lettre du 27 janvier 1989 aux membres et suppléants des organes des nominations et des promotions qui n'ont

2 février 1989

---

## 18. SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRES ET DE LA PROTECTION DES MINORITÉS — CONDITIONS DE PARTICIPATION DES ÉTATS OBSERVATEURS

### *Mémoire adressé à la Juriste hors classe du Bureau de liaison juridique*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 26 mai 1989 adressé au Conseiller juridique. Nous avons examiné la question de savoir dans quelle mesure les Etats ont le droit de participer aux délibérations de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et souhaitons formuler les observations suivantes que vous pourrez transmettre au Centre pour les droits de l'homme.

2. Comme vous le savez, la Sous-Commission est un organe subsidiaire de la Commission des droits de l'homme, qui est elle-même une commission technique du Conseil économique et social. Aux termes de l'article 24 du règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social, « le règlement intérieur de la Commission s'applique dans toute la mesure du possible aux travaux de ses organes subsidiaires ». Le règlement intérieur des commissions techniques s'applique donc à la Sous-Commission.

3. Pour ce qui est de la participation des Etats aux délibérations de la Sous-Commission, les paragraphes 2 et 3 de l'article 69 du règlement intérieur des commissions techniques dispose ce qui suit :

« 2. Un organe subsidiaire de la commission peut inviter tout Etat qui n'en est pas membre à participer à la discussion de toute question qui intéresse particulièrement cet Etat.

« 3. Un Etat ainsi invité n'a pas le droit de vote mais peut présenter des propositions qui peuvent être mises aux voix à la demande de tout membre de la commission ou de l'organe subsidiaire intéressé. »

4. Que le paragraphe 2 de l'article 69 s'applique aux organes composés d'experts tels que la Sous-Commission ressort clairement de la note accompagnant ce paragraphe qui est conçue comme suit : « Le membre de phrase "qui n'en est pas membre" ne s'applique pas aux organes subsidiaires composés d'experts siégeant à titre personnel ».

5. Ainsi donc, un Etat a le droit d'être invité par la Sous-Commission à participer à la discussion de toute question qui intéresse particulièrement cet Etat. Ce droit peut être exercé qu'il y ait ou non des « objections » de la part d'un membre de la Sous-Commission. Il semblerait que la règle vise précisément à permettre à un Etat qui fait l'objet d'un projet de résolution soumis à la Sous-Commission de participer, s'il le souhaite, aux discussions de la Sous-Commission sur ce projet de résolution.

6. Il convient toutefois de souligner que le droit de participer aux discussions sur un projet de résolution ne s'étend pas à la phase des explications de vote (avant ou après le vote). Quand cette phase commence, le débat sur la proposition en discussion est implicitement ou explicitement clos. Ne peuvent plus dès lors prendre la parole pour des explications de vote que les seuls membres de la Sous-Commission. Les Etats observateurs peuvent intervenir durant la discussion du projet de résolution mais non au stade des explications de vote.

7. Le Secrétariat devrait faire une distinction dans la liste des orateurs, entre ceux qui souhaitent intervenir dans le débat (qu'il s'agisse du débat général ou de celui dont fait l'objet une proposition particulière) et ceux qui veulent prendre la parole pour expliquer leur vote. Comme le prévoit l'article 44, le Président devrait, quand plus personne — membres ou observateurs — ne souhaite intervenir dans le débat, prononcer, avec l'assentiment de la Commission, la clôture du débat, puis revenir à la liste des orateurs en identifiant les membres de la Sous-Commission qui souhaitent expliquer leur vote avant le vote (eux seuls étant naturellement admis à le faire).

8. Cette procédure est conforme à la pratique suivie par le Conseil économique et social lui-même :

« ... les observateurs qui souhaitent faire des déclarations au sujet des recommandations contenues dans les rapports des comités de session sont invités à indiquer leur intention de le faire avant que les membres du Conseil ne présentent des explications de vote. » (E/1989/L.16, par. 14).

9. Il est arrivé au sein de certains organes des Nations Unies que les observateurs soient autorisés à faire des déclarations après épuisement de la liste des membres souhaitant expliquer leur vote après le vote. Le débat était naturellement clos et la décision prise. Cette pratique n'est

pas mentionnée dans le règlement intérieur mais le Président peut y recourir avec l'assentiment de l'organe intéressé.

23 juin 1989

---

## 19. INTERPRÉTATION DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA SOUS-COMMISSION DE LA LUTTE CONTRE LES MESURES DISCRIMINATOIRES ET DE LA PROTECTION DES MINORITÉS — DROIT DE RÉPONSE DES ÉTATS OBSERVATEURS

*Télécopie adressée à l'Office des Nations Unies à Genève*

Nous nous référons à votre appel téléphonique de ce jour. Vous nous avez transmis trois questions qui ont été soulevées à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et sur lesquelles un avis juridique a été sollicité. N'en ayant pas le texte écrit, nous nous basons sur ce qui nous a été indiqué oralement.

La première question est de savoir si la Sous-Commission est autorisée à interpréter le règlement intérieur qui régit ses débats (à savoir le règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social), en particulier l'article 69 (sur la participation d'États non membres). Selon la pratique admise aux Nations Unies, chaque organe peut interpréter le règlement intérieur qui le régit dans la mesure où, ce faisant, il n'amende pas ou ne suspend pas le règlement, choses qui ne peuvent être faites que conformément aux règles concernant la procédure d'amendement ou la procédure de suspension.

La deuxième question est de savoir si, à l'article 69, le membre de phrase « un organe subsidiaire de la Commission peut inviter tout État qui n'en est pas membre à participer à la discussion de toute question qui intéresse particulièrement cet État » peut être considéré comme signifiant qu'un État ainsi invité est tenu d'évoquer, dans le contexte de l'examen du point 6, des questions intéressant sa situation interne, sans se référer à ce qui se passe ailleurs. Nous constatons que le point 6 s'intitule « Question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales, y compris la politique de discrimination raciale et de ségrégation ainsi que la politique d'apartheid, dans tous les pays, en particulier dans les pays et territoires coloniaux et indépendants : rapport de la

Sous-Commission établi en application de la résolution 8 (XXIII) de la Commission des droits de l'homme ». Ce titre vise clairement la question de la violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les pays. L'article 69 indique non moins clairement que les Etats observateurs ont le droit de participer à la discussion, au sein de la Sous-Commission, de toute question qui les intéresse particulièrement. Chaque Etat observateur détermine lui-même ce qui l'intéresse particulièrement et serait donc libre de parler, dans le contexte du point 6, de violations des droits de l'homme dans des pays autres que le sien. Par sa résolution 1982/12, la Sous-Commission a « exprim[é] l'avis que ... les observateurs des Etats devraient à l'avenir, lorsqu'ils sont invités à prendre part aux débats sur le point de l'ordre du jour ... s'abstenir de mettre en cause d'autres Etats de manière délibérément abusive ». Il appartient évidemment à la Sous-Commission elle-même de décider si un observateur d'un Etat a mis en cause d'autres Etats de la manière indiquée.

La troisième question concerne le point de savoir si, à supposer que la deuxième question reçoive une réponse négative, l'observateur d'un Etat peut répondre aux remarques formulées par l'observateur d'un autre Etat. La pratique normale et couramment admise aux Nations Unies donne aux présidents toute latitude pour laisser les observateurs faire des déclarations en réponse à des remarques formulées précédemment par des membres ou des observateurs. Naturellement, les règles et pratiques applicables au droit de réponse des membres (nombre d'interventions, temps de parole, etc.) valent également pour les déclarations faites par des observateurs en réponse à d'autres interventions.

18 août 1989

---

## 20. STATUT DE L'INSTITUT DES NATIONS UNIES POUR LA FORMATION ET LA RECHERCHE — CONDITIONS QUE DOIT REMPLIR UN AGENT D'EXÉCUTION DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT POUR BÉNÉFICIER DES ARRANGEMENTS PRÉFÉRENTIELS POUR LE REMBOURSEMENT DES DÉPENSES D'APPUI

*Mémoire adressé à l'Administrateur assistant adjoint, Bureau des finances et de l'administration du Programme des Nations Unies pour le développement*

1. La question a été posée de savoir si l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche, une fois désigné comme agent d'exécution du PNUD, peut être considéré comme une organisation autonome au sein du système des Nations Unies aux fins de l'application de la décision 81/40 du Conseil d'administration en date du 30 juin 1981 concernant les conditions que doivent remplir les agents d'exécution pour bénéficier des arrangements préférentiels pour le remboursement des dépenses d'appui.

### LA NOTION D'ORGANISME AUTONOME

2. En règle générale, un organisme est autonome s'il est doté : a) de la capacité juridique nécessaire pour s'acquitter effectivement de ses fonctions; b) de la capacité de conclure des accords et d'engager sa responsabilité; c) de la capacité d'acquérir et d'aliéner des biens meubles et immeubles; d) de ressources spéciales différentes et distinctes de son organe de tutelle; e) d'un budget indépendant; et f) d'une organisation administrative et d'un organe d'administration qui lui sont propres.

### GENÈSE DE LA DÉCISION PERTINENTE

3. Aux termes du paragraphe 4 de la décision 81/40 du Conseil d'administration, « seules les organisations autonomes faisant partie du système des Nations Unies pourront bénéficier d'arrangements préférentiels pour le remboursement des dépenses d'appui ». Cette décision a été adoptée sur la base des recommandations de l'Administrateur du PNUD contenues dans son rapport DP/556 du 31 mars 1981. Les points saillants de ce rapport sont les suivants :

a) Au paragraphe 16, l'Administrateur du PNUD a recommandé que les arrangements préférentiels s'appliquent : « a) aux organismes

des Nations Unies; et *b*) aux organisations dont l'ensemble des ressources au titre de leur budget ordinaire est limité et dont le programme d'exécution de projets de coopération technique n'est pas d'une ampleur suffisante pour permettre l'établissement d'une capacité minimale ... »

*b*) Au paragraphe 17 du rapport, qui développe les idées avancées au paragraphe 16, l'Administrateur a précisé que les agents d'exécution *ne pourraient pas* bénéficier des arrangements préférentiels, s'ils font partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies, *s'ils sont financés au moyen de crédits ouverts au budget ordinaire de l'Organisation ...* » (les italiques sont de nous).

*c*) Les alinéas *a* et *b* du paragraphe 19 contiennent les propositions précises de l'Administrateur du PNUD et prévoient l'application de deux critères pour déterminer si un agent d'exécution peut prétendre au bénéfice des arrangements préférentiels en cause : « *a*) les arrangements préférentiels relatifs aux dépenses d'appui seront applicables uniquement aux agents d'exécution qui sont des organisations autonomes faisant partie du système des Nations unies; et *b*) les agents d'exécution remplissant cette condition et qui exécutent des programmes dont le coût annuel ne dépasse pas 20 millions de dollars peuvent bénéficier des arrangements préférentiels ... ».

4. Le Conseil d'administration a, par sa décision 81/40, adopté la recommandation contenue à l'alinéa *a* du paragraphe 19 du rapport, permettant ainsi aux agents d'exécution constituant des organisations autonomes au sein du système des Nations Unies de prétendre au bénéfice des arrangements préférentiels. Le Conseil n'a en revanche pas adopté les recommandations contenues à l'alinéa *b* qui proposaient de faire bénéficier des arrangements préférentiels les agents d'exécution remplissant la condition d'autonomie et qui exécutent des programmes dont le coût total ne dépasse pas 20 millions de dollars.

## L'UNITAR

5. L'UNITAR a été établi conformément aux résolutions 1934 (XVIII) du 11 décembre 1963 et 42/197 du 11 décembre 1987 en tant qu'« organisme autonome créé ... dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies » et possède les caractéristiques suivantes :

*a*) L'Institut a son propre organe d'administration — le Conseil d'administration — auquel il appartient notamment, conformément au paragraphe 2 *a* de l'article III des statuts de l'UNITAR, de définir « les principes et les politiques qui régissent les activités et le fonctionnement de l'Institut ». Aux termes du paragraphe 4 du même article, le Conseil d'administration examine également les méthodes de financement de l'Institut en vue de garantir « son autonomie dans le cadre de l'ONU ».

b) Les paragraphes 2 et 3 de l'article VIII des statuts stipulent que « les dépenses de l'Institut sont couvertes par les contributions volontaires provenant des gouvernements, des organisations intergouvernementales, des fondations ou autres sources non gouvernementales » et que l'Institut « fonctionne sur la base des contributions volontaires effectivement versées et des ressources additionnelles éventuellement mises à sa disposition ». Le paragraphe 11 de l'article VIII dispose par ailleurs que les fonds de l'Institut « sont détenus et gérés dans le seul intérêt de l'Institut » et le paragraphe 10 du même article que « les fonds de l'Institut sont versés à un compte spécial que le Secrétaire général constitue ».

c) Aux termes des paragraphes 1 à 4 de l'article IV des statuts, l'Institut a son propre personnel dont les traitements et émoluments sont imputés sur les fonds de l'Institut.

d) Selon le paragraphe 2 de l'article X des statuts, l'Institut peut « conclure avec des organisations, des institutions ou des sociétés des contrats ayant pour objet de l'aider à exécuter ses programmes. Il peut acquérir ou aliéner des biens immobiliers ou mobiliers et ester en justice dans l'accomplissement de ses fonctions ».

6. Compte tenu de ce qui précède, il nous semble que l'UNITAR satisfait au critère de l'autonomie et qu'il constitue, comme un agent d'exécution doit le faire, en vertu de la décision du Conseil d'administration, pour bénéficier des arrangements préférentiels, « une organisation autonome faisant partie du système des Nations Unies ». Nous voudrions toutefois nuancer cette conclusion en précisant que, d'un point de vue strictement juridique, l'UNITAR, étant un organe de l'Organisation des Nations Unies, n'a pas au regard du droit international, à l'inverse des institutions spécialisées, de capacité juridique distincte de celle de l'Organisation des Nations Unies. Mais nous ne pensons pas que la décision du Conseil d'administration doive être appliquée dans un esprit aussi restrictif.

24 octobre 1989

## Secrétariat

### 21. LE TOPONYME « GOLFE PERSIQUE » — PRACTIQUE DU SECRÉTARIAT EN MATIÈRE DE TERMINOLOGIE

#### *Télégramme adressé au Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel*

La pratique de l'ONU est d'utiliser dans les documents et publications du Secrétariat le toponyme historiquement accepté de « Golfe persique » pour désigner l'étendue d'eau en question. Le Secrétariat n'ignore pas qu'il existe à cet égard des différences terminologiques mais, jugeant souhaitable d'assurer dans les documents des Nations Unies une certaine cohérence dans les désignations géographiques, il a choisi d'utiliser, dans les documents, cartes, etc., établis sous sa responsabilité, le terme « Golfe persique », se conformant en cela à la tradition la plus largement acceptée.

Il est à noter toutefois que, lorsqu'au cours d'une intervention devant un organe des Nations Unies, un représentant désigne l'étendue d'eau en question par un autre nom, le Secrétariat reprend la terminologie de l'orateur dans les comptes rendus de la réunion en cause. De même, si une délégation demande la distribution d'une communication faisant référence à cette même étendue d'eau ou, d'ailleurs, à n'importe quelle zone géographique désignée par plusieurs toponymes, le Secrétariat conserve la terminologie utilisée par l'auteur de la communication. Autre cas de figure possible, lorsqu'une résolution ou une décision adoptée par un organe délibérant des Nations Unies emploie une certaine terminologie, le Secrétariat s'en tient, lorsqu'il l'évoque, à cette même terminologie.

L'utilisation de termes neutres, tels que « le Golfe » ou « les Etats du Golfe », est parfois autorisée dans les documents émanant du Secrétariat lorsque sont en cause des problèmes concernant spécialement des Etats qui n'acceptent pas le terme « Golfe persique » et emploient un toponyme différent.

Si vous vous trouvez amené à l'avenir à vous réclamer du Bureau des affaires juridiques, nous vous serions reconnaissants de nous consulter au préalable.

29 mars 1989

## Traités

### 22. L'ORIGINAL D'UN TRAITÉ DÉPOSÉ AUPRÈS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL PEUT-IL ÊTRE SIGNÉ AILLEURS QU'À L'ENDROIT PRÉVU PAR LES DISPOSITIONS DU TRAITÉ ? — POUVOIR D'APPRÉCIATION DU DÉPOSITAIRE

*Mémoire adressé au Directeur et Adjoint au Secrétaire général adjoint, chargé du Bureau des affaires juridiques*

1. L'Office des Nations Unies à Vienne a récemment demandé à conserver sur place jusqu'au 6 mars 1989 l'original de la Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes, adoptée à Vienne le 19 décembre 1988<sup>10</sup>, en prévision de la venue à Vienne, pour assister à la Conférence européenne sur le désarmement, d'un certain nombre de ministres des affaires étrangères qui pourraient profiter de l'occasion pour signer la Convention.

2. L'article 26 de la Convention se lit en partie comme suit :

« La présente Convention sera ouverte, du 20 décembre 1988 au 28 février 1989, à l'Office des Nations Unies à Vienne et ensuite, jusqu'au 20 décembre 1989, au Siège de l'Organisation des Nations Unies à New York. »

3. Sur cette base, j'avais initialement répondu à l'Office des Nations Unies à Vienne que l'original devrait être retourné au Siège le 29 février 1989.

4. Le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Vienne a toutefois envoyé depuis au Conseiller juridique un télégramme dans lequel il insiste personnellement pour que soit laissée ouverte la possibilité évoquée plus haut.

5. J'ai en conséquence réexaminé notre pratique, et j'ai constaté qu'en une occasion au moins, l'original d'un traité ouvert à la signature au Siège, à New York, conformément à ses dispositions, a été expédié dans une autre ville, où des signatures y ont été apposées. Cette exception concerne la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>11</sup> dont l'original a été transféré à Copenhague pour que des signatures puissent y être apposées à l'occasion de la Conférence mondiale de la Décennie des Nations Unies pour la femme (14-30 juillet 1980). La situation était légèrement différente mais la question de principe — celle de savoir si un traité peut, pendant

un certain laps de temps, être signé ailleurs qu'à l'endroit prévu — est la même.

6. En d'autres occasions, une procédure différente mais visant au même résultat a été utilisée pour permettre la signature du traité : les originaux ont été conservés au Siège conformément aux dispositions pertinentes mais des pages de signatures séparées (pour les Etats qui, à ce moment, n'avaient pas encore signé) ont été agrafées à une copie certifiée conforme, de façon à former un « nouvel original ». L'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base a ainsi pu être signé à Paris pendant la durée de la Conférence sur les pays les moins développés (1<sup>er</sup>-14 décembre 1981), et à Belgrade pendant la session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (6-30 juin 1983).

7. J'éprouve quelque scrupule à voir l'original rester à Vienne pour les raisons suivantes :

a) En principe, le dépositaire doit s'acquitter de ses fonctions en se conformant strictement aux dispositions du traité;

b) En règle générale, la multiplication des exceptions complique la bonne exécution des fonctions dépositaires;

c) Au Siège, le dépositaire risque de se trouver amené à demander à un signataire potentiel de bien vouloir, par égard pour d'autres signataires, différer la date d'apposition de sa signature, quand bien même, selon les prescriptions claires du traité, l'original n'aurait pas dû rester à Vienne;

d) Dans les cas qui se sont présentés antérieurement, il s'agissait de permettre la signature du traité à l'occasion d'une réunion convoquée dans le cadre d'une conférence portant sur le même sujet que le traité. En l'espèce, le traité a trait aux stupéfiants et la conférence au désarmement. En s'engageant dans la voie envisagée, on risque de faire voyager les originaux tout autour de la terre dans le sillage des conférences des Nations Unies.

8. Cela dit, le dépositaire dispose toujours d'une certaine marge d'appréciation dans l'accomplissement de ses fonctions et s'il lui apparaît qu'en facilitant la signature d'un traité, on a des chances d'en hâter la mise en œuvre, il peut procéder comme il le juge bon pour parvenir à ce résultat.

9. En conséquence, vu les circonstances spéciales mentionnées par le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Vienne et étant donné qu'il ne s'agit que de retarder légèrement le transfert de l'original sans risque accru de perte, une exception pourrait peut-être être apportée à la règle. A supposer qu'un signataire potentiel se présente à New York, nous pourrions lui suggérer d'apposer sa signature un peu plus tard et, en cas d'urgence, appliquer, en sens inverse, la procédure décrite plus haut,

la signature étant apposée sur une page qui serait, sous la responsabilité du dépositaire, agrafée à une copie de l'Accord.

10. Quant à l'annonce que vous suggérez de faire paraître dans le *Journal des Nations Unies*, le texte pourrait en être rédigé de manière à ne pas appeler l'attention sur l'anomalie. Il pourrait par exemple se lire :

« Ouverture à la signature à New York à compter du ... mars 1989 (Jusqu'à cette date, la Convention reste ouverte à la signature à Vienne). »

11. Sachez donc, si vous inclinez en faveur du *modus operandi* suggéré par le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Vienne, qu'il n'est pas sans précédent et qu'il existe des solutions pratiques aux difficultés qu'il pourrait susciter.

28 février 1989

---

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

### **Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (Avis juridiques publiés ou établis par le Service juridique)**

#### **1. ADMISSION À L'ONUDI — DEMANDE D'ADMISSION ÉVENTUELLE DE LA PALESTINE**

##### *Mémoire adressé au Directeur général*

1. Vous avez demandé un avis sur les incidences juridiques d'une éventuelle demande d'admission de la Palestine à l'ONUDI. Dans les paragraphes qui suivent, je passerai en revue et commenterai les dispositions pertinentes de l'Acte constitutif de l'ONUDI et du règlement intérieur de la Conférence générale.

2. La disposition de base figure à l'article 3 de l'Acte constitutif qui est conçu comme suit :

### « Article 3

#### « MEMBRES

« La qualité de membre de l'Organisation est accessible à tous les Etats qui adhèrent à ses objectifs et à ses principes :

« a) Les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique peuvent être admis comme membres de l'Organisation en devenant parties au présent Acte constitutif conformément à l'article 24 et au paragraphe 2 de l'article 25;

« b) Les Etats autres que ceux visés à l'alinéa a peuvent être admis comme membres de l'Organisation en devenant parties au présent Acte constitutif conformément au paragraphe 3 de l'article 24 et à l'alinéa c du paragraphe 2 de l'article 25, après que leur admission a été approuvée par la Conférence, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, sur recommandation du Conseil. »

3. Il y a donc deux procédures d'admission possibles. Si l'Etat qui demande son admission est déjà membre soit de l'ONU, soit d'une institution spécialisée des Nations Unies, soit de l'AIEA, il peut devenir membre de l'ONUDI dès lors qu'il adhère à son Acte constitutif en déposant un instrument de ratification auprès du dépositaire<sup>12</sup>, qui est le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies<sup>13</sup>. Les fonctions dépositaires du Secrétaire général sont exercées par le Conseiller juridique, qui s'en acquitte avec l'aide de la Section des traités du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat de l'ONU.

4. Si le dépositaire de l'Acte constitutif a, avec un ou plusieurs membres de l'ONUDI, une divergence de vues au sujet d'une mesure qu'il a prise ou est appelé à prendre en sa qualité de dépositaire, il doit en aviser les Etats parties à l'Acte constitutif ainsi que le Directeur général<sup>14</sup>.

5. Si l'Etat qui demande à être admis à l'ONUDI n'est pas déjà membre d'une des organisations du système des Nations Unies visées à l'alinéa a de l'article 3 de l'Acte constitutif, il résulte de l'alinéa b de ce même article que son adhésion à l'Acte constitutif est subordonnée à l'approbation préalable de la Conférence, qui se prononce à la majorité des deux tiers des membres présents et votants sur la recommandation du Conseil du développement industriel. La recommandation du Conseil est adoptée à la majorité simple des membres présents et votants<sup>15</sup>. Les détails de la procédure sont régis par les articles 105 et 106 du règlement intérieur de la Conférence générale où il est notamment prévu que l'Etat souhaitant être admis à l'ONUDI présente une demande à cet effet au Directeur général en y joignant une déclaration formelle d'acceptation des objectifs et des principes de l'Organisation, ainsi que de son Acte consti-

tutif. La Conférence générale examine la demande (et la recommandation correspondante du Conseil) à la première session ordinaire ou extraordinaire qu'elle tient après la présentation de l'une et de l'autre. Si le Conseil formule sa recommandation pendant une session de la Conférence générale, la demande est examinée pendant cette session.

6. Que la procédure utilisée soit celle de l'alinéa *a* de l'article 3 de l'Acte constitutif ou celle de l'alinéa *b* de ce même article, la question de savoir si un pays demandant à être admis remplit ou non les conditions requises pour devenir membre de l'ONUDI est en dernière analyse tranchée par les membres de l'Organisation. Comme certains membres peuvent être d'avis que la Palestine ne possède pas tous les attributs auxquels le droit international subordonne la reconnaissance du statut d'Etat souverain, il y a lieu de rappeler le précédent de la Namibie représentée par le Conseil de la Namibie, qui a été admise à l'ONUDI nonobstant la position des Etats qui estimaient (et continuent d'estimer) que « la Namibie n'est pas un Etat ». La Namibie représentée par le Conseil de la Namibie, étant déjà membre à part entière de l'OIT, de l'UNESCO, de la FAO, de l'AIEA et de l'UIT et membre associé de l'OMS, a été admise sur la base de l'alinéa *a* de l'article 3 de l'Acte constitutif de l'ONUDI.

18 avril 1989

---

## 2. COMMERCIALISATION DES TECHNIQUES DE L'ONUDI

### *Mémorandum adressé au Président de l'Equipe opérationnelle spéciale*

1. Je me réfère à votre mémorandum du 15 février 1989 demandant des renseignements sur certains aspects juridiques de la commercialisation éventuelle de techniques environnementales mises au point par l'ONUDI. Le retard avec lequel nous vous répondons est dû à la pression du travail qui laisse peu de temps pour l'examen des stratégies futures.

2. D'une manière générale, si l'ONUDI devait entreprendre un programme dont un des éléments essentiels serait de lui assurer un revenu substantiel provenant de la vente ou de la cession sous licence de techniques mises au point par ses soins, elle s'écarterait des politiques et pratiques qu'elle a suivies jusqu'à présent. La question de savoir si une telle dérogation exigerait l'approbation des organes directeurs de l'ONUDI et sous quelle forme mérite réflexion.

3. D'après les dossiers du Service juridique, l'ancienne ONUDI était titulaire, conjointement avec l'Inde, d'un brevet sur un procédé industriel mais ce brevet ne lui a rapporté aucun revenu. Comme on va le voir, la politique générale du PNUD et de l'ONUDI est de faire en sorte que les techniques mises au point dans le cadre d'un projet exécuté par l'ONUDI soient librement accessibles à quiconque souhaite les utiliser. Il n'est donc pas pris de brevet et les techniques et procédés sont cédés au domaine public.

4. La plupart des projets de coopération technique exécutés par l'ONUDI sont financés par le PNUD et sont donc régis par les arrangements juridiques conclus par le PNUD avec les gouvernements bénéficiant d'une assistance et avec les agents d'exécution du PNUD (tels que l'ONUDI). La politique du PNUD en ce qui concerne les inventions ou procédés résultant de la mise en œuvre 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 que le PNUD conclut avec les gouvernements, ainsi que dans les accords de base avec les agents d'exécution. La disposition susvisée se lit comme 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 redevances ou autres droits analogues. »

Il résulte de cette clause que toute demande de brevet doit avoir l'agrément du PNUD et qu'en cas de découverte susceptible de faire l'objet d'un brevet, l'ONUDI devrait négocier tous les détails avec le PNUD sur une base ad hoc. En pratique, l'ONUDI ne s'engage pas dans cette voie avec le PNUD, ce qui peut s'expliquer par diverses raisons, y compris l'absence d'intérêt pour le gouvernement bénéficiaire (qui possède de toute façon les droits pour l'intérieur de ses frontières) et les frais considérables qu'entraîneraient le dépôt de demandes et l'obtention de brevets à l'échelle du monde entier.

5. Si un projet est financé par l'ONUDI (par l'entremise du Fonds de développement industriel ou d'un fonds d'affectation spéciale), la politique applicable établie par le Conseil du développement industriel et la Conférence générale est définie au paragraphe 10 de l'article IV de l'Accord de base type de coopération entre l'ONUDI et les gouvernements bénéficiant d'une assistance de l'ONUDI, adopté le 12 décembre 1985 par la décision GC.I/Dec.40 de la Conférence générale. Cette disposition est conçue comme suit :

« 10. L'ONUDI 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'elle fournira au titre du présent Accord. A moins que le Gouvernement et l'ONUDI n'en décident autrement dans chaque cas, le Gouvernement sera toutefois propriétaire des droits sur ces découvertes ou ces travaux dans le pays sans avoir à payer de redevances ou autres droits analogues. »

Le principe de base est donc le même pour les projets financés par l'ONUDI que pour les projets financés par le PNUD encore que, dans le cas des premiers, l'ONUDI ne soit pas tenue d'obtenir l'accord du PNUD avant de déposer une demande de brevet. Mais aucune demande n'a été déposée pour les mêmes raisons qui font que l'ONUDI n'est pas intervenue auprès du PNUD en matière de demandes de brevets.

6. Si l'on s'apercevait, dans tel ou tel cas concret, que l'ONUDI aurait intérêt à protéger un procédé concernant une technologie mise au point par ses soins en s'assurant les droits de brevet dans un ou plusieurs pays, il faudrait, pour des raisons juridiques et pratiques, retenir dans les pays en question les services de conseils spécialisés et inscrire les dépenses correspondantes — non négligeables — au budget du projet en cause. Le Service juridique de l'ONUDI serait en mesure de donner à ces conseils les instructions et les directives voulues et de sauvegarder ainsi les intérêts juridiques de l'ONUDI en la matière.

7. Les observations figurant au paragraphe 6 ci-dessus valent également pour les projets exécutés par l'ONUDI en vue de l'établissement à New Delhi et à Trieste du Centre international de génie génétique et de biotechnologie. A cet égard, une assistance juridique sera également nécessaire pour la mise au point d'accords avec les organismes de recherche extérieurs à l'ONUDI sur les modalités des « programmes de recherche en coopération », y compris la politique à suivre en ce qui concerne les éventuels droits de propriété intellectuelle sur les résultats des programmes en question et l'attribution de ces droits.

5 mai 1989

### 3. QUESTION DE L'ATTRIBUTION À DES FONCTIONNAIRES DE LA PATERNITÉ DE DOCUMENTS — HIÉRARCHIE DES NORMES DE L'ONU — AUTORITÉ COMPÉTENTE POUR AMENDER LES RÈGLES DE L'ONU ET FORME À UTILISER À CET ÉGARD

#### *Mémoire adressé au Président du Comité des publications*

1. Je crois comprendre qu'à la réunion qu'il tiendra le 8 août 1989, le Comité des publications examinera les pratiques diverses suivies au sein du système des Nations Unies en ce qui concerne le principe et les modalités de l'attribution à des fonctionnaires de la paternité de documents. Comme cette question a d'importantes conséquences sur le plan des principes et du point de vue juridique, je crois devoir soumettre à votre examen les observations ci-après.

2. La note officieuse (Pub 21 — point 4, Désignation des auteurs), distribuée en prévision de la réunion du Comité des publications, rappelle tout d'abord la règle en vigueur au sein des Nations Unies<sup>16</sup>, à savoir que la paternité des documents, publications, etc., des Nations Unies ne peut être attribuée à un fonctionnaire nommément désigné. La note énonce ensuite, à tort, la proposition suivante :

« Lorsque l'ONU faisait partie de l'Organisation des Nations Unies, la règle visée plus haut s'appliquait aussi à ses publications. Une fois convertie en institution spécialisée, l'ONU a cessé d'être régie par les règles de l'ONU. »

En réalité, cette question fait l'objet d'une disposition expresse dans l'Acte constitutif de l'ONU, à savoir le paragraphe 2 de l'article 26, qui se lit comme suit :

« 2. Les règles et règlements régissant l'Organisation créée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2152 (XXI) régiront l'Organisation et ses organes jusqu'à ce que ceux-ci adoptent de nouvelles dispositions. »

Si l'on y réfléchit, il va de soi que la nouvelle ONU devait nécessairement fonctionner à ses débuts conformément au droit interne de l'ancienne, à peine d'instaurer l'anarchie. En conséquence, la règle de l'Organisation des Nations Unies visée plus haut continue de s'appliquer à l'ONU, quand bien même la Division des langues et de la documentation admet avoir peine à maintenir une pratique cohérente à cet égard.

3. En fait, la règle de l'ONU sur la désignation des auteurs de documents est l'une des nombreuses règles qui ont régi l'ancienne ONU entre le 21 juin 1985 — date à laquelle l'Acte constitutif est entré en vi-

gueur — et le 31 décembre 1985 — date de l'abolition de l'ancienne ONUDI — et qui continuent de s'appliquer à l'organisation actuelle, sauf remplacement par une nouvelle règle dûment adoptée par l'autorité compétente de l'ONUDI.

4. On est ainsi conduit à se demander quelle est l'autorité compétente au sein de la nouvelle ONUDI pour amender la règle de l'Organisation des Nations Unies sur la désignation des auteurs de documents et quelle est la forme à utiliser pour ce faire. Avant de répondre à ces questions, il faut signaler que la règle de l'ONU a été édictée sous la forme d'une instruction administrative publiée sous l'autorité du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation<sup>17</sup>. Dans la pratique du Secrétariat de l'ONU, l'instruction administrative sert à édicter des règles normatives et obligatoires pour le personnel qui, dans la hiérarchie des normes, viennent après les dispositions du Règlement du personnel et les règles de gestion financière. Ces deux catégories de règles émanent également du Secrétaire général et se situent donc en dessous du Statut du personnel et du Règlement financier, qui sont l'un et l'autre adoptés par l'Assemblée générale. A l'ONUDI, la hiérarchie des normes est la même :

*Niveau 1 : L'Acte constitutif*

*Niveau 2 : Règlement intérieur des organes délibérants; Statut du personnel et Règlement financier*

- a) La Conférence générale établit son règlement intérieur (par. 5 de l'article 8 de l'Acte constitutif)
- b) Le Conseil du développement industriel établit son règlement intérieur (par. 5 de l'article 9 de l'Acte constitutif)
- c) Le Comité des programmes et des budgets établit son règlement intérieur (par. 5 de l'article 10 de l'Acte constitutif)
- d) La Conférence générale approuve le Règlement financier (par. 3 c de l'article 8 de l'Acte constitutif)
- e) La Conférence générale arrête le Statut du personnel sur recommandation du Conseil (par. 5 de l'article 11 de l'Acte constitutif)

*Niveau 3 : Règlements du Siège : Sur la base de l'article III, section 8, de l'Accord relatif à l'emplacement du siège de 1967 et conformément à l'article 60 de son règlement intérieur, la Conférence peut établir sur la recommandation du Conseil des règlements applicables sur le site du siège de l'ONUDI.*

**Niveau 4 :** *Règles de gestion financière et Règlement du personnel*

- a) Les règles de gestion financière sont publiées par le Directeur général conformément à l'article 12.1 du Règlement financier et s'appliquent sous réserve des dispositions dudit règlement.
- b) Le Règlement du personnel est publié par le Directeur général conformément à l'article 12.4 du Statut du personnel (Nations Unies : voir GC.2/Dec.29) et s'applique sous réserve des dispositions du Statut du personnel.

**Niveau 5 :** *Instructions administratives*

- a) Des instructions administratives peuvent être publiées par le Directeur général adjoint à l'administration en consultation avec le Directeur général pour développer les règles de gestion financière (règle 112.4 des règles de gestion financière).
- b) Des instructions administratives peuvent être publiées par le Directeur de la Division des services du personnel en consultation avec le Directeur général adjoint à l'administration ou le Directeur général, selon le cas (disposition 113.2 du Règlement du personnel). Ces instructions administratives développent le Règlement du personnel.

**Niveau 6 :** *Bulletins du Directeur général*

Toute une série de bulletins ont été publiés par le Directeur général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation avec les objectifs les plus divers : prescrire des règles obligatoires concernant le personnel et les finances, formuler des directives et textes juridiques modèles, créer des comités intersecrétariats en en précisant le mandat et la composition. Il n'a pas été publié d'instructions administratives sous la forme de bulletins du Directeur général.

**Niveau 7 :** *Directives et instructions à distribution limitée*

Les textes se situant au niveau 1 à 6 font l'objet d'une distribution générale à l'ensemble du personnel alors que les instructions concernant le personnel ne sont publiées par le Sous-Secrétaire général adjoint aux services du personnel de l'ONU qu'à l'intention des administrateurs du personnel. Le Tribunal administratif des Nations Unies a jugé que ces instructions concernant le personnel ont force obligatoire et qu'elles peuvent être invoquées devant lui par les fonctionnaires et servir de base à une réclamation. Les ins-

tructions aux Services financiers sont publiées par le Chef de la Division des services financiers de l'ONUDI et ne s'adressent qu'aux fonctionnaires intéressés de la Division en question<sup>18</sup>

A ces sept catégories s'ajoutent les nombreuses circulaires qui visent essentiellement à fournir des renseignements ou qui ont un intérêt éphémère ou ponctuel.

5. Ayant ainsi précisé la hiérarchie générale des normes internes de l'ONUDI<sup>19</sup>, hiérarchie qui doit être respectée au stade de l'application, je voudrais revenir sur la question de savoir comment la règle de l'ONUDI sur la désignation des auteurs de documents pourrait adéquatement être amendée. D'une analyse du mandat du Comité des publications, il ressort qu'il n'a pas compétence pour amender ou édicter des règles obligatoires se situant au niveau de l'instruction administrative ou à un niveau supérieur. Il est clair toutefois qu'une réforme tendant à autoriser la désignation des auteurs, outre qu'elle soulève une question de principe susceptible d'être examinée par le Comité des publications, affecterait la relation de travail entre les fonctionnaires et l'Organisation.

Il y a en fait deux dispositions du Règlement du personnel qui concernent directement le fond de la question, à savoir la disposition 101.05 sur les droits de propriété et la disposition 101.2 sur la divulgation de renseignements. La disposition 101.05 prévoit que :

« 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. »

La disposition 101.02 se lit en partie comme suit :

« Sauf dans l'exercice normal de leurs fonctions, les fonctionnaires sont tenus d'obtenir l'autorisation préalable du Directeur général pour se livrer à l'une quelconque des activités suivantes si les buts, les travaux ou les intérêts de l'Organisation sont en cause :

« . . .

« iv) Chercher à faire publier des articles, des livres, etc. »

Outre qu'elle constitue un aspect de la relation de travail auquel certains au moins des fonctionnaires de la catégorie des administrateurs attachent de l'importance, la question de la désignation des auteurs de documents soulève un problème de principe pour tous les départements du Secrétariat et pour le Cabinet du Directeur général et il y aurait donc intérêt à communiquer sous forme de projet à tous les intéressés, pour observations écrites, la nouvelle réglementation envisagée et, au besoin, à distribuer dans un second temps un projet révisé basé sur les observations formulées. Etant donné toutefois que les nouvelles règles peuvent être considérées comme développant des dispositions du Règlement du personnel et que le pouvoir d'édicter des instructions administratives n'a

pas été délégué au-delà de ce que prévoient le Règlement du personnel et les règles de gestion financière, il semble que le mieux pour le Comité des publications serait d'avoir d'abord avec le Directeur général adjoint à l'administration et le Directeur des services du personnel puis, à un stade ultérieur, avec le Directeur général lui-même, des entretiens sur la question, en prélude à la publication d'une instruction administrative sur la base de la disposition 113.02 c du Règlement du personnel.

3 août 1989

---

#### NOTES

<sup>1</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 555, p. 132. Voir annexe II (ST SGB/UNFICYP/1).

<sup>2</sup> Voir Tribunal administratif des Nations Unies. jugements nos 230, 233, 255, 281 et 298.

<sup>3</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11 (1947), p. 11.

<sup>4</sup> La mention de noms de firmes et de produits commerciaux n'implique aucun cautionnement de la part de l'Organisation.

<sup>5</sup> La mention d'une firme ou d'un produit dans le supplément à *Development Business* intitulé « *World Aid* » n'implique pas nécessairement cautionnement par l'ONU ou ses institutions spécialisées.

<sup>6</sup> Si, par exemple, la clause citée à la note 5 continue d'être utilisée, il faudrait y supprimer le mot « nécessairement ».

<sup>7</sup> Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.V.5.

<sup>8</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

<sup>9</sup> Ibid. vol. 500, p. 95.

<sup>10</sup> E/CONF.82/15 et Corr. 1 et 2 (anglais seulement).

<sup>11</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1249, p. 13.

<sup>12</sup> Paragraphe 3 de l'article 24 de l'Acte constitutif de l'ONUDI.

<sup>13</sup> Paragraphe 1 de l'article 28.

<sup>14</sup> Le paragraphe 2 de l'article 28 se lit comme suit : « Le Dépositaire avise les Etats intéressés et le Directeur général de toutes questions concernant le présent Acte constitutif ».

<sup>15</sup> Paragraphe 4 de l'article 51 du règlement intérieur du Conseil du développement industriel.

<sup>16</sup> Instruction administrative ST/AI/189/Add.6/Rev.2.

<sup>17</sup> Charte des Nations Unies, Article 97.

<sup>18</sup> Comme le Directeur général a édicté pour l'ONUDI de nouvelles règles concernant le personnel et les finances, la validité des directives en matière de personnel et des instructions destinées aux services financiers visées plus haut est désormais juridiquement contestable, surtout si ces directives et instructions sont postérieures à l'entrée en vigueur du Règlement du personnel et des règles de

gestion financière et si elles sont incompatibles avec une règle de gestion financière ou une disposition du Règlement du personnel.

<sup>19</sup> Il est intéressant de noter que, face à la complexité engendrée par la multiplicité des règles émises aux différents niveaux de la hiérarchie, à l'heure actuelle aucun bureau du Secrétariat ne semble être chargé de rationaliser le système et de coordonner la promulgation de règles nouvelles.