

Extrait de :

NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1994

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

tique avec visa G-5 — Question de savoir si une dette personnelle relève de la sphère des devoirs et du comportement officiels d'un fonctionnaire — Fausses déclarations faites à un bureau consulaire étranger touchant un accord entre le fonctionnaire et la domestique titulaire du visa G-5 — Le rapport d'évaluation du comportement professionnel d'un fonctionnaire peut-il légitimement être examiné dans le contexte d'une procédure disciplinaire ? — Question de l'adéquation des mesures disciplinaires appliquées.	487
--	-----

D. — JUGEMENTS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Jugement n° 1994-1 (31 août 1994) : M. X contre le Fonds monétaire international.	492
---	-----

Demande tendant à obtenir que le <i>terminus ad quem</i> de la période de service à retenir aux fins des calculs de la Caisse des pensions soit reporté du 30 septembre 1985 au 1 ^{er} janvier 1986 — Compétence du Tribunal — Acte administratif comportant des effets à longue échéance.	492
---	-----

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

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

Réclamations, indemnisation, contrats et responsabilité

1. Réclamation tendant à obtenir le paiement d'un loyer au titre de l'utilisation d'un complexe résidentiel par l'Opération des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II) — Principes généraux con-

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
cernant la fourniture de locaux aux opérations de maintien de la paix — Le cas d'ONUSOM II. . .	497
2. Arrangements contractuels institués pour l'achat des biens et services demandés par un gouvernement — Règlement financier et règles de gestion financière de l'UNICEF — Règle exigeant que les biens et services fournis au gouvernement par l'intermédiaire de l'UNICEF soient payés avant achat et livraison	502
3. Question de l'octroi de contrats à des transporteurs titulaires d'une licence agissant en qualité de courtiers d'affrètement aérien — Accord type des Nations Unies en matière d'affrètement aérien — Contrats d'affrètement de courte durée. .	504
4. Question de la communication à un organe non officiel du Programme des Nations Unies pour l'environnement de la teneur de contrats conclus avec des entreprises.	508
5. Instructions administratives — Politiques de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les transports qu'elle assure par voie d'aéronefs affrétés — Questions touchant la responsabilité de l'Organisation et la nécessité pour elle de s'assurer contre les risques de blessure, décès ou perte encourus lors de déplacements à bord d'aéronefs affrétés.	509
6. Question de l'indemnisation des consultants employés par l'Organisation des Nations Unies sur la base d'un contrat de louage de services en cas de décès, blessure ou maladie imputables au service	515
7. Conclusion d'un marché — Cahier des clauses et conditions générales des marchés de fournitures et de services — Responsabilité encourue par l'Organisation à raison d'une commande non autorisée	518
8. Réparation des dommages qu'auraient subis les locaux d'un bureau du Programme des Nations	

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
Unies pour le développement — Résiliation du bail pour des « raisons impérieuses »	520
<i>Questions commerciales</i>	
9. Politique de l'Organisation des Nations Unies en matière de dons et d'identification de l'origine commerciale des dons — Articles 7.2 à 7.4 du Règlement financier et règles 107.5 à 107.7 des règles de gestion financière — Utilisation du nom des Nations Unies — Résolution 92 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946 . .	522
<i>Communications</i>	
10. L'ONU est-elle en droit de diffuser des programmes radiophoniques dans un Etat à partir des eaux internationales ou d'un Etat tiers ? — Résolution 13 (I) de l'Assemblée générale en date du 13 février 1946 — Article 39 de la Convention internationale sur les télécommunications — Article XVI de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union internationale des télécommunications — Article 109 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer — Règlement des radiocommunications de l'UIT	524
11. La propriété et l'exploitation du réseau de télécommunication de l'Organisation des Nations Unies pourraient-elles passer entre les mains du secteur privé ? — Résolution n° 50 de la Conférence internationale des télécommunications de 1989	527
12. Projet de doter les missions de maintien de la paix des Nations Unies d'un système de radiodiffusion — Dispositions relatives aux communications figurant dans les accords sur le statut des forces — Article XVI de l'Accord entre l'ONU et l'Union internationale des télécommunications — Bases juridiques des activités de radiodiffusion des Nations Unies	531

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

Maintien de la paix

13. Questions de sécurité vues dans la perspective du mandat des forces de maintien de la paix — Mandat d'ONUSOM II — Résolution 897 (1994) du Conseil de sécurité — Accord d'habilitation entre l'ONU et les Etats-Unis 534
14. Opération des Nations Unies au Rwanda — Mandat de la Mission d'assistance des Nations Unies pour le Rwanda — Résolutions 872 (1993), 912 (1994), 918 (1994) et 929 (1994) du Conseil de sécurité 537

Questions de personnel

15. Conditions d'emploi des membres de l'élément de police de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador — Désignation du bénéficiaire en cas de décès en service — Question de l'applicabilité des lois nationales — Nature de la formule P.2 540
16. Question de savoir si le Département de l'information peut devenir membre d'une fondation nationale 542
17. Liens juridiques et contractuels entre l'Organisation des Nations Unies et certains gardes des Nations Unies — Statut des gardes des Nations Unies candidats au rapatriement — Instruction administrative ST/AI/295 543
18. Statut des membres des équipages d'aéronefs et du personnel d'appui mis par un Etat Membre à la disposition du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés — Section 22 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. 546
19. Statut des militaires détachés par leurs gouvernements sur la base de prêts non remboursables — Le statut à accorder à une nouvelle catégorie d'agents doit être examiné par l'Assemblée générale préalablement à la publication de l'instruction administrative pertinente 547

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

Privilèges et immunités

20. Applicabilité du droit du travail d'un Etat accréditaire aux relations de travail entre membres de missions ou fonctionnaires internationaux et gens de maison travaillant à leur service à titre privé — Paragraphes 2 et 4 de l'article 33 et paragraphe 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques . 549
21. Question de savoir si les membres du personnel des missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève sont tenus de résider en Suisse — Section 11 de l'Accord de 1946 avec le Conseil fédéral suisse sur les privilèges et immunités de l'ONU — Article 7 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel. 551
22. Double immatriculation d'aéronefs — Article 18 de la Convention sur l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) — Inapplicabilité aux aéronefs des Nations Unies d'une réglementation nationale qui exigerait l'immatriculation dans l'Etat en cause des aéronefs immatriculés dans un autre Etat — Accord de base type régissant la coopération entre l'UNICEF et les gouvernements — Accord entre l'ONU et un Etat Membre concernant l'établissement du siège du PNUE 554
23. Fondement juridique de la politique consistant à ne pas accepter d'assujettir explicitement à une loi nationale le règlement des différends auxquels peuvent donner lieu les contrats des Nations Unies — Section 29, a de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies 556
24. Question de savoir si l'ONU doit être tenue responsable de violations de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction commises par des militaires d'ONUSOM II 557

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
25. Taxe fédérale de solidarité sur les vaccins — L'ONU est-elle exonérée de ce type de taxes — Article II, sections 7 et 8, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies	559
26. Assujettissement de l'Organisation des Nations Unies au paiement de taxes d'atterrissage et de stationnement — Sections 7, a et 34 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — Article 105 de la Charte des Nations Unies	560
27. Exonération de l'Organisation des Nations Unies de tout impôt direct — Nature d'une taxe particulière — Incompatibilité de toute mesure alourdissant la charge financière de l'Organisation avec la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies	563
28. Droit des membres de l'élément militaire de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre à être exonérés des droits d'enregistrement et de la taxe routière — Portée de l'expression « membres de la force » — Echange de lettres du 31 mars 1964 entre l'Organisation des Nations Unies et le Gouvernement chypriote . . .	564
29. Statut des « ambassadeurs du cœur » de l'UNICEF — Droit des intéressés aux privilèges et immunités des Nations Unies	565
30. Question de l'applicabilité de la législation locale aux contrats de louage de services conclus dans le cadre de l'Organisme des Nations Unies chargé de la surveillance de la trêve — Article 105 de la Charte — Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies	567
<i>Questions procédurales et institutionnelles</i>	
31. Statut, au sein des organes des Nations Unies, des institutions nationales de défense des droits de l'homme — Commission indépendante palestinienne des droits de l'homme	569

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
32. Question de savoir si la première session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques pourrait se tenir à une date différente de celle que prévoit la Convention	570
33. Statut de la République fédérative de Yougoslavie postérieurement à l'adoption de la résolution 47/1 de l'Assemblée générale, pour ce qui est de la publication intitulée « Traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général »	571
34. Admission d'entités autres que des Etats au statut d'observateur à l'Assemblée générale — Statut de l'Ordre souverain et militaire de Malte	574
35. Conditions d'accès à la documentation interne des Nations Unies et aux archives des opérations de maintien de la paix	576
36. Question de savoir si le Secrétaire général est habilité à instituer des distinctions honorifiques destinées à récompenser les efforts d'assistance — Le pouvoir d'établir et d'accorder des distinctions appartient à l'Organisation — Pouvoirs explicitement ou implicitement reconnus au Secrétaire général	577
37. Suspension d'un membre de l'Organisation météorologique mondiale de ses droits et privilèges — Recouvrement des droits inhérents à la qualité de membre — Articles 14 et 31 de la Convention de l'OMM (cas de l'Afrique du Sud)	579
38. Procédure que doit suivre une organisation pour obtenir le statut d'observateur auprès de l'Organisation	582
39. Statut du Fonds pour l'environnement mondial	583
40. Questions liées à la reprise par l'Afrique du Sud de sa participation aux travaux de l'Assemblée générale : pouvoirs, droits de vote et obligations financières — Article 17 de la Charte	588
41. Question de savoir si l'Organisation mondiale de la santé peut établir des entités indépendantes au	

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Page</i>
sein de l'Organisation ou participer à la création, conformément au droit interne d'un Etat, d'une entité privée — Un fonctionnaire de l'OMS pourrait-il participer ès qualités à l'activité et à la création d'une telle entité question	590
42. Etablissement par un Etat Membre d'une mission diplomatique auprès de la Conférence du désarmement — Règlement intérieur de la Conférence — Résolution 257 (III) de l'Assemblée générale	593
43. Le problème de la personnalité juridique et de la capacité juridique vu dans la perspective des organismes, programmes et fonds des Nations Unies	594
44. Conditions d'occupation des locaux des Nations Unies — Question du versement d'un loyer — Résolution 41/213 de l'Assemblée générale — Statut de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche.	597
45. Procédure à adopter pour l'examen des communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales — Paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social.	600
46. Organes subsidiaires — Question de savoir si les conseils d'administration du Programme des Nations Unies pour le développement, du Fonds des Nations Unies pour la population et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance sont des organes subsidiaires du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale — Chapitres IX et X de la Charte	607
47. Candidatures au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires — Résolution 47/1 de l'Assemblée générale en date du 22 septembre 1992	610
48. Succession à la qualité de membre de l'Organisation internationale du cacao — Succession d'Etats en matière de biens d'Etat — Convention	

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	<i>Page</i>
de Vienne de 1983 sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat	611
<i>Passation des marchés</i>	
49. Régime juridique applicable à l'affrètement d'aéronefs — Contrat type d'affrètement aérien en usage à l'ONU — Question de savoir si l'Organisation peut utiliser ses formules standard d'affrètement aérien pour subvenir à ses besoins en matière de transports aériens internationaux en service régulier	616
50. Interprétation de la règle 110.20 des règles de gestion financière des Nations Unies — Sens de l'expression « ouverts en public » appliquée aux plis renfermant les soumissions — Grandes lignes de la pratique en matière d'achats.	619
51. Conditions auxquelles l'ONU peut accepter des Etats Membres une assistance revêtant la forme de contributions volontaires	621
<i>Questions concernant le Conseil de sécurité</i>	
52. Question de savoir si l'exportation de gaz fréon à l'Iraq constituerait une violation du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone — Résolutions 661 (1990) et 687 (1991) du Conseil de sécurité — Fonctions du dépositaire — Article 20 de la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone	623
53. Statut du Commandement des Nations Unies en Corée — Résolution 84 (1950) du Conseil de sécurité	624
54. Résolutions adoptées en vertu du Chapitre VII par le Conseil de sécurité — Pratique du Conseil.	626
<i>Questions de traités</i>	
55. Acceptation de fonctions dépositaires par le Secrétaire général	627

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

56. Pratique suivie en matière de pleins pouvoirs par le Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux — Pleins pouvoirs et instruments émanant des diverses autorités d'un Etat fédéral — Enregistrement des traités conclus par ces autorités 628

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

Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

1. Accès à l'économat du personnel du Secrétariat de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe à l'Economat 630
2. Observations sur les paragraphes 11, 12 et 24 du projet de document du Conseil du développement industriel intitulé « Questions administratives : Commission de la fonction publique internationale » concernant les ajustements du traitement (prestations accessoires comprises) du Directeur général 632
3. Coopération entre l'ONUDI et l'Organisation de libération de la Palestine 635

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 645

CHAPITRE VIII. — DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

1. *Allemagne* 646
Communiqué de presse publié par la Cour constitutionnelle fédérale n° 29/94 646
2. *Argentine* 648
Jugements de la Cour suprême 648

Chapitre VI

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

A. — Avis juridiques du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies

(publiés ou établis par le Bureau des affaires juridiques)

RÉCLAMATIONS, INDEMNISATION, CONTRATS ET RESPONSABILITÉ

1. RÉCLAMATION TENDANT À OBTENIR LE PAIEMENT D'UN LOYER AU TITRE DE L'UTILISATION D'UN COMPLEXE RÉSIDENTIEL PAR L'OPÉRATION DES NATIONS UNIES EN SOMALIE (ONUSOM II) — PRINCIPES GÉNÉRAUX CONCERNANT LA FOURNITURE DE LOCAUX AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX — LE CAS D'ONUSOM II

*Mémorandum adressé au Secrétaire général adjoint
aux opérations de maintien de la paix*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 15 septembre 1993 nous transmettant pour avis des copies des communications échangées par le propriétaire d'un complexe résidentiel (M. A) et divers fonctionnaires des Nations Unies concernant l'occupation par ONUSOM de ce complexe désigné sous le nom d'ensemble KM7 de Mogadishu.

a) Les faits

2. Nous croyons comprendre que le complexe se compose d'un terrain de 10 000 mètres carrés qui regroupe des tours d'habitation et des maisons individuelles, un club de loisir et une piscine. De juin 1964 à mai 1992, le complexe a eu pour locataire le State Department des États-Unis. M. A prétend avoir été, en décembre 1992, expulsé du complexe, qui, après avoir été occupé par un contingent de fusiliers marins des États-Unis participant à la Force d'intervention unifiée, l'a été par des troupes intégrées à ONUSOM.

3. M. A demande une indemnité correspondant à ce qu'aurait rapporté la location du complexe à partir de décembre 1992, la base de calcul

étant le loyer payé par le State Department des Etats-Unis « avant la guerre », soit 15 000 dollars par mois.

4. Dans sa lettre du 21 juillet 1993 adressée à M. A, le conseiller juridique d'ONUSOM a rejeté cette demande, en faisant valoir qu'ONUSOM n'était pas responsable de la prise de possession initiale du complexe par la Force d'intervention unifiée, que l'occupation ultérieure du complexe par ONUSOM était justifiée par des impératifs militaires vu que le bâtiment présentait des risques pour la Force sur le plan de la sécurité, et que le complexe « est dépourvu de valeur et ne peut pas être loué ».

b) *Observations*

i) *Mandat et arrangements opérationnels d'ONUSOM*

5. ONUSOM (I) a été établie par la résolution 751 (1992) du Conseil de sécurité en date du 24 avril 1992, à l'appui de la mission poursuivie par le Secrétaire général en Somalie pour, notamment, faciliter la cessation des hostilités et le maintien d'un cessez-le-feu dans l'ensemble du pays et fournir d'urgence une aide humanitaire.

6. Par sa résolution 794 (1992) du 3 décembre 1992, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, a autorisé le Secrétaire général, ainsi que les Etats Membres qui avaient offert d'établir une opération (ultérieurement désignée sous le nom d'UNITAF) en vue d'instaurer les conditions de sécurité requises aux fins des opérations de secours humanitaires en Somalie, à employer tous les moyens nécessaires à cet effet. Ces Etats Membres ont en outre été autorisés par le Conseil à « employer tous les moyens nécessaires » pour assurer la bonne marche des opérations (voir par. 7 à 10 de la résolution).

7. A la différence d'ONUSOM (I)¹ Voir résolution 751 (1992), par. 2, l'UNITAF n'a pas été établie « sous l'autorité » du Conseil de sécurité. Les opérations de l'UNITAF ont été menées par les Etats Membres en « coordination » avec l'Organisation².

8. Le mandat élargi d'ONUSOM II, qui a pris le relais de la Force d'intervention unifiée, a été approuvé par la résolution 814 (1993) du Conseil de sécurité en date du 26 mars 1993 pour instaurer les conditions de sécurité requises aux fins des opérations de secours humanitaires en Somalie. En approuvant les recommandations contenues aux paragraphes 56 à 88 du rapport du Secrétaire général en date du 3 mars 1993 (S/25354), le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII, a notamment confié à ONUSOM les tâches militaires ci-après, visées au paragraphe 57 dudit rapport :

« ...

« b) Empêcher toute reprise de la violence et, au besoin, prendre les mesures appropriées à l'encontre d'une faction qui viole la cessation des hostilités ou menace de le faire;

« ...

« f) Protéger, selon qu'il conviendra, le personnel, les installations et le matériel de l'Organisation des Nations Unies et des autres organismes des Nations Unies, du CICR et des ONG, et prendre les mesures coercitives qui pourraient s'imposer pour neutraliser les éléments armés qui attaquent ou menacent d'attaquer les installations ou le personnel desdits organismes, en attendant la création d'une nouvelle force de police somalie capable de se charger de cette tâche;

« ... »

9. Le Secrétaire général a en outre été prié, au paragraphe 14 de la résolution 814 (1993) du Conseil de sécurité, d'enjoindre, par l'intermédiaire de son Représentant spécial, au commandant de la Force de l'Opération « de se charger de consolider, d'étendre et de maintenir la sécurité dans l'ensemble de la Somalie ».

10. Ainsi donc, ONUSOM II a un mandat d'une portée aussi générale qu'étendue, qui lui permet de prendre toutes mesures nécessaires à la réalisation des objectifs de l'Opération.

ii) *Principes généraux concernant la fourniture de locaux aux opérations de maintien de la paix : le cas particulier d'ONUSOM II*

11. Les dispositions des accords sur le statut des forces conclus antérieurement et la pratique suivie dans le cadre des opérations de maintien de la paix qui se sont succédées au fil des ans ont consacré le principe qu'il appartient au gouvernement hôte de mettre à la disposition d'une force de maintien de la paix, sans frais pour l'Organisation, toutes les facilités dont elle a besoin pour s'acquitter de ses fonctions. Ce principe est reflété au paragraphe 16 du modèle d'accord sur le statut des forces³.

12. L'obligation du gouvernement de fournir ces facilités a pour corollaire celle de répondre et de donner la suite voulue aux réclamations présentées par les propriétaires au titre de l'appropriation temporaire de terrains ou de locaux motivée par des nécessités militaires ou au titre des dommages causés par les activités opérationnelles des troupes participant à une opération de maintien de la paix des Nations Unies.

13. En l'absence d'un accord sur le statut des forces, et ne pouvant attendre du gouvernement hôte qu'il prenne la responsabilité de mettre les facilités requises à la disposition d'ONUSOM II, l'Organisation a dû assumer elle-même cette responsabilité et prévoir dans le budget d'ONUSOM II les crédits nécessaires pour louer et aménager/rénover les locaux nécessaires à l'opération.

iii) *Analyse des réclamations de M. A*

14. Selon M. A, le complexe a été à l'origine occupé par un contingent de fusiliers marins des Etats-Unis participant à la Force d'intervention unifiée en décembre 1992. Comme il est indiqué *supra* au paragraphe 7, les opérations de la Force ne se sont pas déroulées sous commandement des Nations Unies et la responsabilité d'ONUSOM n'est donc pas engagée. Toute réclamation que M. A souhaiterait formuler au titre de l'occupation du complexe par la Force d'intervention unifiée devrait être adressée aux autorités compétentes des Etats-Unis. Nous n'avons donc pas à rechercher si l'occupation du complexe par la Force était légitime ou nécessaire. Pour ce qui est des Nations Unies, la réclamation de M. A ne doit être examinée que par référence au mandat d'ONUSOM II et à la période d'occupation du complexe par des troupes d'ONUSOM.

15. Il ressort de la lettre du conseiller juridique d'ONUSOM II en date du 21 juillet 1993 que, de par sa situation, le complexe « présente un risque sérieux sur le plan de la sécurité puisqu'il surplombe le siège des Forces » et qu'ONUSOM II a dû y positionner ses forces « pour assurer la protection et la défense du siège [d'ONUSOM] ».

16. Sous l'autorité du Secrétaire général, c'est le Commandant de la Force qui est responsable des décisions concernant les aspects stratégiques d'une opération. S'il est établi sous son autorité que l'occupation du complexe par les factions hostiles aurait exposé ONUSOM II à un danger sérieux de telle sorte que le « personnel, [les] installations et [le] matériel de l'Organisation des Nations Unies et des autres organismes des Nations Unies, du CICR et des ONG » (voir par. 8, *f* ci-dessus) n'auraient pu être dûment protégés sans qu'ONUSOM II prenne physiquement possession du complexe, l'occupation dudit complexe peut être considéré comme un acte de nécessité militaire visant à assurer la réalisation des objectifs énoncés dans la résolution 814 (1993) du Conseil de sécurité.

17. Dans cette perspective, l'occupation du complexe peut être considérée comme légitime. Nous notons à cet égard que l'auteur de la réclamation, si l'on en juge par ses nombreuses lettres, ne met pas lui-même en cause la légitimité de l'occupation et se borne à réclamer une indemnité.

iv) *La question de l'indemnité*

18. Il y a donc lieu d'examiner si M. A a droit à une indemnité en raison de l'impossibilité d'utiliser le complexe ou des dommages causés et, dans l'affirmative, si la charge de l'indemnité doit incomber à l'Organisation.

19. Dans les opérations de maintien de la paix traditionnelles, le gouvernement hôte, comme on l'a vu plus haut, assume l'obligation de

répondre et de donner la suite voulue aux demandes d'indemnisation des propriétaires de biens fonciers occupés ou endommagés pour des raisons de nécessité militaire. Le cas considéré est exceptionnel en ce sens que l'ONU n'a pas conclu d'accord sur le statut des forces avec la Somalie et qu'il n'existe pas d'autorité administrative nationale qui pourrait assumer la responsabilité incombant normalement aux gouvernements hôtes. Dans ces conditions, on peut légitimement s'appuyer sur les principes généraux du droit international pour répondre à la réclamation en question.

20. Le droit international reconnaît en règle générale que les propriétaires privés dont les biens sont temporairement expropriés pour des raisons de nécessité militaire ou sont endommagés au cours d'un conflit armé ont droit à indemnisation.

21. La Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907 (la quatrième Convention de La Haye)⁴ pose le principe que la propriété privée doit être respectée en période de conflit armé. L'article LII de la section III (De l'autorité militaire sur le territoire de l'Etat ennemi) et l'annexe à la Convention intitulée « Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre » disposent que les réquisitions en nature « seront, autant que possible, payées au comptant ».

22. Les opérations de maintien de la paix se distinguent, certes, des conflits armés auxquels s'applique la quatrième Convention de La Haye, mais selon la pratique qui s'est établie dans le cadre de ces opérations, l'Organisation veille à ce que les propriétaires privés reçoivent une indemnité adéquate en cas d'utilisation de leurs biens nécessitée par un impératif opérationnel. Dans le contexte de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU), l'Organisation s'est même engagée à verser l'indemnité directement sans préjudice de ses droits éventuels à remboursement, ainsi qu'il ressort du paragraphe 142 du rapport du Secrétaire général intitulé « Etude sommaire de l'expérience tirée de la création et du fonctionnement de la Force »⁵ :

« [La FUNU] a accepté de verser des indemnités pour les dommages causés aux biens immobiliers par négligence et pour toute autre cause indépendante des tâches qui lui incombent; elle a accepté en outre de verser des loyers raisonnables pour les terrains et locaux qu'elle utilise pour la commodité des membres de la Force. La question des terrains privés utilisés pour le besoin des opérations, et qui, de ce fait, devaient être fournis aux termes de l'Accord, a fait l'objet de discussions entre les autorités... et le Secrétaire général; une procédure a été mise au point en vertu de laquelle la Force procède à une inspection des terrains avec des représentants des autorités locales; sur cette base, et considérant comme acquis que le gouvernement... aurait honoré la créance, la Force paie les propriétaires tout en réservant le droit qu'elle tient de l'Accord et la possibilité, le

moment venu, de présenter au gouvernement des demandes de remboursement en se fondant sur ces droits. »

23. A notre avis, il semble d'autant plus logique de faire peser sur l'ONU la responsabilité de donner la suite voulue aux réclamations de propriétaires de biens utilisés pour cause de nécessité opérationnelle qu'aucun accord sur le statut des forces n'a été conclu et que le pays où l'opération se déroule n'a pas de gouvernement effectif à sa tête.

24. Toutefois, comme la décision à prendre en l'occurrence risque d'avoir d'importantes répercussions pratiques pour l'Organisation dans le contexte tant d'ONUSOM II que d'opérations analogues, et comme il ne semble pas y avoir de ligne budgétaire pour le règlement des réclamations par ONUSOM II⁶, nous jugeons souhaitable de signaler la question générale de l'indemnisation d'un des cas comme celui qui nous occupe à l'attention du Conseil de sécurité dans les rapports à venir du Secrétaire général sur la situation en Somalie et à celle du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans les rapports futurs sur le financement de l'Opération des Nations Unies en Somalie. A cet égard, le Secrétaire général voudra peut-être proposer au Comité que l'Organisation verse une indemnité au titre des biens privés utilisés pour cause de nécessité opérationnelle ou endommagés au cours d'actions militaires.

26 janvier 1994

-
2. ARRANGEMENTS CONTRACTUELS INSTITUÉS POUR L'ACHAT DES BIENS ET SERVICES DEMANDÉS PAR UN GOUVERNEMENT — RÈGLEMENT FINANCIER ET RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE DE L'UNICEF — RÈGLE EXIGEANT QUE LES BIENS ET SERVICES FOURNIS AU GOUVERNEMENT PAR L'INTERMÉDIAIRE DE L'UNICEF SOIENT PAYÉS AVANT ACHAT ET LIVRAISON

Projet de lettre au représentant d'un gouvernement

Dans votre message télécopié du 7 février 1994, vous vous êtes enquis des pouvoirs du Conseil d'administration et de la relation entre ses membres et les cadres supérieurs de l'ONU dans le but de vous faire une idée claire de la valeur, sur le plan international, des résolutions du Conseil d'administration. Vous nous demandez également de vous fournir le texte du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'UNICEF.

Pour répondre comme il convient à la première question, nous avons sollicité l'avis du Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies à New York et voici ce que j'ai été prié de vous faire savoir :

Le Règlement financier de l'UNICEF a été promulgué par le Conseil d'administration de l'UNICEF par sa décision 1987/13, sous l'autorité du Conseil économique et social (décision 1986/181 du 23 juillet 1986) et de l'Assemblée générale (décision 41/461 du 11 décembre 1986). Le Conseil économique et social est l'organe principal des Nations Unies auquel il appartient, en vertu de la Charte des Nations Unies, d'adresser des recommandations à l'Assemblée générale sur des questions internationales dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes. L'Assemblée générale ayant autorisé la promulgation du Règlement financier par le Conseil d'administration de l'UNICEF, ce règlement s'impose à l'UNICEF dans l'exercice de son mandat avec toute la force juridique concevable.

Le Conseil d'administration de l'UNICEF a été établi par la résolution 57 (I) de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1946 qui l'a désigné comme l'organe directeur de l'institution; il est composé des représentants de gouvernements désignés par le Conseil économique et social. Le Conseil d'administration a tout récemment été repensé par l'Assemblée générale dans le cadre du processus de restructuration et de revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes, qui fait l'objet de la résolution 48/162 du 20 décembre 1993. Cette résolution décrit dans son annexe I le cadre institutionnel dans lequel s'inscrivent les activités des conseils d'administration des divers fonds et programmes des Nations Unies, dont l'UNICEF. La composition et les fonctions de ces conseils d'administration sont décrites à la section 3 de la partie III de l'annexe I à la résolution.

La règle exigeant que les biens et services fournis aux gouvernements par l'intermédiaire de l'UNICEF soient payés avant achat et livraison repose sur l'idée que l'UNICEF procède aux achats en question sur la base d'arrangements spéciaux dans l'intérêt et aux frais des gouvernements. Les ressources de base de l'UNICEF provenant de contributions volontaires sont utilisées par le Conseil d'administration pour le financement des programmes de coopération avec les gouvernements exécutés par l'UNICEF et ne doivent pas servir à subventionner les activités susvisées.

Ces activités ont été autorisées par le Conseil d'administration de l'UNICEF aux termes de l'article 5.2 du Règlement financier de l'UNICEF pour faire bénéficier les gouvernements d'une assistance complémentaire leur permettant d'acheter avec leurs propres fonds des fournitures, du matériel et des services en vue de fournir un appui aux programmes financés par l'UNICEF. L'article 5.2 exige que les activités en question aient pour base un accord garantissant que les achats seront entièrement couverts par les gouvernements bénéficiaires, tenus de pren-

dre à leur charge toutes les dépenses, y compris les frais accessoires liés à l'acquisition des biens et services en question. Telle est la raison pour laquelle l'UNICEF insiste pour que les fonds nécessaires à ces activités soient versés par les gouvernements bénéficiaires avant que les commandes ne soient passées. Le versement intégral d'une somme destinée à couvrir le coût estimatif de la fourniture par l'UNICEF des biens et services en cause constitue en fait un paiement préalable qui ne doit pas être confondu avec les acomptes prévus par les contrats ordinaires.

Le Règlement financier de l'UNICEF dont votre deuxième question nous demande d'apprécier la valeur juridique sur le plan international, a, selon nous, force obligatoire pour l'institution. L'Etat intéressé n'est pas lié au même degré par ces dispositions puisqu'elles ressortissent au droit interne de l'ONU mais en tant qu'Etat Membre de l'Organisation, il voudra sûrement tenir compte de l'obligation qui incombe à l'UNICEF de s'y conformer.

Je vous envoie ci-joint, comme vous l'avez demandé, le texte du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'UNICEF.

28 février 1994

3. QUESTION DE L'OCTROI DE CONTRATS À DES TRANSPORTEURS TITULAIRES D'UNE LICENCE AGISSANT EN QUALITÉ DE COURTIERS D'AFFRÈTEMENT AÉRIEN — ACCORD TYPE DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE D'AFFRÈTEMENT AÉRIEN — CONTRATS D'AFFRÈTEMENT DE COURTE DURÉE

Mémoire adressé au chef par intérim de la Section des achats (missions) du Service des achats et des transports du Bureau des services généraux

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 2 mai 1994 dans lequel vous demandez « des précisions sur la politique suivie en ce qui concerne l'octroi de contrats à des transporteurs titulaires d'une licence agissant en qualité de courtiers, qui ont négocié un contrat de sous-traitance avec des transporteurs titulaires d'une licence ayant accepté de signer le contrat ».

2. La politique concernant le recours à des courtiers a été établie par le Secrétaire général dans sa note verbale du 5 novembre 1993 adressée au Représentant permanent d'un Etat intéressé. Dans cette note, le Secrétaire général a indiqué ce qui suit :

« Au surplus, les documents des Nations Unies en matière d'affrètement aérien (appel d'offres et formulaire de contrat) ont été remaniés de façon à ce que ne soient admis à fournir des services d'affrètement aérien aux Nations Unies que *les seuls transporteurs*

titulaires d'une licence de transport aérien en cours de validité, les autorisant à exploiter les types d'appareil voulus dans les zones concernées. En conséquence, ... les courtiers d'affrètement aérien ne sont plus invités à soumissionner pour la fourniture de tels services. Ce *modus operandi* a été institué sur avis de l'OACI et du Bureau des affaires juridiques. » (C'est nous qui soulignons).

3. Selon la politique établie par le Secrétaire général, telle qu'elle est reflétée dans l'accord type d'affrètement aérien des Nations Unies (voir l'annexe au présent mémorandum), une firme qui n'est pas habilitée par une licence en cours de validité répondant aux exigences de la réglementation internationale et nationale à exploiter le type d'aéronef voulu dans les zones concernées n'est pas admise à fournir des services d'affrètement aérien aux Nations Unies. Cette politique est raisonnable et s'impose d'ailleurs dès lors que l'ONU entend se conformer aux prescriptions législatives et aux politiques respectives des pays dont les appareils affrétés par les Nations Unies doivent emprunter l'espace aérien. Ces pays exigent le respect rigoureux de toutes les prescriptions en matière de licences.

4. Dans le cas d'espèce évoqué au paragraphe 3 de votre mémorandum du 2 mai 1994, la compagnie aérienne X avait offert des appareils « non couverts par sa licence mais mis à sa disposition, en vertu d'un contrat de sous-traitance, par un autre transporteur titulaire d'une licence pour le type particulier d'appareils offert ». Une firme titulaire d'une licence en cours de validité l'autorisant à exploiter certains appareils dans certaines zones n'est pas *ipso facto* admise à fournir des services d'affrètement aérien à l'ONU; elle ne l'est que si sa licence lui permet d'exploiter les appareils en question dans les zones concernées. Si donc sa licence ne porte pas sur ces appareils et sur ces zones d'opération, elle est dans la même situation qu'une firme n'ayant pas de licence d'exploitation du tout. Pour les raisons exposées plus loin, le recours en pareil cas à un contrat de sous-traitance avec un transporteur titulaire de la licence voulue n'est pas une solution de remplacement acceptable même si la firme principale et le sous-traitant signent le contrat⁷.

5. La firme avec laquelle l'ONU traite doit assumer toutes les responsabilités, tant d'ordre juridique que d'ordre opérationnel, qu'implique la fourniture de services de transport aérien⁸. Il lui incombe, par exemple, d'exploiter et d'entretenir les appareils, d'en assurer la navigabilité et la sûreté et de veiller à la qualité et à l'efficacité des équipages⁹. Selon la formule envisagée dans votre mémorandum, l'ONU confierait au sous-traitant ces fonctions et responsabilités essentielles. Or, le sous-traitant n'aurait probablement pas été soumis¹⁰ au filtrage de préqualification auquel procède aujourd'hui, croyons-nous comprendre, le Service des achats et des transports pour identifier les entreprises qualifiées, compétentes et ayant une surface suffisante pour faire face à leurs responsabi-

lités en cas de difficultés dans la conduite de leurs activités. L'ONU pourrait d'ailleurs faire l'objet de critiques ou même voir sa responsabilité engagée si elle confiait ses passagers à une compagnie dont elle n'aurait pas vérifié la fiabilité par le biais de ses procédures de préqualification.

6. Au surplus, une firme qui ne possède pas de licence l'autorisant à exploiter les types d'appareil en cause n'est pas à même de s'acquitter des fonctions et responsabilités essentielles visées plus haut. Si l'ONU concluait un contrat avec une telle firme en la sachant juridiquement incapable de s'acquitter elle-même de ces fonctions et responsabilités et lui permettait de les sous-traiter à un transporteur titulaire de la licence voulue qui cosignerait le contrat, un tribunal arbitral pourrait considérer la société comme déchargée de ses fonctions et de ses responsabilités, le résultat étant qu'en cas d'accident ou autres incidents affectant la fourniture des services de transport aérien, l'ONU devrait se retourner, pour obtenir réparation, contre un sous-traitant dont elle n'aurait pas vérifié la fiabilité par le biais de ses propres procédures de préqualification.

7. Le *modus operandi* proposé dans votre mémorandum se heurte à un autre obstacle juridique. Selon les méthodes établies par le Service des achats et des transports pour l'obtention de services d'affrètement aérien, ne sont invités à soumissionner que les transporteurs qui ont dûment satisfait aux procédures de préqualification; nous croyons d'ailleurs comprendre que certaines firmes qui avaient exprimé le désir de soumissionner ont été avisées qu'elles ne pouvaient être invitées à le faire parce qu'elles n'avaient pas franchi le stade de la préqualification. L'ONU dérogerait aux méthodes établies pour la passation de ses marchés et agirait de manière inéquitable à l'égard des firmes exclues du cercle des soumissionnaires si elle traitait avec une compagnie n'ayant pas satisfait aux procédures de préqualification qui cosignerait avec la firme préqualifiée.

8. En résumé, l'ONU ne doit traiter qu'avec des transporteurs titulaires d'une licence, dont la fiabilité a été vérifiée par le biais de la procédure de préqualification et que leur licence autorise à exploiter les appareils offerts pour affrètement aux Nations Unies.

9. S'agissant des contrats d'affrètement à court terme, le Groupe spécial a formulé la recommandation suivante :

« Le Service des achats et des transports devrait examiner, en consultation avec le Bureau des affaires juridiques, la possibilité de charger des correspondants nommément désignés implantés dans les différentes régions du monde de recevoir et de diffuser de la documentation relative aux besoins en transports aériens accompagnée des annonces correspondantes. Vu les économies qui pourraient en résulter pour les Nations Unies, il serait souhaitable de prendre des mesures pour que les correspondants reçoivent des copies des appels d'offres et soient admis à soumissionner au nom des transpor-

teurs/exploitants, étant entendu que les documents contractuels seraient signés par l'ONU et les transporteurs aériens eux-mêmes. »

10. Il s'agit, en gros, de recourir à des correspondants afin de faire connaître les besoins des Nations Unies en matière de transports aériens, mais non de traiter directement avec eux.

11. En ce qui concerne l'idée d'envoyer des copies des appels d'offres à des correspondants et de leur permettre de soumissionner au nom de transporteurs, le Groupe spécial a reconnu qu'elle ne pouvait être retenue qu'« à la condition que les documents contractuels soient conclus entre l'ONU et les transporteurs aériens eux-mêmes » (c'est nous qui soulignons) et a indiqué que les modalités de mise en œuvre restaient à déterminer. Il faudrait prévoir un mécanisme juridique adéquat (par exemple la remise par le transporteur au correspondant d'une procuration autorisant celui-ci à agir au nom de celui-là) ainsi que l'insertion de clauses et prescriptions appropriées dans l'appel d'offre lui-même. La question de l'articulation entre ces arrangements et la procédure de préqualification devrait également être étudiée.

ANNEXE

Le nouveau contrat type d'affrètement aérien des Nations Unies mentionné par le Secrétaire général, qui a été établi par le Bureau des affaires juridiques en consultation avec des juristes de l'OACI, contient notamment les dispositions suivantes :

Article 4.3

L'affrèteur conserve la responsabilité opérationnelle des services de transport aérien fournis en vertu du présent contrat et veille à ce que ces services soient conformes à l'ensemble de la réglementation nationale et internationale applicable, règles, normes et pratiques recommandées comprises. Le transporteur est en particulier tenu :

a) D'entretenir l'aéronef de manière à en garantir entièrement la fiabilité, le bon fonctionnement et la navigabilité pour la durée du présent contrat d'affrètement, conformément à des lois et règlements eux-mêmes conformes à la réglementation internationale applicable, règles, normes et pratiques recommandées comprises, en particulier à l'annexe VIII à la Convention sur l'aviation civile internationale¹¹;

b) D'exploiter l'aéronef en toutes circonstances en respectant les exigences de la sécurité conformément à des lois et règlements eux-mêmes conformes à la réglementation internationale applicable, règles, normes et pratiques recommandées comprises, et en particulier à l'annexe 6 à la Convention sur l'aviation civile internationale.

Article 4.4

Le transporteur s'assurera que lui ont été délivrées par les autorités administratives compétentes toutes les licences et autorisations requises pour pouvoir fournir les services prévus par le présent contrat d'affrètement et veillera à ne pas laisser périmer ces licences et autorisations et à les conserver en bonne et due forme pendant la durée du présent contrat et s'abstiendra de toute action pouvant aboutir à leur annulation. En outre, le transporteur veillera à ce que la fourniture de services de transport aérien prévus par le présent contrat ne soit pas incompatible avec les clauses et conditions d'un arrangement conventionnel quelconque (bail, hypothèque ou autre).

Article 5.1

Il est entendu que le transporteur est un entrepreneur indépendant, qu'il gardera l'aéro-nef sous son contrôle et en sera responsable pour ce qui est de la navigation, de l'exploita-tion et de l'entretien et que les membres d'équipage et le personnel d'entretien ne cesseront à aucun moment d'être des employés du transporteur. L'ONU aura le droit de donner des instructions raisonnables au transporteur et lui remettra le programme des vols, selon que de besoin. Toutefois, le pilote commandant de bord conservera la faculté de décider si, compte tenu des conditions météorologiques et autres, un vol peut être assuré sans mettre en péril la sécurité des passagers.

Article 6.3

Le transporteur possédera et maintiendra en cours de validité un permis d'exploitation aérienne ou document équivalent délivré par l'autorité administrative compétente, l'autori-sant à réaliser des opérations de transport aérien dans le pays, ainsi que l'autorisation voulue pour opérer en dehors du pays ou des pays visé(s) par le présent contrat d'affrètement. Le permis d'exploitation aérienne ou document équivalent sera délivré conformément à des lois et règlements eux-mêmes conformes à la réglementation internationale applicable, rè-gles, normes et pratiques recommandées comprises, en particulier à l'annexe 6 de la Con-vention sur l'aviation civile internationale.

Les Conditions générales concernant les contrats d'affrètement aérien, annexées au contrat type d'affrètement des Nations Unies, disposent d'autre part à l'alinéa *d* de l'arti-cle 2 que :

« l'état de l'appareil ou des appareils et (ses) (leurs) conditions d'exploitation seront conformes à la réglementation nationale et internationale applicable en matière de na-vigation aérienne. »

17 mai 1994

4. QUESTION DE LA COMMUNICATION À UN ORGANE NON OFFICIEL DU PRO-GRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT DE LA TENUE DE CONTRATS CONCLUS AVEC DES ENTREPRISES

Mémoire adressé au fonctionnaire chargé du Service des confères-ces et du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 11 août 1994 dans lequel vous consultez le Bureau des affaires juridiques sur le point de sa-voir si les membres du Comité des représentants permanents auprès du Programme des Nations Unies pour l'environnement (Comité qui, à ce que nous croyons comprendre, n'est pas un organe officiel du PNUE) « pourraient se voir remettre copie de certains contrats qui les intéressent particulièrement ».

2. La pratique bien établie du Secrétariat est de traiter les contrats conclus par l'ONU (y compris ses organes subsidiaires) comme des do-cuments confidentiels conformément à la section 4 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies¹², adoptée par l'Assemblée

générale le 13 février 1946 (« la Convention générale ») qui dispose que les archives des Nations Unies et, d'une manière générale, tous les documents lui appartenant ou détenus par elle (et les contrats sont des documents de cette nature) sont inviolables, où qu'ils se trouvent. Soumettre les contrats des Nations Unies à l'inspection ou au contrôle d'un gouvernement ou d'un groupe de gouvernements contreviendrait à cette disposition de la Convention générale et ferait bon marché de l'Article 100 de la Charte des Nations Unies, aux termes duquel les Etats Membres se sont engagés à respecter le caractère exclusivement international des fonctions du Secrétaire général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'exécution de leur tâche.

3. Compte tenu de ce qui précède, il faudrait aviser le Comité des représentants permanents auprès du PNUC que ce dernier n'est pas en mesure de lui remettre copie de contrats particuliers. Cela dit, rien ne s'oppose sur le plan juridique à ce que le Comité ait communication des formulaires standard normalement utilisés par l'ONU dans ses négociations avec ses fournisseurs et autres contractants (par exemple les Conditions générales des Nations Unies régissant les contrats ordinaires, celles concernant les contrats d'achat, etc.). Il faudrait alors lui signaler que ces formules standard constituent une base de négociation et que les contrats eux-mêmes varient d'un cas à l'autre. Nous vous fournirons bien volontiers un choix de formulaires standard de ce genre si le Comité souhaite en avoir communication.

23 août 1994

5. INSTRUCTIONS ADMINISTRATIVES — POLITIQUES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN CE QUI CONCERNE LES TRANSPORTS QU'ELLE ASSURE PAR VOIE D'AÉRONEFS AFFRÉTÉS — QUESTIONS TOUCHANT LA RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISATION ET LA NÉCESSITÉ POUR ELLE DE S'ASSURER CONTRE LES RISQUES DE BLESSURE, DÉCÈS OU PERTE ENCOURUS LORS DE DÉPLACEMENTS À BORD D'AÉRONEFS AFFRÉTÉS

Mémoire adressé au Directeur par intérim de la Division des opérations hors Siège du Département des opérations de maintien de la paix

1. Nous nous référons à un mémorandum du 24 juin 1994 nous demandant si nous jugeons opportun de publier, comme le propose la Mission des Nations Unies en Somalie (ONUSOM II), l'instruction administrative susvisée relative aux conditions dans lesquelles des appareils affrétés par les Nations Unies pourraient transporter des passagers et du fret autres que ceux d'ONUSOM.

2. Le projet d'instruction administrative proposé doit être publié par le Directeur de l'administration d'ONUSOM II et est destiné :

- a) Aux organismes des Nations Unies opérant en Somalie;
- b) Aux organisations non gouvernementales (ONG) opérant en Somalie;
- c) Aux entreprises fournissant des biens et des services à ONUSOM II.

Le projet d'instruction précise les conditions dans lesquelles des passagers et du fret de ces trois catégories d'entités, et des journalistes et leur équipement peuvent être transportés à bord d'aéronefs affrétés par l'ONU et prévoit en outre les montants qu'auraient à acquitter ces passagers pour leur voyage et le fret qu'ils transportent.

3. Pour répondre à la question posée, nous nous interrogerons tout d'abord sur l'opportunité pour ONUSOM II de publier une instruction administrative et de l'appliquer aux fins d'arrangements pour le transport à bord d'aéronefs affrétés par l'ONU de personnel autre que celui d'ONUSOM. Nous analyserons ensuite les politiques de l'Organisation en matière de transport à bord d'aéronefs affrétés par l'ONU et les questions touchant la responsabilité de l'Organisation et la nécessité pour elle de s'assurer contre les risques de blessure, décès ou perte encourus lors de déplacements à bord d'aéronefs affrétés, y compris la question de la signature de décharges de responsabilité.

a) *Le projet d'instruction administrative*

4. Nous croyons tout d'abord devoir rappeler qu'une instruction administrative a pour objet de « prescrire des instructions et procédures concernant l'application des bulletins du Secrétaire général et de fixer les pratiques et procédures administratives applicables à plus d'un département du Secrétariat »¹³. C'est le « principal moyen dont le Secrétaire général et les chefs de service centraux du Secrétariat disposent pour communiquer avec le personnel... à propos des questions ayant trait aux politiques financières et administratives et aux politiques en matière de personnel, ainsi qu'à propos des instructions et procédures connexes concernant l'application desdites politiques »¹⁴.

5. Le fait est donc que les instructions administratives sont publiées au Siège des Nations Unies, qu'elles s'adressent aux fonctionnaires et qu'elles sont des sources et des éléments du droit administratif interne. Il faudrait donc, pour bien différencier de ces instructions administratives publiées au Siège des Nations Unies les textes administratifs que le Directeur de l'administration ou le chef du Service administratif d'une mission porte à la connaissance du personnel, désigner ceux-ci d'un autre nom, par exemple circulaire administrative de [nom de la mission].

6. Comme indiqué plus haut, les textes administratifs, qu'il s'agisse d'instructions administratives publiées au Siège de l'ONU ou de circulaires publiées dans d'autres lieux d'affectation et au siège des missions, s'adressent au personnel des Nations Unies et non à des entités ou personnes extérieures aux Nations Unies. En conséquence, la publication par le Directeur de l'administration d'ONUSOM II d'un texte s'adressant à des entités extérieures à ONUSOM (journalistes, cocontractants d'ONUSOM et personnels d'organismes des Nations Unies et ONG, etc.) ne serait pas la bonne méthode pour instituer les arrangements proposés. Il faudrait, pour sceller des arrangements tels que ceux qu'envisage en l'occurrence ONUSOM II, recourir à des instruments différents pour chaque catégorie d'entités extérieures à ONUSOM (contrats, mémorandums d'entente et autres types d'accord). Nous ajoutons que les arrangements que prévoient les instruments en question devraient prendre en compte et respecter les politiques de l'Organisation en ce qui concerne les transports qu'elle assure par voie d'aéronefs affrétés, telles qu'elles sont décrites dans les sections ci-après.

b) *Politiques de l'ONU en ce qui concerne les transports qu'elle assure par voie d'aéronefs affrétés*

7. Les transports assurés par voie d'aéronefs affrétés par l'ONU dans le contexte de missions de maintien de la paix sont régis par les dispositions pertinentes du *Field Administration Handbook* (FAH) [*Manuel d'administration des missions*]¹⁵ et, pour ce qui concerne la réinstallation ou l'évacuation, par celles du Manuel de sécurité des services extérieurs des Nations Unies¹⁶. Voici ce que prévoient ces textes :

a) *Fonctionnaires de l'ONU et des institutions spécialisées.* Le chef du Service administratif d'une mission peut autoriser les fonctionnaires internationaux des institutions spécialisées des Nations Unies à prendre place à bord d'aéronefs affrétés par les Nations Unies pour des déplacements officiels en mission¹⁷. Il peut également autoriser les fonctionnaires internationaux de l'ONU et des institutions spécialisées à se déplacer à des fins non officielles à bord d'aéronefs affrétés par les Nations Unies « dans la limite des places disponibles et si aucune gêne n'en résulte »¹⁸. Dans les situations d'urgence, les fonctionnaires de l'ONU et des institutions spécialisées des Nations Unies recrutés sur le plan international peuvent être transportés hors de la zone de la mission pour être réinstallés ailleurs ou évacués dans le cadre d'un plan de sécurité¹⁹;

b) *Personnels ne faisant pas partie des Nations Unies.* Peuvent être autorisés par le chef du Service administratif d'une mission à emprunter les aéronefs affrétés par les Nations Unies les personnes extérieures aux Nations Unies (journalistes, entrepreneurs travaillant pour l'ONUSOM sur une base contractuelle, agents des ONG, par exemple) qui « se déplacent au service ou pour le compte des Nations Unies, y

compris les hôtes officiels de l'Organisation²⁰ ». S'agissant de voyages non officiels, les personnes extérieures aux Nations Unies ne peuvent emprunter les aéronefs en question que si elles voyagent « sur instructions ou par désignation du Secrétaire général » et ne sont admises à bord que « dans la limite des places disponibles et si aucune gêne n'en résulte ». Les personnes extérieures aux Nations Unies peuvent être transportées hors de la zone de la mission pour être réinstallées ou évacuées « dans la mesure du possible et lorsque les circonstances le permettent »²¹, si elles ne sont pas ressortissantes du pays hôte et si elles coopèrent avec les Nations Unies en vertu de contrats, accords spéciaux ou arrangements conclus entre elles et l'Organisation. Les voyages aux fins de réinstallation ou d'évacuation donnent lieu à remboursement²² sauf si l'ONU accepte qu'il en soit autrement dans les arrangements qu'elle conclut avec les entités extérieures aux Nations Unies²³.

8. Pour ce qui est des journalistes, il apparaît qu'en vertu d'une décision de politique générale du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix, les journalistes dûment accrédités auprès des Nations Unies doivent être admis à voyager à bord des aéronefs opérant dans le cadre de missions de maintien de la paix des Nations Unies. En conséquence, les journalistes accrédités peuvent, s'ils voyagent sur instructions ou par désignation du Secrétaire général ou du Secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix agissant au nom du Secrétaire général, être admis, par décision du chef du Service administratif de la mission, à se déplacer à bord des aéronefs affrétés par les Nations Unies et ce, sous réserve de remboursement, dans la limite des places disponibles et pourvu qu'aucune gêne n'en résulte.

9. S'agissant des entreprises qui travaillent pour ONUSOM sur une base contractuelle, les droits et obligations de leur personnel sont énoncés dans les contrats qui les lient à l'ONU. Le Bureau des affaires juridiques a d'ailleurs examiné et approuvé plusieurs de ces contrats aux termes desquels le personnel de l'entreprise peut, pour des raisons de santé ou de sécurité, voyager à bord des aéronefs affrétés par les Nations Unies. Si les contrats conclus avec les entreprises travaillant pour ONUSOM dont, selon la proposition de la mission, le personnel serait admis à voyager à bord des aéronefs affrétés par les Nations Unies ne contiennent pas de clauses en ce sens, leurs droits à cet égard et les arrangements financiers correspondants devraient faire l'objet de négociations au cas par cas et être énoncés dans les contrats conclus avec elles ou être prévus dans des amendements auxdits contrats. Vous voudrez bien noter que les clauses contractuelles relatives aux voyages doivent cadrer avec les dispositions pertinentes du *Field Administration Handbook* et du Manuel de sécurité des services extérieurs des Nations Unies. Conformément à ces dispositions, le chef du Service administratif de la Mission peut autoriser le personnel des entreprises travaillant pour ONUSOM à

voyager à bord d'aéronefs affrétés par les Nations Unies sous réserve de remboursement si « le voyage est effectué au service ou pour le compte de l'ONU » c'est-à-dire s'il a trait à l'exécution d'obligations prévues par le contrat. Dans l'hypothèse contraire, le personnel en question ne peut être admis à bord que s'il voyage sur instructions ou par désignation du Secrétaire général et ce, sous réserve de remboursement, dans la limite des places disponibles et à condition qu'aucune gêne n'en résulte. Le personnel des firmes travaillant pour ONUSOM peut aussi, lorsque sa sécurité l'exige, être réinstallé/évacué dans la mesure du possible et lorsque les circonstances le permettent et, là encore, sous réserve de remboursement.

10. Si l'ONU a conclu avec des ONG des arrangements particuliers assurant à ONUSOM II le bénéfice de services et d'une collaboration se rapportant au mandat de la mission, le personnel de ces organisations peut être autorisé par le chef du Service administratif de la mission à emprunter les aéronefs considérés dès lors que le voyage est effectué « au service ou pour le compte de l'ONU » et que le voyageur agit dans l'exercice de ses fonctions. Le personnel en question peut aussi, lorsque sa sécurité l'exige, être réinstallé ou évacué dans la mesure du possible et lorsque les circonstances le permettent, sous réserve de remboursement. Si le voyage n'est pas effectué au service de l'ONU ou lié au mandat d'ONUSOM II, ledit personnel n'est admis à voyager à bord des aéronefs affrétés par les Nations Unies que s'il le fait « sur instructions ou par désignation du Secrétaire général » et ce, sous réserve de remboursement, dans la limite des places disponibles et à condition qu'aucune gêne n'en résulte.

*c) Responsabilité de l'Organisation
et assurance contre certains risques*

11. Les questions de responsabilité et d'assurance évoquées aux paragraphes 12 à 16 *infra* doivent être prises en compte pour définir le régime à appliquer aux personnes visées *supra* aux paragraphes 7 à 10 qui souhaitent se faire transporter à bord d'aéronefs affrétés par les Nations Unies²⁴.

12. Le transport de personnes extérieures à l'ONU à bord d'aéronefs affrétés par l'Organisation est subordonné à : a) l'existence d'une assurance adéquate pour couvrir les demandes d'indemnité qui pourraient être présentées au nom des personnes en cause en cas de décès, blessure ou destruction ou endommagement de biens; et b) la signature par chacune d'entre elles, préalablement à son transport par l'ONU, d'une décharge de responsabilité.

13. Pour ce qui est de l'assurance, nous signalons que l'Organisation n'a pas elle-même, à ce stade, de police qui couvre les demandes d'indemnité qui pourraient être présentées, en cas de décès, blessure ou

destruction ou endommagement de biens, au nom de personnes extérieures aux Nations Unies ayant pris place à bord d'aéronefs affrétés par l'ONU. Il est à noter toutefois que, s'agissant des contrats d'affrètement d'aéronefs civils conclus par l'ONU avec une société commerciale d'exploitation d'aéronefs sur la base du contrat type d'affrètement aérien actuellement utilisé par l'Organisation à cette fin, l'article 9.1 du contrat exige que le transporteur ait souscrit une assurance générale aux tiers qui couvre toutes les personnes autorisées par l'ONU à voyager à bord de ses aéronefs. Cette disposition est conçue comme suit :

« 9.1 Le transporteur souscrira auprès d'un assureur agréé par l'ONU et conservera pendant la durée du présent contrat d'affrètement une assurance générale couvrant les risques dont il assume la responsabilité en vertu du présent accord d'affrètement. Cette assurance comportera en particulier :

« a) Une assurance générale aux tiers, notamment au titre de la responsabilité juridique à l'égard des passagers, qui soit suffisante pour couvrir toutes les personnes autorisées par l'ONU à voyager à bord de l'aéronef et qui protège l'ONU et le transporteur contre les demandes d'indemnité pour dommages corporels ou décès et dommages matériels à concurrence d'un montant global minimum de 20 millions de dollars par sinistre. Sans préjudice du caractère général de la disposition qui précède, cette assurance sera d'un montant suffisant pour garantir, en cas de décès ou de dommages corporels, le versement d'une indemnité minimum de 75 000 dollars par passager conformément au paragraphe 4 des Conditions générales des Nations Unies concernant les contrats d'affrètement aérien figurant à l'annexe B. »

Si l'aéronef n'est pas fourni à l'ONU sur la base du contrat type d'affrètement aérien, il faudra examiner le contrat qui a été conclu avec le transporteur pour déterminer quelles catégories de personnes peuvent être admises à bord de l'appareil et dans quelle mesure elles sont couvertes par l'assurance. Nous soulignons à cet égard que, dans l'hypothèse où le contrat en question interdirait le transport de certaines catégories de personnes, celles qui sont extérieures aux Nations Unies par exemple, le transporteur serait en droit de décliner toute responsabilité au titre des dommages que pourraient subir les personnes en question à bord de l'aéronef. Il est donc essentiel que le chef du Service administratif de la mission pour laquelle l'aéronef est affrété soit au courant et veille au respect des clauses du contrat conclu avec le transporteur, notamment celles qui concernent les catégories de personnes autorisées à voyager à bord de l'appareil²⁵.

14. Parallèlement aux transporteurs commerciaux fournissant des aéronefs civils, les gouvernements mettent à la disposition de l'Organisation des services de transport aérien sur la base de lettres d'attribution. Il

peut s'agir d'aéronefs civils et/ou militaires. A cet égard, nous insistons pour que les personnes extérieures aux Nations Unies ne soient pas admises à voyager à bord des appareils utilisés sur cette base. Comme l'ONU n'est pas assurée au titre de ces appareils, il n'y a pas d'assurance responsabilité pour couvrir les réclamations que pourraient présenter, en cas de décès, blessure ou destruction ou endommagement de biens, des personnes extérieures aux Nations Unies embarquées à bord de ces aéronefs. Nous recommandons donc instamment que ne soient admis à voyager à bord des aéronefs militaires mis à la disposition des Nations Unies sur la base de lettres d'attribution que les seuls militaires, conformément aux dispositions arrêtées avec le gouvernement fournissant lesdits aéronefs.

15. Quant au recours à des formulaires de décharge, le Bureau des affaires juridiques a, dans des avis émis antérieurement, souligné que, bien qu'il n'ait pas nécessairement pour effet de dégager l'ONU de toute responsabilité juridique²⁶, il pourrait, combiné avec une assurance adéquate au titre des passagers, servir au moins à minimiser le risque pour l'Organisation d'avoir à faire face à des réclamations de tierces parties. Etant donné que, même protégée par une assurance et par un formulaire de décharge signé, l'Organisation pourrait encore encourir une responsabilité financière résiduelle à l'égard de personnes extérieures aux Nations Unies en cas de décès, blessure, endommagement ou destruction de biens à bord d'aéronefs affrétés par les Nations Unies, nous recommandons que le transport de telles personnes à bord des aéronefs en question soit subordonné à l'agrément du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion.

22 septembre 1994

6. QUESTION DE L'INDEMNISATION DES CONSULTANTS EMPLOYÉS PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES SUR LA BASE D'UN CONTRAT DE LOUAGE DE SERVICES EN CAS DE DÉCÈS, BLESSURE OU MALADIE IMPUTABLES AU SERVICE

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

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 22 septembre 1994 concernant la question susvisée. Vous nous consultez au sujet de l'indemnisation, en cas de décès, blessure ou maladie imputables au service, des consultants fournis par des gouvernements qui travaillent pour l'Organisation en vertu d'un contrat de louage de services sans rémunération, c'est-à-dire sur une base non remboursable. Vous notez que, selon les dispositions pertinentes de l'appendice D au Règlement du personnel²⁷, l'in-

demnité à verser en cas de décès, blessure ou maladie imputables au service est calculée sur la base de la rémunération annuelle considérée aux fins de la pension de l'ayant droit, base qui n'existe pas dans le cas de consultants non rémunérés (puisqu'ils travaillent pour l'Organisation à titre gracieux) « de telle sorte que toute indemnisation serait exclue ».

2. La politique de l'Organisation en ce qui concerne l'emploi de consultants est décrite dans l'instruction administrative ST/AI/295 du 19 novembre 1982 intitulée « Personnel temporaire et entrepreneurs individuels ». Le paragraphe 15 de cette instruction prévoit notamment ce qui suit :

« Si un particulier engagé comme entrepreneur individuel fournit ses services à titre gracieux, il peut être établi un contrat de louage de services prévoyant une rémunération nulle ou symbolique (par exemple un dollar par an), de façon que l'intéressé puisse bénéficier du statut adéquat lorsqu'il fournit les services spécifiés dans le contrat et afin que ses frais de voyage et ses dépenses connexes puissent lui être payés selon qu'il convient. »

3. Le paragraphe 22 de la même instruction est conçu comme suit :

« Un entrepreneur individuel engagé en vertu d'un contrat de louage de services... [a] droit, conformément aux termes du contrat de louage de services, en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exécution de ses services pour le compte de l'Organisation... au paiement d'indemnités équivalentes à celles qui seraient payables en vertu de l'appendice D au Règlement du personnel de l'Organisation des Nations Unies (ST/SGB/Staff Rules/Appendix D/Rev.1), à un fonctionnaire exerçant des fonctions semblables. »

4. La circulaire ST/AI/295 est donc, vu son paragraphe 15, applicable aux consultants travaillant sans rémunération mais son paragraphe 22 ne prévoit pas de différence de traitement entre les entrepreneurs qui sont rémunérés par l'Organisation et ceux qui fournissent leurs services à titre gratuit : les uns et les autres semblent avoir droit aux indemnités prévues à l'appendice D.

5. La question que vous soulevez dans votre mémorandum n'est donc pas une question de fond — celle de savoir si les consultants non rémunérés sont couverts par l'appendice D (ils le sont en vertu de l'instruction administrative ST/AI/295) — mais une question technique : comment calculer le montant de l'indemnité auquel ils ont droit en vertu de l'appendice D. A cet égard, nous notons qu'au paragraphe 11 de sa résolution 45/258 intitulée « Aspects administratifs et budgétaires du financement des opérations de maintien de la paix des Nations Unies », l'Assemblée générale a approuvé les propositions du Secrétaire général sur l'utilisation des services de personnel civil pour les opérations de main-

tien de la paix²⁸ contenues dans son rapport du 18 septembre 1990 (A/45/502). Le paragraphe 16 de ce rapport dispose ce qui suit :

« Bien qu'il soit prévu que le personnel civil n'aurait pas de lien contractuel avec l'Organisation des Nations Unies, celle-ci accepterait les demandes d'indemnisation en cas de maladie, d'accident ou de décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation. Il est proposé que les arrangements régissant le paiement de ces indemnités soient les mêmes que ceux qui s'appliquent aux observateurs militaires. »

6. Selon une clause standard de la Notice à l'usage des agents de liaison militaires/moniteurs de police en service :

« L'Organisation des Nations Unies fait bénéficier les agents de liaison militaires/moniteurs de police d'un système d'indemnisation en cas de décès, blessure ou maladie que le Secrétaire général considère comme imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation, le montant versé à ce titre ne pouvant dépasser la plus élevée des deux sommes ci-après : 50 000 dollars des États-Unis ou le double du traitement de base annuel de l'intéressé, moins les indemnités. »

7. Comme les observateurs militaires ne sont pas rémunérés par l'Organisation, il apparaît que le « traitement de base annuel » auquel se réfère le texte cité plus haut ne peut être que le traitement que les observateurs reçoivent de leurs gouvernements respectifs. En d'autres termes, le calcul par l'ONU de l'indemnité à verser, s'agissant des observateurs militaires, en cas de décès, blessure ou maladie, semble devoir être basé sur le traitement qui leur est versé dans leurs pays. Peut-être, toutefois, voudrez-vous vous assurer auprès du Contrôleur et du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines que notre position ne leur cause pas de difficultés.

8. Il y a également lieu de noter que le statut juridique d'un observateur militaire n'est pas identique à celui d'un consultant non rémunéré : le second par exemple conclut un contrat de louage de services avec l'ONU alors que le premier n'a pas de relations contractuelles directes avec l'Organisation. Nous appuyons donc l'opinion reflétée au paragraphe 3 du mémorandum du 10 août 1994 selon laquelle l'idée d'« adapter » le système d'indemnisation visé plus haut à la situation des consultants non rémunérés fournis par les gouvernements devrait être examinée en consultation avec les services compétents du Bureau de la gestion des ressources humaines.

9. A notre avis, cette « adaptation » pourrait se faire par la voie d'un additif à l'instruction administrative ST/AI/295 ou d'une révision de ce document précisant que, dans le cas des consultants non rémunérés fournis par les gouvernements, les indemnités prévues à l'appendice D

sont calculées sur la base de la rémunération perçue dans le pays d'origine.

7 octobre 1994

7. CONCLUSION D'UN MARCHÉ — CAHIER DES CLAUSES ET CONDITIONS GÉNÉRALES DES MARCHÉS DE FOURNITURES ET DE SERVICES — RESPONSABILITÉ ENCOURUE PAR L'ORGANISATION À RAISON D'UNE COMMANDE NON AUTORISÉE

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

1. En réponse à vos mémorandums des 8, 13 et 14 juillet 1994, nous vous faisons parvenir nos commentaires sur le mémorandum que vous comptez adresser au Directeur de la Division de l'administration de l'Office des Nations Unies à Genève concernant le point de savoir si un marché a été passé en vue de l'achat d'une trieuse/emballeuse entre l'ONU et une société qui prétend se faire régler l'achat en question.

2. Nous avons reçu votre projet de mémorandum et les pièces jointes que vous nous avez communiquées. Le projet nous inspire les observations suivantes, qui sont basées sur notre interprétation des faits tels qu'ils nous paraissent ressortir des pièces que vous nous avez transmises.

Les faits

3. Il apparaît que le 4 janvier 1994 a été adressée à la société A une commande non autorisée portant sur une trieuse/emballeuse, dont l'ONU avait antérieurement acheté un exemplaire à la même société. L'achat de matériel supplémentaire n'avait pas été recommandé par le Comité des contrats ou approuvé par le Directeur général de l'Office. Le 14 janvier 1994, la société en question a retourné le bon de commande à l'Office comme elle avait été priée de le faire au motif que le bon n'était pas revêtu d'une signature autorisée. Les 5 et 17 mai 1994, elle a écrit à l'Office pour lui signaler qu'elle s'attendait, lorsqu'elle avait renvoyé le bon de commande, à le voir revenir revêtu de la signature manquante et que son attente à cet égard n'était toujours pas satisfaite. Le 17 mai 1994, l'Office a signalé à la société que le bon de commande avait été envoyé par erreur et que la question restait « en suspens ». Le 27 juin 1994, la société a répliqué qu'après avoir reçu le bon de commande, elle avait commencé à préparer et à assembler le matériel commandé par l'ONU, matériel dont elle réclame aujourd'hui le paiement.

Un marché a-t-il été conclu ?

4. Nous pensons comme vous qu'un marché a été conclu entre l'ONU et la société pour l'achat de matériel supplémentaire. L'ONU doit donc soit accepter la livraison du matériel et acquitter le prix correspondant soit annuler le contrat et payer le dédit.

5. Pour ce qui est du Cahier des clauses et conditions générales des marchés de fournitures et de services passés par l'Office des Nations Unies à Genève (ci-après le « Cahier des clauses et conditions générales ») qui est analysé aux paragraphes 19 à 21 de votre projet de memorandum, nous estimons, nous aussi, que le texte devrait en être joint au bon de commande utilisé par l'Office au lieu d'être mentionné par la voie d'une référence à un document où il se trouve reproduit. Bien plus, le Cahier des clauses et conditions générales devrait être remis à tous les éventuels cocontractants au moment où sont sollicitées les offres, soumissions ou propositions et être inclus dans les contrats conclus avec les entreprises.

6. Cela dit, il ne semble pas y avoir dans l'affaire qui nous occupe de différend quant à la validité ou à l'applicabilité du Cahier des clauses et conditions générales. Vous pourriez donc, selon nous, faire savoir à l'administration qu'aux termes des Conditions générales régissant les contrats figurant dans le bon de commande envoyé à la société, le Cahier des clauses et conditions générales s'applique à la passation de marchés par l'Office et qu'une fois le bon de commande reçu, le Cahier des clauses et conditions générales est réputé accepté. L'article 5, a de ce document dispose que l'Office est engagé une fois qu'il « a notifié son accord au candidat sélectionné en lui envoyant » le bon de commande, et ce, dès réception dudit bon, et que le marché est considéré comme conclu en l'absence de réaction de l'entrepreneur dans un délai raisonnable. Selon le Cahier des clauses et conditions générales de l'Office par conséquent, le bon de commande se transforme, une fois reçu, en un contrat en bonne et due forme sans avoir à être accepté par l'entrepreneur. En l'espèce, le bon de commande a acquis valeur de contrat en janvier 1994 lorsque la société l'a reçu²⁹.

7. Ajoutons que, même si l'existence d'un contrat en bonne et due forme n'était pas établie en vertu des dispositions expresses du Cahier des clauses et conditions générales, il faudrait prendre en compte les principes généralement acceptés du droit commercial qui veulent qu'une commande écrite d'une partie sur la base de laquelle une autre partie est raisonnablement fondée à faire des dépenses engage la responsabilité de la première. En l'occurrence, la société a raisonnablement fait fond sur le bon de commande à son détriment puisqu'elle a investi dans l'opération du temps et de l'argent. Comme l'ONU est cause de cet investissement, sa responsabilité est engagée.

La demande de paiement

8. A notre avis, l'Office peut réagir à la demande de paiement de la société de deux manières : 1) prendre livraison du matériel et en acquitter le prix comme prévu dans le bon de commande; ou 2) résilier la commande parce que correspondant à un achat non approuvé et verser un dédit raisonnable à la société³⁰.

9. Nous notons que la présente réclamation tire son origine d'une commande non autorisée. A cet égard, nous recommandons qu'une fois l'affaire réglée, le Bureau des services de contrôle interne soit consulté sur le point de savoir s'il y a lieu de modifier les procédures contractuelles de l'Office des Nations Unies à Genève pour exclure toute possibilité que ne soient passées à des entreprises des commandes non autorisées.

8 novembre 1994

-
8. RÉPARATION DES DOMMAGES QU'AURAIENT SUBIS LES LOCAUX D'UN BUREAU DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT — RÉSILIATION DU BAIL POUR DES « RAISONS IMPÉRIEUSES »

Mémoire adressé au Coordonnateur du projet « Locaux et services communs » de la Division des services administratifs et d'information du Programme des Nations Unies pour le développement

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 5 novembre 1994 dans lequel vous nous demandez notre avis sur la demande d'indemnisation présentée par le propriétaire des locaux du PNUD à Aden au titre des dommages qu'auraient subis ses biens lors de la guerre entre les deux Yémens. Vous avez joint à votre mémorandum une lettre du propriétaire dans laquelle il avance plusieurs arguments juridiques à l'appui de la demande d'indemnisation qu'il a soumise au PNUD. Nous nous référons en outre à vos deux messages télécopiés qui nous ont été communiqué, l'un, daté du 9 novembre 1994, le contrat de bail conclu le 13 novembre 1993 entre le PNUD et le propriétaire, et l'autre, en date du 11 septembre 1994, la lettre datée du 11 septembre 1994 portant la référence ADM/250/23 que le représentant résident du PNUD au Yémen a adressée au propriétaire pour l'informer que le PNUD avait décidé de mettre fin au bail.

2. La question qui se pose est de savoir si le propriétaire a droit à être indemnisé au titre, d'une part, des dommages qu'auraient subis les locaux et, d'autre part, de la décision de mettre fin au bail avant qu'il ne vienne à expiration à la date convenue.

3. Nous notons que, selon son article premier, le bail devait expirer le 31 octobre 1998. Mais le PNUD a décidé d'y mettre fin avant cette date

en invoquant des « règles impérieuses » et en s'appuyant sur les articles 6 et 16 du contrat de bail (voir la lettre ADM/250/23) :

a) L'article 6 vise les diverses options ouvertes au PNUD (fermer son bureau au Yémen et l'installer ailleurs qu'à Aden, modifier le niveau de sa représentation au Yémen ou acquérir ses propres locaux au Yémen);

b) L'article 16 envisage, premièrement, l'éventualité d'une destruction totale des locaux, deuxièmement, le cas où les locaux cesseraient de pouvoir être donnés à bail ou de répondre aux besoins du PNUD et, troisièmement, l'hypothèse d'une destruction partielle des locaux. Dans les deux premiers cas, le PNUD est en droit de mettre immédiatement fin au bail. Dans le troisième, il peut soit mettre fin au bail (moyennant un préavis de 30 jours à compter de la date du sinistre), soit rester dans les lieux avec un loyer réduit en conséquence.

Il semble que la décision de mettre fin au bail a été prise essentiellement en raison de l'endommagement des locaux visé à l'article 16³¹. En prenant cette décision, le PNUD n'a pas engagé sa responsabilité juridique vis-à-vis du propriétaire puisque l'article 16 lui donne le droit de mettre fin au bail au cas où les locaux seraient totalement ou partiellement détruits ou cesseraient de pouvoir être donnés à bail. Le texte complet de l'article est le suivant :

« Si l'ensemble ou une partie du bâtiment est endommagé par un incendie ou autre sinistre, le présent bail prendra immédiatement fin en cas de destruction totale du bâtiment ou des locaux ou si le bâtiment ou les locaux cessent de pouvoir être donnés à bail ou de répondre aux besoins du PNUD; en cas de destruction ou d'endommagement partiels du bâtiment ou des locaux, le bail prendra fin, si tel est le vœu du PNUD, moyennant un préavis à donner par écrit dans les 30 jours suivant le sinistre. S'il est mis fin au bail sur la base du présent paragraphe, aucun loyer ne sera dû au bailleur postérieurement au sinistre. Si le PNUD décide de continuer à occuper les locaux ayant partiellement cessé de pouvoir être donnés à bail, il aura droit à une réduction ou à une diminution proportionnelle du loyer. »

4. S'agissant de la responsabilité au titre des dommages causés aux locaux, le contrat de bail prévoit, dans son article 10, que le bailleur assurera lesdits locaux contre le risque d'incendie ou autres sinistres et tiendra le PNUD quitte de toute responsabilité en cas de dommages de cette sorte. Le bailleur assume donc seul la responsabilité des dommages causés aux locaux. Au surplus, le PNUD n'est pas responsable des dommages dus à des éléments sur lesquels il n'a aucun contrôle et, en l'occurrence, il n'est pas contesté que les dommages subis par les locaux ont été provoqués par l'explosion de roquettes en période d'hostilités. Le PNUD assume en revanche l'entière responsabilité de la destruction de ses biens conformément à l'article 12 du contrat de bail. Nous ajoutons que le

PNUD ne peut pas être tenu responsable du pillage qui a fait suite aux destructions causées par l'explosion des roquettes car il s'agit là d'une conséquence directe d'un événement échappant à son contrôle. Vu les hostilités qui se déroulaient alors au Yémen, il aurait été impossible au PNUD de protéger les locaux, une fois les dégâts survenus.

5. En conclusion, le Bureau des affaires juridiques est d'avis que le bailleur n'a droit à aucune indemnité à raison de la décision mettant prématurément fin au bail et que le PNUD ne peut être tenu responsable des dommages causés aux locaux par les roquettes qui ont explosé au voisinage de ces bureaux non plus que des pertes de biens subies par le propriétaire du fait du pillage. Le représentant résident du PNUD suggère que le PNUD fasse au propriétaire un versement à titre gracieux pour couvrir les pertes qu'il a subies. C'est là une question de politique générale qu'il appartient au PNUD de trancher conformément à son Règlement financier (art. 14.3) et à ses règles de gestion financière (règle 114.14).

17 novembre 1994

QUESTIONS COMMERCIALES

9. POLITIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN MATIÈRE DE DONS ET D'IDENTIFICATION DE L'ORIGINE COMMERCIALE DES DONS — ARTICLES 7.2 À 7.4 DU RÈGLEMENT FINANCIER ET RÈGLES 107.5 À 107.7 DES RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE — UTILISATION DU NOM DES NATIONS UNIES — RÉSOLUTION 92 (I) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EN DATE DU 7 DÉCEMBRE 1946

Mémoire adressé au Juriste hors classe, Direction exécutive et gestion, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 20 juin 1994 concernant la préparation du Symposium international des Nations Unies sur l'efficacité commerciale, qui doit se tenir du 17 au 21 octobre 1994 à Columbus, Ohio. Vous indiquez que le Symposium portera notamment sur l'application des techniques de transmission électronique des données au commerce international et que le Secrétariat de la CNUCED envisage de distribuer gracieusement aux participants au Symposium des vidéocassettes et des CD-Roms fournissant des informations de base sur les thèmes du Symposium et de produire des courts-métrages aux fins de réunions/débats. Vous signalez en outre que certaines firmes commerciales privées sont prêtes à mettre gratuitement à la disposition des Nations

Unies ces cassettes, CD-Roms et courts-métrages. Vous sollicitez un avis sur la politique des Nations Unies touchant : a) l'acceptation de dons provenant de firmes commerciales; et b) l'identification de l'origine commerciale de ces dons (par exemple « la présente vidéo-cassette a été produite par [nom de la firme] pour les Nations Unies »).

a) *Dons*

2. La politique des Nations Unies en ce qui concerne l'acceptation de dons est basée sur les articles 7.2 à 7.4 du Règlement financier et les dispositions correspondantes des règles de gestion financières, à savoir les règles 107.5 à 107.7 qui se lisent comme suit :

Règle 107.5

Sauf dans les cas où l'Assemblée générale a donné son approbation, la constitution d'un fonds d'affectation spéciale ou l'acceptation de contributions volontaires, dons ou donations à gérer par l'Organisation est subordonnée à l'approbation du Secrétaire général, qui peut déléguer ses pouvoirs au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion.

Règle 107.6

Il ne peut être accepté de contributions volontaires, dons ou donations à des fins spécifiques si ces fins sont incompatibles avec les principes et les buts de l'Organisation.

Règle 107.7

Les contributions volontaires, dons ou donations qui entraînent, directement ou indirectement, des obligations financières immédiates ou non pour l'Organisation ne peuvent être acceptées qu'avec l'approbation de l'Assemblée générale. »

3. Bien que, semble-t-il, les dons envisagés s'inspirent de préoccupations conformes aux politiques et aux buts de l'Organisation des Nations Unies, et que leur acceptation ne risque pas d'imposer directement ou indirectement une charge financière supplémentaire à l'Organisation, vous devez, avant de vous engager plus avant dans cette voie, demander l'agrément du Contrôleur, auquel le Secrétaire général a délégué ses pouvoirs en la matière conformément à la règle 107.5 des règles de gestion financière.

b) *Identification de l'origine commerciale des dons*

4. Le nom de l'Organisation des Nations Unies ne peut être employé qu'à ses fins officielles selon les termes de la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946, qui en interdit en

outre expressément l'utilisation à des fins commerciales. Pour faire respecter cette interdiction, l'ONU a pour pratique d'inclure dans ses contrats commerciaux une clause standard empêchant tout cocontractant de se faire connaître, par voie publicitaire ou autrement, comme un fournisseur de l'Organisation. Le but de cette clause est d'éviter l'exploitation d'un lien avec les Nations Unies à des fins mercantiles.

5. La politique et la pratique décrites plus haut doivent être respectées en l'espèce même si l'Organisation est censée recevoir cassettes, CD-Roms et films à titre de dons gratuits. La raison en est que les donations proviendraient d'entités commerciales et que le nom de l'ONU ne doit pas servir à cautionner telle ou telle firme ou ses services et/ou produits. Rien ne s'opposerait toutefois à ce qu'il soit indiqué sur un support distinct que le film, la cassette ou le CD-Rom a été mis gratuitement à la disposition de l'ONU par [nom de la firme]. La société en cause devrait s'engager à ne révéler d'aucune manière la donation faite à l'ONU.

7 juillet 1994

COMMUNICATIONS

10. L'ONU EST-ELLE EN DROIT DE DIFFUSER DES PROGRAMMES RADIOPHONIQUES DANS UN ÉTAT À PARTIR DES EAUX INTERNATIONALES OU D'UN ÉTAT TIERS ? — RÉSOLUTION 13 (I) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EN DATE DU 13 FÉVRIER 1946 — ARTICLE 39 DE LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS — ARTICLE XVI DE L'ACCORD ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET L'UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS — ARTICLE 109 DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES DE 1982 SUR LE DROIT DE LA MER — RÈGLEMENT DES RADIOCOMMUNICATIONS DE L'UIT

*Mémoire adressé au Directeur,
Département des affaires politiques*

1. Voici notre réponse aux deux mémoires, datés du 11 janvier et du 25 janvier 1994, dans lesquels vous demandez au Bureau des affaires juridiques un avis sur la question de savoir si l'Organisation des Nations Unies est en droit de diffuser des programmes radiophoniques vers Haïti à partir des eaux internationales ou d'un pays tiers. Vous trouverez ci-dessous nos vues, qui sont fondées sur la Charte des Nations Unies, les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, le droit de la mer et le droit des télécommunications.

Emission de programmes radiophoniques par les Nations Unies

2. Le droit des Nations Unies d'émettre des programmes de radio-diffusion peut être considéré comme tirant son origine de l'approbation par l'Assemblée générale, en 1946, des recommandations du Comité consultatif et technique de l'information relatives aux programmes, aux fonctions et à l'organisation du Département de l'information; la recommandation pertinente se lit comme suit :

« Les Nations Unies devraient également posséder une ou plusieurs stations d'émissions radiophoniques disposant des longueurs d'ondes nécessaires pour pouvoir communiquer avec les gouvernements des Etats Membres et les bureaux auxiliaires du Département, et pour diffuser leurs propres programmes³².

« 3. D'autre part, l'article 39 de la Convention internationale des télécommunications de 1982 (Nairobi)³³ reconnaît que : « les services d'exploitation des télécommunications des Nations Unies jouissent des droits et sont soumis aux obligations prévus dans cette Convention et dans le Règlement administratif »; et l'article XVI de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union internationale des télécommunications (UIT) [Atlantic City, 1947]³⁴ dispose ce qui suit :

« 1. L'Union reconnaît qu'il est important pour l'Organisation des Nations Unies de bénéficier des mêmes droits que les membres de l'Union dans l'exploitation des services de télécommunication.

« 2. L'Organisation des Nations Unies s'engage à exploiter les services de télécommunication qui dépendent d'elle conformément aux termes de la Convention internationale des télécommunications et du Règlement annexé à cette Convention... »

Emission de programmes radiophoniques à partir des eaux territoriales

4. A ce que nous croyons comprendre, il a été suggéré que l'ONU émette des programmes radiophoniques vers Haïti à partir d'une station installée sur une plate-forme située dans les « eaux internationales ». A cet égard, l'article 109 de la Convention des Nations Unies de 1982 sur le droit de la mer³⁵ dispose ce qui suit :

« 1. Tous les Etats coopèrent à la répression des émissions non autorisées diffusées depuis la haute mer.

« 2. Aux fins de la Convention, on entend par 'émissions non autorisées' les émissions de radio ou de télévision diffusées à l'intention du grand public depuis un navire ou une installation en haute

mer en violation des règlements internationaux, à l'exclusion de la transmission des appels de détresse. »

5. De son côté, l'alinéa 1 du paragraphe 1 de l'article 30 du Règlement des radiocommunications de l'UIT, que les activités de l'ONU en matière de télécommunication doivent respecter (voir *supra*, par. 3), stipule que :

« Il est interdit d'établir et d'exploiter des stations de radiodiffusion (radiodiffusion sonore et télévision) à bord de navires, d'aéronefs ou de tout objet flottant ou aéroporté hors des territoires nationaux. »

Le paragraphe 6 de l'article 59 du même instrument dispose que :

« Il est interdit aux stations de navire en mer d'effectuer un service de radiodiffusion »³⁶.

6. Nous sommes donc amenés à la conclusion que l'installation dans les eaux internationales d'une station de radio qui émettrait vers Haïti serait contraire aux règles pertinentes du droit international.

Emission de programmes radiophoniques à partir d'un Etat tiers

7. Pour que l'ONU puisse installer et exploiter dans un Etat tiers sa propre station radiophonique pour diffuser des programmes radiophoniques vers Haïti, il lui faudrait conclure avec l'Etat tiers en question un accord en bonne et due forme qui l'autorise à installer et exploiter la station, pose le principe de l'inviolabilité des locaux et détermine le statut du personnel assurant le service de la station.

8. L'ONU devrait en outre faire enregistrer ses fréquences radio conformément à la Convention internationale des télécommunications. Elle possède les droits d'une administration des télécommunications, notamment en matière d'enregistrement de fréquences radio auprès du Comité international d'enregistrement des fréquences, qui est un organe de l'UIT. Le Règlement des radiocommunications de l'UIT adopté en application de la Convention de l'UIT définit les procédures de consultation qui devraient être mises en œuvre au cas où les émissions de l'ONU gêneraient techniquement les activités des Etats membres de l'UIT en matière de télécommunication.

9. Si l'ONU décidait de louer par contrat ou autrement les installations et fréquences d'une station de radio opérant dans un Etat tiers (avec un rayon d'écoute suffisant pour atteindre Haïti), un accord approprié devrait être conclu avec cette station pour définir les conditions d'utilisation desdites installations et fréquences.

10. Si l'ONU envisage de diffuser des programmes radiophoniques à destination d'Haïti, c'est, semble-t-il, dans le cadre de ses efforts visant à faciliter le règlement de la situation politique régnant dans le pays et dans le dessein de renseigner la population haïtienne sur ses acti-

vités. A cet égard, nous notons que lorsque l'Organisation a, dans des contextes plus ou moins comparables, eu recours à ce type de mesures, elle l'a fait sur la base d'un mandat législatif précis. Il nous paraîtrait opportun, en l'occurrence, d'obtenir l'autorisation du Conseil de sécurité d'autant que les émissions en question pourraient bien être considérées par certaines parties comme contraires au principe de la non-ingérence, s'agissant d'affaires qui relèvent essentiellement de la compétence interne des Etats. Nous notons que ce principe tel qu'il est énoncé au paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au Chapitre VII. Nous ajoutons que, si les arrangements relatifs aux activités de radiodiffusion de l'Organisation devaient avoir des incidences financières, l'autorisation de l'Assemblée générale serait nécessaire.

3 février 1994

11. LA PROPRIÉTÉ ET L'EXPLOITATION DU RÉSEAU DE TÉLÉCOMMUNICATION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POURRAIENT-ELLES PASSER ENTRE LES MAINS DU SECTEUR PRIVÉ ? — RÉOLUTION N° 50 DE LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE 1989

*Mémoire adressé au Directeur, Bureau des services généraux
du Département de l'administration et de la gestion*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 1^{er} juillet 1994 sur le sujet susvisé. Nous notons que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a proposé d'ajouter sept antennes au système de télécommunication par satellite de l'Organisation qui comporte actuellement, entre autres éléments, 11 antennes paraboliques. Cette proposition a été examinée et, sous certaines conditions, approuvée par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Nous notons également qu'au cours des consultations officieuses qui se sont déroulées dans le cadre de la Cinquième Commission à la session en cours de l'Assemblée générale, certains représentants ont demandé si la propriété, l'exploitation et/ou l'entretien des installations du réseau des Nations Unies pourraient passer entre les mains d'une entité privée ou d'une agence de télécommunication extérieure à l'Organisation. Vous nous demandez si, à notre avis, la propriété et l'exploitation du réseau de télécommunication des Nations Unies pourraient être confiées au secteur privé et en particulier si l'ONU contreviendrait à la résolution n° 50 de l'UIT dans l'hypothèse où les antennes en question appartiendraient à un exploitant commercial privé. Nos vues sont exposées ci-dessous :

Observations générales

2. Le droit des Nations Unies d'émettre des programmes de radio-diffusion et d'avoir un réseau de télécommunication peut être considéré comme tirant son origine de l'approbation par l'Assemblée générale en 1946 des recommandations du Comité consultatif et technique de l'information relatives aux programmes, aux fonctions et à l'organisation du Département de l'information; la recommandation pertinente se lit comme suit :

« Les Nations Unies devraient également posséder une ou plusieurs stations d'émissions radiophoniques disposant des longueurs d'ondes nécessaires pour pouvoir communiquer avec les gouvernements des Etats Membres et les bureaux auxiliaires du Département, et pour diffuser leurs propres programmes³⁷. »

3. L'article 39 de la Convention internationale des télécommunications de 1982 (Nairobi)³⁸ reconnaît que « les services d'exploitation des télécommunications des Nations Unies jouissent des droits et sont soumis aux obligations prévus dans cette Convention et dans le Règlement administratif »; et l'article XVI de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union internationale des télécommunications (UIT) [Atlantic City, 1947] contient les dispositions suivantes :

« 1. L'Union reconnaît qu'il est important pour l'Organisation des Nations Unies de bénéficier des mêmes droits que les membres de l'Union dans l'exploitation des services de télécommunication.

« 2. L'Organisation des Nations Unies s'engage à exploiter les services de télécommunication qui dépendent d'elle conformément aux termes de la Convention internationale des télécommunications et du Règlement annexé à cette Convention... »

4. Aux termes des dispositions citées plus haut, l'ONU a les mêmes droits et est liée par les mêmes obligations que les Etats membres de l'UIT. Il apparaît donc qu'elle a, comme les Etats, tout loisir d'exercer ses droits et de s'acquitter de ses obligations de la manière qu'elle juge la plus appropriée.

La propriété et l'exploitation du réseau de télécommunication de l'ONU pourraient-elles passer entre les mains du secteur privé ?

5. La question telle qu'elle a été formulée à la Cinquième Commission comporte plusieurs aspects que nous examinerons ci-après l'un après l'autre.

a) *Exploitation par le secteur privé du réseau appartenant à l'Organisation*

6. Si l'ONU conserve la propriété de son réseau de télécommunication, les modalités d'exploitation et/ou d'entretien du réseau restent une affaire interne de l'Organisation. En d'autres termes, si l'Organisation estime qu'il est de son intérêt de confier l'exploitation et/ou l'entretien de son réseau de télécommunication à une entité commerciale privée de l'extérieur, elle peut conclure avec cette entité un contrat stipulant les conditions d'exploitation du réseau.

7. Les dispositions du contrat devront naturellement être pleinement conformes à l'ensemble des obligations internationales pertinentes incombant à l'Organisation en vertu des accords applicables, de façon que l'exploitation et/ou l'entretien du réseau n'aillent pas à l'encontre de ces obligations.

b) *Utilisation par l'ONU d'un réseau de télécommunication dont la propriété et l'exploitation seraient entre les mains d'une entité commerciale privée extérieure à l'Organisation*

8. Si l'ONU décide d'utiliser un réseau de télécommunication dont la propriété et l'exploitation seraient entre les mains d'une entité privée extérieure à l'Organisation, ce réseau ne serait pas considéré comme un réseau des Nations Unies aux fins des accords internationaux visés plus haut. L'Organisation devrait alors conclure avec l'entité en cause un contrat réglementant en détail les conditions dans lesquelles elle utiliserait le réseau.

9. Dans ce cas de figure, l'entité elle-même sera principalement responsable de l'exécution de toutes les obligations pertinentes découlant du droit international des télécommunications (enregistrement des fréquences radio, etc.) conformément aux procédures prévues par la législation nationale de l'Etat sur le territoire duquel cette entité opère.

10. Il y a également lieu de rappeler à cet égard que les installations de télécommunication utilisées par l'ONU dans le cas de figure considéré n'auront pas le statut d'installations des Nations Unies. Par exemple, l'entité ne bénéficiera pas de l'immunité de juridiction; ses biens, y compris les installations utilisées par l'Organisation en vertu du contrat visé plus haut, ne seront pas inviolables, etc. Ce changement de statut peut, au moins en théorie, marquer un recul par rapport au système actuel où l'ONU est propriétaire de son réseau, s'agissant par exemple d'atouts aussi précieux que la confidentialité.

c) *Transfert éventuel de la propriété des installations de télécommunication existantes de l'ONU à une entité privée extérieure à l'Organisation*

11. En principe, l'Organisation a le droit de disposer de ses biens mais la vente éventuelle de ses installations de télécommunication devrait se faire dans le respect des obligations qui lui incombent en vertu des accords internationaux applicables et des arrangements juridiques qu'elle a conclus avec les gouvernements sur le territoire desquels ces installations sont implantées.

12. S'agissant par exemple du Siège, la section 4 de l'Accord entre l'ONU et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation en date du 26 juin 1947³⁹ énumère les installations de radio que l'Organisation « pourra établir et exploiter dans le district administratif » et exige que « toutes autres installations de radio » soient « désignées par un accord additionnel entre l'Organisation des Nations Unies et les autorités américaines compétentes ». Eu égard à cette disposition, il apparaît que rien ne s'opposerait sur le plan économique à ce que l'Organisation vende ses installations de télécommunication situées dans le district administratif si, une fois vendues, les installations sont transférées ailleurs.

13. Il se peut toutefois qu'elles ne soient pas transférables ou que le vendeur et l'acheteur préfèrent les maintenir dans le district administratif : en pareil cas, l'agrément des autorités américaines serait requis comme prévu par les dispositions pertinentes de l'Accord de Siège de 1947. Ces autorités n'accepteraient pas nécessairement que des installations n'appartenant pas aux Nations Unies soient implantées et exploitées dans le district administratif.

Résolution n° 50 de l'UIT

14. La résolution n° 50 de l'UIT, adoptée par la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT (Nice, 1989) sous le titre « Emploi du réseau de télécommunication des Nations Unies pour le trafic de télécommunication des institutions spécialisées » n'évoque pas directement la question de la propriété du réseau de télécommunication des Nations Unies ni de tels ou tels de ses éléments. Son objectif semble être d'autoriser l'utilisation du réseau par les institutions spécialisées et de l'assujettir à certaines conditions (par. 1 à 4 de la résolution).

15. La résolution semble toutefois être conçue dans la perspective d'un réseau de télécommunication appartenant aux Nations Unies. Si donc la propriété du réseau de télécommunication de l'ONU tel qu'il existe est transférée à une entité privée étrangère à l'Organisation, la question de savoir si le trafic des institutions spécialisées peut l'emprunter, et dans quelles conditions, devra être réexaminée par toutes les parties

intéressées : l'UIT, l'ONU, les institutions spécialisées et les nouveaux propriétaires du réseau.

Conclusion

16. Compte tenu de ce qui précède, nous pensons comme vous que faire passer entre les mains d'une entité commerciale de l'extérieur la propriété, l'exploitation et l'entretien du réseau de télécommunication des Nations Unies comporte de sérieuses difficultés pratiques. Si donc cette possibilité est effectivement envisagée, elle devra être étudiée en profondeur et dans tous ses aspects (après consultation avec l'UIT et les gouvernements hôtes).

15 juillet 1994

-
12. PROJET DE DOTER LES MISSIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES D'UN SYSTÈME DE RADIODIFFUSION — DISPOSITIONS RELATIVES AUX COMMUNICATIONS FIGURANT DANS LES ACCORDS SUR LE STATUT DES FORCES — ARTICLE XVI DE L'ACCORD ENTRE L'ONU ET L'UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS — BASES JURIDIQUES DES ACTIVITÉS DE RADIODIFFUSION DES NATIONS UNIES

Mémoire adressé au Directeur par intérim de la Division des opérations hors Siège du Département des opérations de maintien de la paix

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 16 novembre 1994 sur la question susmentionnée. A ce que nous croyons comprendre, le Département des opérations de maintien de la paix souhaite voir établir et fonctionner des stations de radiodiffusion dans le cadre de toutes les opérations de maintien de la paix qui seront mises en place à l'avenir. Vous demandez : a) si les dispositions relatives aux communications figurant dans les accords sur le statut des forces conclus entre l'ONU et les Etats sur le territoire desquels se déroulent des opérations de maintien de la paix fournissent les bases requises à cet effet; b) comment il faudrait procéder là où il n'a pas encore été conclu d'accord sur le statut des forces; et c) si l'inclusion de dispositions sur la question dans la résolution pertinente du Conseil de sécurité créant une opération de maintien de la paix suffirait à autoriser des activités de radiodiffusion.

2. Les dispositions relatives aux communications contenues dans les accords sur le statut des forces en vigueur sont analogues à celles qui figurent aux paragraphes 10 et 11 du modèle d'accord⁴⁰. Le paragraphe 10 prévoit l'application de l'article III de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies pour ce qui est des facilités en ma-

tière de communication. Le paragraphe 11 se réfère, en ce qui concerne l'utilisation de la radio, au cadre juridique général établi pour le réseau des Nations Unies et le réseau par satellite. Ces dispositions visent à faire en sorte que les opérations de maintien de la paix soient dotées d'un réseau de télécommunication qui leur permette d'entrer rapidement et sans restrictions en communication, par tous les moyens appropriés, y compris les satellites radio, avec les bureaux des Nations Unies situés dans le territoire où se déroulent des opérations de maintien de la paix ou ailleurs. Les facilités en matière de communication prévues par les accords sur le statut des forces sont donc conçues pour que les communications officielles soient assurées tant entre les points situés dans le ressort de chaque bureau qu'entre les divers bureaux.

3. Les facilités en matière de télécommunication décrites plus haut satisfont aux besoins internes de l'ONU alors que celles que requerraient les activités de radiodiffusion de l'Organisation serviraient à informer le grand public pour qu'il apprécie correctement le rôle de chacune des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. On peut en conséquence estimer que les dispositions pertinentes du modèle d'accord n'autorisent pas, à elles seules, les opérations de maintien de la paix à entreprendre des activités de radiodiffusion.

4. Le droit de l'ONU de diffuser des programmes radiophoniques résulte de l'approbation par l'Assemblée générale, dans sa résolution 13 (I) en date du 13 février 1946, des recommandations du Comité consultatif et technique de l'information relatives aux programmes, aux fonctions et à l'organisation du Département de l'information; la recommandation pertinente est conçue comme suit :

« ... le Département facilite activement et encourage l'emploi de la radio pour la diffusion des informations relatives aux Nations Unies. A cet effet, il travaillera tout d'abord en collaboration étroite avec les services nationaux de radiodiffusion des Etats Membres. Les Nations Unies devraient également posséder une ou plusieurs stations d'émissions radiophoniques disposant des longueurs d'ondes nécessaires pour pouvoir communiquer avec les gouvernements des Etats Membres et les bureaux auxiliaires du Département, et pour diffuser leurs propres programmes. La station pourrait constituer un organisme central pour les réseaux nationaux de radiodiffusion désireux de coopérer dans le domaine international. *Le cadre des activités des Nations Unies en matière de radiodiffusion serait délimité, après consultation avec les organisations nationales de radiodiffusion.* » (c'est nous qui soulignons)

5. L'Assemblée générale a donc établi la base législative permettant à l'ONU d'exploiter ses propres stations d'émissions radiophoniques.

6. Par ailleurs, l'article XVI de l'Accord entre l'ONU et l'Union internationale des télécommunications relatif aux relations entre les deux organisations dispose ce qui suit :

« 1. L'Union reconnaît qu'il est important pour l'Organisation des Nations Unies de bénéficier des mêmes droits que les membres de l'Union dans l'exploitation des services de télécommunication.

« 2. L'Organisation des Nations Unies s'engage à exploiter les services de télécommunication qui dépendent d'elle conformément aux termes de la Convention internationale des télécommunications et du Règlement annexé à cette Convention... »

7. En vertu des dispositions susmentionnées, l'ONU a les mêmes droits et est liée par les mêmes obligations que les Etats membres de l'UIT dans l'exploitation de ses services de télécommunication, y compris la diffusion de programmes radiophoniques.

8. Il reste que l'ONU ne peut user de la faculté qui lui est conférée par la résolution 13 (I) de l'Assemblée générale et exercer les droits et s'acquitter des obligations prévus dans la Convention internationale des télécommunications et dans le Règlement annexé à cette convention qu'avec l'agrément de l'Etat qui doit accueillir la ou les station(s) de radiodiffusion et sous réserve de la conclusion d'un accord entre elle et l'Etat en question. Ce type d'accord est de règle pour l'ensemble des activités de l'ONU, y compris les opérations de maintien de la paix. Il ne manque pas de précédents à cet égard. Les accords de siège conclus avec divers Etats, par exemple ceux qui ont été conclus avec les Etats-Unis et le Kenya, contiennent des dispositions spécifiques sur les facilités de radiodiffusion.

9. Quant à savoir si l'inclusion de dispositions sur la question dans la résolution pertinente du Conseil de sécurité créant une opération de maintien de la paix suffirait à autoriser les activités de radiodiffusion, vous noterez qu'à moins que la résolution ne soit adoptée par le Conseil agissant en vertu du Chapitre VII, les conditions visées plus haut doivent être remplies.

10. Cela signifie, dans le contexte des opérations de maintien de la paix, que l'agrément de l'Etat sur le territoire duquel doivent se dérouler les activités de radiodiffusion est nécessaire, comme l'est également la conclusion d'arrangements juridiques appropriés entre l'ONU et l'Etat en cause, soit par le biais de l'inclusion des dispositions voulues dans l'accord sur le statut des forces pertinent soit par accord spécial sous forme d'échange de lettres. Cette deuxième solution s'imposera si un accord sur le statut des forces a été conclu. Ainsi qu'il a été indiqué au paragraphe 3, les accords sur le statut des forces actuellement en vigueur

n'autorisent pas, à eux seuls, les opérations de maintien de la paix à mener des activités de radiodiffusion.

11. Ce serait donc une erreur, sauf à obtenir l'agrément de l'Etat sur le territoire duquel doivent être installées des stations de radiodiffusion et à conclure des arrangements juridiques appropriés, de décider sans autre façon de créer et d'exploiter de telles stations dans le cadre des opérations de maintien de la paix.

12. Cela dit, si l'on s'attend à ce que l'Etat sur le territoire duquel est déployée une opération de maintien de la paix ne consente que très difficilement à ce que l'ONU mène des activités de radiodiffusion et si ces activités sont jugées essentielles à la conduite de l'opération, l'Organisation pourrait envisager de faire appel à un Etat tiers. Dans cette hypothèse également, l'agrément de l'Etat hôte serait nécessaire et les arrangements juridiques voulus devraient être conclus. En s'engageant dans cette voie, il faudrait veiller à ne pas heurter la sensibilité politique de l'Etat destinataire des émissions de radio.

21 décembre 1994

MAINTIEN DE LA PAIX

13. QUESTIONS DE SÉCURITÉ VUES DANS LA PERSPECTIVE DU MANDAT DES FORCES DE MAINTIEN DE LA PAIX — MANDAT D'ONUSOM II — RÉ-SOLUTION 897 (1994) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ — ACCORD D'HABILITATION ENTRE L'ONU ET LES ETATS-UNIS

*Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint
aux opérations de maintien de la paix*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 31 janvier 1994 par lequel vous nous transmettez un télégramme du Représentant spécial du Secrétaire général auprès d'ONUSOM II demandant l'autorisation de laisser se réinstaller dans l'enceinte d'ONUSOM, pour des raisons de sécurité, la mission de [nom d'un Etat] en Somalie⁴¹, qui a présenté une demande à cet effet. Nous notons que, d'après le télégramme du Représentant spécial, l'Etat en cause a besoin de l'espace nécessaire pour installer 20 à 25 caravanes à usage d'habitation et de bureaux pour les membres de la mission (une dizaine de personnes et 16 agents de sécurité) qui « seraient essentiellement autonomes et indépendants » et « cherchent simplement à se mettre en lieu sûr ». Nous notons également que le 18 février 1994, le Représentant permanent de l'Etat intéressé auprès de l'ONU vous a envoyé à ce sujet une lettre dans laquelle il vous a officiellement

présenté la demande susvisée en en précisant certains aspects. Vous souhaitez avoir l'avis du Bureau des affaires juridiques sur la question.

2. Nous pensons comme vous que, si la demande de l'Etat peut à première vue être considérée comme étant d'ordre pratique, elle a des incidences juridiques, politiques et financières qui doivent être analysées et prises en compte.

3. La première question à examiner est de savoir si ONUSOM peut, vu son mandat, veiller à la sécurité de missions étrangères à Mogadishu et ailleurs en Somalie.

4. Le mandat d'ONUSOM II a été approuvé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 814 (1993) du 26 mars 1993 à l'effet d'instaurer un climat de sécurité pour le déroulement des opérations d'aide humanitaire en Somalie. En approuvant les paragraphes 56 à 88 du rapport du Secrétaire général en date du 3 mars 1993 (S/25354), le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII, a confié à ONUSOM, entre autres tâches humanitaires, celle de :

« f) Protéger, selon qu'il conviendra, le personnel, les installations et le matériel de l'Organisation des Nations Unies et des autres organismes des Nations Unies, du CICR et des ONG, et prendre les mesures coercitives qui pourraient s'imposer pour neutraliser les éléments armés qui attaquent ou menacent d'attaquer les installations ou le personnel desdits organismes, en attendant la création d'une nouvelle force de police somalienne capable de se charger de cette tâche. » (c'est nous qui soulignons).

Le Conseil a en outre, au paragraphe 14 de sa résolution 814 (1993), prié le Secrétaire général, agissant par l'intermédiaire de son Représentant spécial, de « se charger de consolider, d'étendre et de maintenir la sécurité dans l'ensemble de la Somalie ».

5. Le mandat d'ONUSOM II a été révisé par le Conseil de sécurité dans sa résolution 897 (1994) du 4 février 1994, par laquelle il a approuvé les recommandations du Secrétaire général tendant à maintenir ONUSOM II avec, comme prévu notamment au paragraphe 57 de son rapport (S/1994/12), « un mandat révisé pour :

« g) Assurer la protection du personnel, des installations et du matériel de l'Organisation des Nations Unies et des autres organismes du système, ainsi que celle des organisations non gouvernementales menant une action humanitaire et aidant à la reconstruction. » (c'est nous qui soulignons).

6. Si donc ONUSOM II a un mandat vaste et diversifié, sa mission de protection est expressément limitée au personnel, aux installations et au matériel de l'Organisation des Nations Unies et des autres organismes du système ainsi qu'à ceux des organisations non gouvernementales concernées.

7. Nous sommes en conséquence d'avis que, s'agissant de personnel, d'installations et de matériel autres que ceux qui sont visés plus haut, les forces d'ONUSOM ne peuvent intervenir à des fins de protection que si leur action ne gêne pas l'exécution du mandat de l'opération et ne comporte pas d'incidences financières pour l'Organisation. Nous supposons que cette double condition serait remplie dans l'éventualité de la réinstallation dans l'enceinte d'ONUSOM II de la Mission de l'Etat en cause selon les modalités définies *infra* aux paragraphes 9 et 10, aucune mesure supplémentaire n'étant requise pour la protection de l'enceinte et aucun supplément des dépenses n'étant à prévoir pour l'Organisation. Dans l'hypothèse contraire, la réinstallation envisagée ne serait à notre avis possible que moyennant l'autorisation expresse du Conseil de sécurité.

8. Les obligations de l'ONU en ce qui concerne l'enceinte d'ONUSOM à Mogadishu sont définies dans l'Accord d'habilitation signé par l'Organisation et le Gouvernement des Etats-Unis le 6 juillet 1993. L'accord est muet sur la question de l'installation de missions diplomatiques d'Etats dans cette enceinte. Son paragraphe 10 dispose toutefois que l'enceinte doit « servir aux activités de maintien de la paix des Nations Unies en Somalie conformément au mandat du Conseil de sécurité ». Bien que, comme nous l'avons indiqué *supra* au paragraphe 5, la réinstallation envisagée ne semble pas être incompatible avec le mandat d'ONUSOM tel qu'il a été défini par le Conseil, il conviendrait, selon nous, de soumettre la demande de l'Etat intéressé à l'agrément des autorités américaines vu que l'Accord d'habilitation ne semble pas prévoir d'autres hypothèses que celle de l'occupation de l'enceinte par l'autorité habilitée. Ce consentement est de toute façon nécessaire puisque la réinstallation envisagée exige des mesures qui doivent être considérées comme comportant « la mise en place d'éléments permanents » (la lettre du Représentant permanent fait mention du creusement d'un puits et de la construction d'une fosse septique), et qui sont, à ce titre, conformément au paragraphe 4 de l'Accord d'habilitation, subordonnées à l'accord préalable des Etats-Unis donné par écrit.

9. Une fois cet accord obtenu, l'étape suivante pourrait consister dans la conclusion entre l'ONU et la Mission de l'Etat en cause d'un accord réglementant les conditions dans lesquelles la Mission pourra utiliser le territoire de l'enceinte aux fins susmentionnées. Avant d'entreprendre la rédaction de cet accord, il faudrait s'enquérir en détail auprès de l'Etat en cause des desiderata et des besoins de la Mission à réinstaller dans l'enceinte d'ONUSOM (durée de l'arrangement; utilisation des divers services d'utilité publique qui peuvent exister; preuve de l'identité aux fins de l'accès à l'enceinte, etc.) pour que l'accord contienne les dispositions voulues à cet égard. L'accord devrait également traiter d'un certain nombre de questions juridiques (indemnisation en cas de réclamation émanant des employés de la Mission ou de tierces parties, règlement des

différends, etc.). Le Bureau des affaires juridiques participera volontiers à la rédaction d'un tel accord si ce *modus operandi* est retenu.

10. Pourrait également être envisagée la conclusion directe entre la Mission de l'Etat en cause et les Etats-Unis d'un accord concernant l'utilisation par la Mission d'une partie du territoire de l'enceinte aux fins indiquées par l'Ambassadeur. Si cette voie rencontre l'agrément des parties intéressées, l'ONU et les Etats-Unis se borneront à apporter à l'Accord d'habilitation existant un amendement à l'effet d'exclure du champ d'application dudit accord une certaine parcelle du territoire de l'enceinte, étant entendu que toutes les autres questions résultant de l'utilisation par la Mission de ladite parcelle seraient réglées directement par l'accord entre les Etats-Unis et l'Etat en cause. Ce *modus operandi* semble préférable car il éviterait à l'Organisation de créer un précédent dont les conséquences ne sont pas absolument claires et d'avoir à résoudre des questions juridiques compliquées inhérentes à un arrangement qui serait une première, la question par exemple du statut juridique de la parcelle occupée par la Mission par opposition à celui de l'enceinte d'ONUSOM dans son ensemble.

25 février 1994

-
14. OPÉRATION DES NATIONS UNIES AU RWANDA — MANDAT DE LA MISSION D'ASSISTANCE DES NATIONS UNIES POUR LE RWANDA — RÉSOLUTIONS 872 (1993), 912 (1994), 918 (1994) ET 929 (1994) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

*Mémoire adressé au Sous-Secrétaire général
aux opérations de maintien de la paix*

1. Nous nous référons à votre lettre du 18 juillet 1994 à laquelle était jointe une copie de la lettre en date du 15 juillet 1994 (la « communication ») que le chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de la France auprès de l'ONU a adressée au Président du Conseil de sécurité et qui a été distribuée comme document officiel du Conseil de sécurité (S/1994/832). Vous nous demandez nos vues sur la communication de la France dans la perspective du mandat actuel de la MINUAR et des situations comparables qui se sont présentées dans le passé.

2. Dans sa communication, le Gouvernement français signale que la présence du « Président » du « gouvernement intérimaire » du Rwanda et de quatre de ses « ministres » a été constatée à Cyangugu dans la zone humanitaire établie par les forces françaises en exécution des résolutions 925 (1994) et 929 (1994) du Conseil de sécurité. A cet égard, le Gouvernement français a manifesté sa volonté de ne tolérer aucune acti-

tivité politique ou militaire dans la zone humanitaire et de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire respecter les règles applicables dans cette zone. Le Gouvernement français s'est en outre déclaré prêt à apporter son concours à toutes les décisions du Conseil de sécurité concernant les personnes en cause et à examiner toutes décisions auxquelles les Nations Unies pourraient souhaiter que la France apporte son concours.

3. Il y a lieu de rappeler que le Conseil de sécurité a autorisé deux opérations distinctes au Rwanda, à savoir l'opération conduite par la MINUAR et l'opération temporaire placée sous le commandement et le contrôle d'Etats Membres. Le mandat de la MINUAR initialement défini par la résolution 872 (1993) du Conseil de sécurité en date du 5 octobre 1993 a été modifié après les tragiques événements du 6 avril 1994 et la disparition, dans un accident d'avion, du Président du Rwanda. Dans sa résolution 912 (1994) du 21 avril 1994, le Conseil a modifié le mandat de la MINUAR comme suit :

- Agir comme intermédiaire entre les parties pour essayer d'obtenir leur accord à un cessez-le-feu;
- Faciliter la reprise des opérations de secours humanitaires dans la mesure du possible;
- Suivre l'évolution de la situation au Rwanda et faire rapport à ce sujet, y compris en ce qui concerne la sécurité des civils ayant cherché refuge auprès de la MINUAR.

Le Conseil a ensuite, par sa résolution 918 (1994) du 17 mai 1994, élargi le mandat confié à la MINUAR en y incluant les responsabilités suivantes :

- Contribuer à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda, y compris par la création et le maintien, là où il sera possible, de zones humanitaires sûres;
- Assurer la sécurité et l'appui de la distribution des secours et les opérations d'assistance humanitaire.

4. Eu égard aux délais à prévoir pour le rassemblement des ressources nécessaires au déploiement effectif de la MINUAR aux fins de la réalisation des objectifs définis dans la résolution 918 (1994) et réaffirmés par le Conseil dans sa résolution 925 (1994), et compte tenu de l'offre faite par des Etats Membres de coopérer avec le Secrétaire général pour atteindre ces objectifs, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII, a autorisé, par sa résolution 929 (1994) du 22 juin 1994, la mise en place d'une opération temporaire, placée sous le commandement et le contrôle des Etats Membres intéressés. Aux termes des paragraphes 2 et 3 de cette résolution, l'opération temporaire a été mise en place pour « contribuer de manière impartiale à la sécurité et à la protection des personnes déplacées, des réfugiés et des civils en danger au Rwanda... »

« en employant tous les moyens nécessaires pour atteindre les objectifs humanitaires énoncés aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 4 de la résolution 925 (1994) ».

5. Dans ces conditions et puisque la France est l'un des Etats Membres qui mènent l'opération temporaire susmentionnée, la position exprimée par le Gouvernement français dans sa communication est conforme aux dispositions pertinentes de la résolution 929 (1994) du Conseil de sécurité.

6. Quant à l'éventualité d'une décision du Conseil de sécurité au sujet des personnes visées dans la communication et à supposer qu'une telle décision porte sur des questions intéressant le maintien de l'ordre public, il convient de rappeler qu'un gouvernement d'unité nationale à large participation est entré en fonctions au Rwanda le 19 juillet 1994. Le maintien de l'ordre public relève donc de ce gouvernement et c'est en consultation avec lui qu'il faudra travailler au règlement des questions qui pourraient se poser en matière d'ordre public à propos des personnes visées dans la communication.

7. Dans le cas de la Somalie, que l'on pourrait songer à évoquer dans le présent contexte, il n'y avait pas de gouvernement en place pour s'occuper des questions relatives au maintien de l'ordre public. En l'absence de toute infrastructure gouvernementale, le Conseil de sécurité, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, a adopté la résolution 814 (1993) qui a autorisé ONUSOM II et l'a placée sous le commandement et le contrôle des Nations Unies. Le Conseil a ultérieurement, par sa résolution 837 (1993), autorisé ONUSOM II à « prendre à l'encontre de tous [les] responsables des attaques armées... toutes les mesures nécessaires... notamment pour qu'une enquête soit ouverte sur les actions des responsables et que ceux-ci soient arrêtés et détenus pour être traduits en justice, jugés et punis. »

21 juillet 1994

QUESTIONS DU PERSONNEL

15. CONDITIONS D'EMPLOI DES MEMBRES DE L'ÉLÉMENT DE POLICE DE LA MISSION D'OBSERVATION DES NATIONS UNIES EN EL SALVADOR — DÉSIGNATION DU BÉNÉFICIAIRE EN CAS DE DÉCÈS EN SERVICE — QUESTION DE L'APPLICABILITÉ DES LOIS NATIONALES — NATURE DE LA FORMULE P.2

Mémoire adressé au chef de la Section du personnel des missions de la Division des opérations hors Siège du Département des opérations de maintien de la paix

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 18 octobre 1993 sur le sujet susmentionné, dans lequel vous nous consultez au sujet des sommes à verser comme suite au décès en service d'un membre de l'élément de police de la Mission d'observation des Nations Unies en El Salvador, ressortissant de [nom d'un Etat Membre]. Nous notons qu'à son arrivée à la Mission, l'intéressé a rempli une formule de désignation de bénéficiaire (P.2) indiquant que, dans l'éventualité de son décès, les sommes lui revenant devraient être versées à concurrence de 75 % à sa mère et à concurrence de 25 % à sa fiancée. Nous notons également que les chèques correspondants établis au nom des deux bénéficiaires pour leur être acheminés par l'entremise du chef de l'élément de police de [nom de l'Etat] de l'ONUSAL (conformément aux règles applicables) ont été retournés par les autorités de l'Etat dont le défunt était ressortissant avec l'explication suivante : « La législation nationale prévoit qu'en l'absence de testament dans les formes légales, la succession sera divisée en deux, une moitié allant aux ascendants désignés par la loi et l'autre aux enfants par le sang. La législation nationale ne reconnaît en outre la validité d'un document des Nations Unies que s'il est dûment authentifié; la formule P.2 le serait-elle d'ailleurs qu'elle ne pourrait être considérée comme valable vu qu'aux termes de l'article 1167 du code civil national, le signataire de la formule a l'obligation de répartir les sommes lui revenant par moitié entre ses ascendants désignés par la loi et ses enfants par le sang. »

2. La lettre du chef du Service administratif de l'ONUSAL jointe à votre mémorandum indique que les autorités de l'Etat intéressé contestent le versement des sommes en cause aux bénéficiaires désignés sur deux bases : premièrement, « l'absence de testament dans les formes », la formule P.2 remplie par le défunt ne pouvant être considérée comme telle parce qu'elle n'a pas été dûment authentifiée; et, deuxièmement, le défaut de validité de la formule P.2, même dûment authentifiée, vu « l'obligation » de répartir par moitié les sommes en cause entre les ascendants désignés par la loi et les enfants par le sang.

3. Les règles des Nations Unies régissant les conditions d'emploi des membres du contingent de l'ONUSAL sont contenues dans la « Notice à l'usage des observateurs militaires/moniteurs de police affectés à la

Mission » de juillet 1991. Le paragraphe 83 de cette notice est conçu comme suit :

« D. — BÉNÉFICIAIRE

« 83. L'observateur militaire ou le moniteur de police est libre de désigner un bénéficiaire, que celui-ci soit une personne officiellement à sa charge ou non. A cette fin, chaque observateur militaire/moniteur de police est tenu, à son arrivée à l'ONUSAL, de remplir en triple exemplaire une formule de désignation de bénéficiaire. »

Le paragraphe 84 de la Notice se lit :

« E. — DÉCÈS

« 84. En cas de décès au service de l'Organisation des Nations Unies, l'indemnité sera versée selon la même procédure, mais au bénéficiaire dûment désigné par l'observateur militaire ou le moniteur de police et *dans les formes prescrites par la législation du pays de celui-ci*. Si aucun bénéficiaire n'a été désigné, l'indemnité sera versée à la succession du défunt. Dans les deux cas, le versement se fera par l'intermédiaire des Etats Membres, dont l'observateur militaire ou le moniteur de police est ressortissant. » (c'est nous qui soulignons).

4. Lues conjointement, ces deux dispositions sont quelque peu ambiguës : la première prévoit la « libre désignation » d'un bénéficiaire alors que la seconde subordonne le versement de l'indemnité au respect des « formes prescrites » par la législation nationale, formule qui se prête à diverses interprétations. Cela dit, la référence aux formes prescrites par la législation nationale qui figure au paragraphe 84 concerne le versement d'une indemnité (en cas de décès par exemple) et non le sort à réserver aux sommes qui se trouvent être dues au moment du décès. La Notice n'oblige donc pas à consulter la législation nationale pour savoir comment répartir les sommes en question.

5. S'agissant de la position des autorités de l'Etat intéressé, la formule P.2 ne constitue pas un testament et n'a pas été conçue dans cette perspective. L'Organisation a simplement trouvé là le moyen de s'acquitter de ses dettes vis-à-vis du défunt. Il entre donc dans sa compétence de déterminer si le P.2 a été correctement rempli et dûment signé et s'il est valable ou non pour les fins auxquelles il est destiné. Nous croyons comprendre que, dans le cas considéré, le P.2 est incontestablement valable.

6. Vu ce qui précède, nous pensons, comme le chef du Service administratif de l'ONUSAL, que les émoluments dus par l'ONU à l'intéressé au titre de ses services à l'ONUSAL, majorés des versements auxquels il avait droit au moment du décès, doivent être répartis conformément-

ment aux instructions qu'il a données à cet effet dans la formule P.2. Toute décision à l'effet contraire ferait fi de l'engagement pris par l'Organisation au moment où l'intéressé a rejoint la Mission.

...

5 janvier 1994

16. QUESTION DE SAVOIR SI LE DÉPARTEMENT DE L'INFORMATION
PEUT DEVENIR MEMBRE D'UNE FONDATION NATIONALE

*Mémoire adressé au Directeur de la Division des médias
du Département de l'information*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 12 novembre 1993 nous demandant notre avis sur « les incidences juridiques qu'aurait une décision par laquelle le Département de l'information accepterait de devenir membre d'une fondation que la Fondation internationale pour l'acquisition des droits de distribution de programmes vidéo et télévisés sur l'environnement et le développement est en train de créer en coopération avec Environnement télévisé ».

2. D'après les renseignements fournis dans votre mémorandum, la fondation envisagée serait une entité française partiellement financée par le Gouvernement français et régie par le droit français. Vous indiquez en outre que le Département de l'information aurait la qualité de membre de la fondation « avec un rôle strictement consultatif, de nature à faciliter la distribution des produits de la Division des médias mais n'impliquant pas de participation financière ». Nous ne savons pas en revanche quelles responsabilités le Département assumerait en devenant membre d'une entité privée extérieure à l'ONU. Nous nous demandons en particulier si le Département : a) ne serait pas tenu de participer à la création de la fondation, par exemple en s'associant aux démarches visant à doter la fondation du statut de personne morale au regard du droit français et en participant à la constitution du capital initial requis pour obtenir ce statut; b) ne serait pas tenu de participer à la gestion et à l'administration de la fondation; et c) serait déchargé de toute responsabilité financière quant aux dettes de la fondation.

3. Comme le Département de l'information fait partie du Secrétariat de l'ONU, les responsabilités qu'il assumerait en devenant membre de la fondation engagerait également le Secrétariat et, en dernière analyse, l'Organisation tout entière. Du point de vue juridique donc, un arrangement en vertu duquel le Département deviendrait membre d'une entité privée extérieure à l'ONU risquerait de gommer la différence de

statut et d'identité entre la fondation et l'ONU et d'associer l'Organisation aux activités de la fondation. Il pourrait également se faire que le Département, étant en position minoritaire au sein de la fondation, ne paraisse malencontreusement donner son aval à des activités et à des politiques ne cadrant pas nécessairement avec celles des Nations Unies. Nous estimons donc que le Département doit s'abstenir de devenir membre de la Fondation, même avec un rôle strictement consultatif.

4. S'il est juridiquement exclu que le Département devienne membre de la fondation, rien ne s'oppose en revanche à ce qu'il conclue avec elle des arrangements de coopération pour identifier les secteurs d'intérêt commun, les objectifs visés par les parties et les types d'activités de coopération paraissant nécessaires et profitables pour le Département. Nous sommes tous prêts à participer à la mise au point d'arrangements de coopération de cette nature entre le Département et la fondation, une fois celle-ci établie.

10 février 1994

17. LIENS JURIDIQUES ET CONTRACTUELS ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET CERTAINS GARDES DES NATIONS UNIES — STATUT DES GARDES DES NATIONS UNIES CANDIDATS AU RAPATRIEMENT — INSTRUCTION ADMINISTRATIVE ST/AI/295

Mémorandum adressé au Directeur adjoint aux affaires humanitaires

1. Dans votre mémorandum du 14 avril 1994, vous consultez le Bureau des affaires juridiques au sujet de la nature des liens juridiques et contractuels qui existent entre l'ONU et certains gardes des Nations Unies et vous demandez si l'ONU est juridiquement fondée à rejeter une demande collective de rapatriement et si elle est en droit de rejeter une demande individuelle motivée par la détérioration des conditions de sécurité dans le contexte auquel vous vous référez.

Régime applicable aux gardes des Nations Unies

2. S'agissant de la première question, nous croyons comprendre, sur la base des renseignements fournis par votre Département et par la Division des opérations hors Siège du Département des opérations de maintien de la paix, que les relations juridiques entre l'ONU et les membres du Contingent des gardes des Nations Unies sont pour l'essentiel définies dans un document intitulé « Conditions générales régissant l'affectation des membres du Contingent des gardes des Nations Unies » (ci-après les « Conditions générales »). Ce document a, semble-t-il, été publié par la Division des opérations hors Siège et envoyé aux gouvernements, qui

ont, à cette occasion, été invités à prêter leur concours aux fins de l'identification de personnes ayant le profil voulu pour pouvoir être recrutées comme gardes des Nations Unies.

3. Selon ce qui est prévu à l'annexe II des Conditions générales, les gardes des Nations Unies sont considérés par l'ONU comme des experts en mission au sens de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Ils sont appelés à signer la « Liste d'engagements » contenue à l'annexe II des Conditions générales. Aux termes du paragraphe 1 de cette liste, un garde des Nations Unies s'engage à ne rien faire qui puisse discréditer son statut de membre du Contingent des gardes des Nations Unies dans l'Etat en cause.

4. Nous constatons que ces conditions d'emploi sont conçues en termes généraux, la rémunération ou les émoluments versés dans chaque cas particulier n'étant pas spécifiés, non plus que la durée de l'engagement ou la manière dont l'Organisation peut mettre fin aux services de l'intéressé. Ne sont pas non plus prévues les conditions dans lesquelles un garde des Nations Unies peut résilier un engagement en cours ni celles dans lesquelles il peut demander son rapatriement.

5. Nous notons que les formules auxquelles le Secrétariat peut recourir pour s'assurer le concours de particuliers autrement qu'en les nommant fonctionnaires sont analysées dans le bulletin du Secrétaire général ST/SGB/177 du 19 novembre 1982. Ce bulletin précise que les particuliers en cause doivent être engagés conformément aux dispositions de l'instruction administrative ST/AI/295. Cette instruction ne dit rien du rapatriement mais elle contient une disposition sur la résiliation des types de contrat considérés qui se lit comme suit :

« 27. Chacune des parties [l'entrepreneur individuel ou l'Organisation] peut résilier le contrat de louage de services avant la date d'expiration prévue, en donnant un préavis par écrit à l'autre partie. Le préavis est de cinq jours pour les contrats d'une durée totale de moins de deux mois et de 14 jours pour les contrats de plus longue durée. »

6. Le responsable du Programme de secours d'urgence pour [nom de l'Etat intéressé] du Département des affaires humanitaires précise dans son mémorandum du 15 avril 1994 sur la question du statut des gardes des Nations Unies dont copie a été communiquée au Bureau des affaires juridiques, que, hormis la liste d'engagements, les gardes ne signent pas de documents « ayant force obligatoire » tels que contrats de louage de services. Le Bureau des affaires juridiques est d'avis que si, comme indiqué plus haut, les gardes des Nations Unies ne signent pas de contrat de louage de services ou autre document contractuel individuel, il faut admettre, en l'absence de clauses pertinentes dans les Conditions générales applicables à la nomination des gardes des Nations Unies, que les procédures relatives à la résiliation avant terme des engagements des gardes

des Nations Unies, suivie de leur rapatriement dans leur pays d'origine, doivent être celles que prévoient les contrats de louage de services du type classique énonçant les arrangements contractuels entre l'ONU et les personnes n'ayant pas le statut de fonctionnaire, y compris les experts en mission pour l'Organisation.

Demande de rapatriement du type ordinaire

7. Aux termes du paragraphe 27 de l'instruction administrative ST/AI/295 visée plus haut, un garde des Nations Unies peut obtenir la résiliation de son engagement moyennant un préavis à l'expiration duquel il est libre de quitter le service. L'instruction prévoit la possibilité pour l'une et l'autre partie de résilier un contrat avant la date d'expiration prévue en donnant un préavis par écrit à l'autre partie. Le préavis est de cinq jours pour les contrats d'une durée totale de moins de deux mois et de 14 jours pour les contrats de plus longue durée.

8. De son côté, l'ONU peut mettre fin à l'engagement d'un garde des Nations Unies s'il refuse de s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées.

Demande de rapatriement fondée sur la détérioration des conditions de sécurité

9. Pour ce qui est de votre deuxième question relative au cas où un garde des Nations Unies demande à être rapatrié parce qu'il craint pour sa sécurité, nous constatons que, sur ce point, l'instruction administrative ST/AI/295 est muette. Comme nous l'avons dit plus haut, un garde des Nations Unies peut toujours obtenir la résiliation de son contrat dans les conditions prévues au paragraphe 27 de l'instruction administrative en question. Le Bureau des affaires juridiques estime toutefois que si les craintes motivant la demande de rapatriement reposent sur des bases raisonnables, l'Organisation doit, pour se comporter en bon employeur, renoncer à la condition du préavis.

10. Cela dit, nous tenons à souligner que la question de savoir si les conditions de sécurité dans un pays ou dans une partie d'un pays sont ou non acceptables ne peut pas être laissée à l'appréciation individuelle des employés de l'Organisation. Les décisions relatives à la sécurité du personnel, y compris celles qui ont trait à la réinstallation, à la suspension des activités et à l'évacuation (phases II, III et IV du plan de sécurité), doivent être prises par des responsables de l'Organisation conformément aux dispositions pertinentes du Manuel de sécurité des Nations Unies.

18 avril 1994

18. STATUT DES MEMBRES DES ÉQUIPAGES D'AÉRONEFS ET DU PERSONNEL D'AP-
PUI MIS PAR UN ETAT MEMBRE À LA DISPOSITION DU HAUT COMMISSARIAT
DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS RWANDAIS — SECTION 22 DE LA
CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

*Télécopie adressée au chef par intérim de la Section de l'administration
du personnel du Haut Commissariat des Nations Unies pour les ré-
fugiés*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 27 juillet 1994 par lequel vous nous demandez notre avis sur le statut à accorder aux membres des équipages d'aéronefs et du personnel d'appui mis par le gouvernement d'un Etat Membre à la disposition du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés pour la conduite de ses opérations de pont aérien en faveur des réfugiés rwandais.

2. Le statut qu'il paraît souhaitable d'accorder aux personnes en question est celui d'experts en mission pour l'Organisation des Nations Unies au sens de la section 22 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946. Le Zaïre et le Rwanda, les deux Etats sur le territoire desquels ces personnes sont appelées à prêter leur concours au HCR, sont l'un et l'autre parties à la Convention susmentionnée.

3. Le statut d'expert en mission confère aux personnes en cause le droit aux privilèges et immunités nécessaires au libre exercice de leurs fonctions pendant la durée de leur mission, y compris le temps passé en déplacements en rapport avec la mission. Il leur donne en outre droit à un titre de voyage des Nations Unies conformément à la section 26 de la Convention.

4. Je tiens à souligner qu'en tant qu'experts en mission, les intéressés restent sous l'autorité du gouvernement de l'Etat considéré et n'ont pas le statut de fonctionnaire de l'ONU. L'Etat en question doit veiller à ce que chacun des membres des équipages d'aéronefs soit couvert par une assurance médicale et une assurance vie adéquates et soit assuré contre les risques de maladie, de blessure, d'invalidité ou de décès imputables à l'exercice des fonctions. L'ONU décline toute responsabilité en cas de demande d'indemnisation pour maladie, blessure ou décès attribuables aux tâches exécutées par les intéressés, dont le statut n'implique aucune responsabilité financière pour les Nations Unies mais auxquels l'ONU accordera l'assistance dont bénéficient normalement les experts en mission.

5. Je suggère que le HCR adresse au gouvernement de l'Etat intéressé une lettre confirmant le statut des personnes en cause et fixant leurs conditions d'emploi telles qu'elles sont esquissées ci-dessus.

28 juillet 1994

19. STATUT DES MILITAIRES DÉTACHÉS PAR LEURS GOUVERNEMENTS SUR LA BASE DE PRÊTS NON REMBOURSABLES — LE STATUT À ACCORDER À UNE NOUVELLE CATÉGORIE D'AGENTS DOIT ÊTRE EXAMINÉ PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE PRÉALABLEMENT À LA PUBLICATION DE L'INSTRUCTION ADMINISTRATIVE PERTINENTE

Mémoire adressé au Directeur de la Division du recrutement et des affectations du Bureau de la gestion des ressources humaines

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 23 juin 1994 dans lequel vous indiquez que le Bureau de la gestion des ressources humaines compte établir un groupe de travail interdépartemental pour examiner la question du statut des militaires détachés au Siège par leurs gouvernements sur la base de prêts non remboursables. Je crois comprendre que le groupe de travail a consacré plusieurs réunions à la question ces deux derniers mois et que l'avis du Bureau des affaires juridiques a été sollicité au sujet, en particulier, du statut à accorder à ces personnes dans le cadre de l'Organisation, statut qu'il est d'autant plus important de déterminer que les intéressés sont souvent appelés à se déplacer en voyage officiel.

2. À l'issue d'une réflexion approfondie et d'une série de consultations sur la question, et compte tenu du niveau professionnel et du caractère spécialisé des tâches dont les militaires s'acquittent pour les Nations Unies, le Bureau des affaires juridiques est parvenu à la conclusion que le statut qui leur convient le mieux est celui d'expert en mission au sens de l'article VI, section 22, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

3. Il est également apparu nécessaire d'énoncer dans des accords/arrangements bilatéraux qui lient l'ONU et les Etats Membres fournissant ce type de personnel les conditions de déploiement applicables. Le Bureau des affaires juridiques se chargerait d'établir le texte de ces accords/arrangements.

4. Avant d'entrer dans le détail des clauses et conditions à faire figurer dans ce texte, les points suivants doivent être précisés :

Type de visa

5. Il faudrait informer les autorités des Etats-Unis que l'ONU envisage d'accorder aux personnes en cause, pendant la durée de leur détachement auprès d'elle, le statut d'expert en mission et ce, parce que le statut découlant du visa G-2 accordé aux intéressés par les autorités américaines risque d'entrer en conflit avec celui d'expert en mission.

**Prestations dues en cas de décès
ou d'invalidité imputables au service**

6. Le régime à appliquer aux intéressés pendant la durée de leur détachement auprès de l'ONU pour ce qui est des prestations dues en cas

de décès ou d'invalidité imputables au service doit être défini. Si l'on envisage de dégager les Etats Membres qui fournissent ce type de personnel de toute responsabilité en la matière, il faut se rappeler que l'extension aux intéressés du bénéfice de l'appendice D du Règlement du personnel comporterait des incidences financières importantes pour l'Organisation et exigerait donc l'agrément du Bureau des services financiers.

Assurance maladie

7. Doit également être tranchée la question de l'assurance maladie à prévoir pour les intéressés. Comme ils n'ont pas le statut de fonctionnaire, l'assurance les concernant ne saurait être constituée ou subventionnée par les Nations Unies. Le soin de les assurer pourrait être laissé aux Etats Membres qui les mettent à la disposition de l'Organisation. Mais il ressort des échanges de vues qui ont eu lieu au cours des séances du groupe de travail que certains Etats Membres ont déclaré avoir des difficultés à faire face aux frais élevés de l'assurance maladie aux Etats-Unis. On pourrait également envisager que les intéressés s'assurent directement eux-mêmes en payant l'intégralité des primes. Etant donné l'importance des dépenses à assumer, la Section des assurances a, croyons-nous savoir, signalé que l'assurance pour les cas d'urgence offerte par Van Breda permettrait peut-être de résoudre le problème vu la modicité de la prime (20 dollars par mois). Mais la police en question ne vise que les cas d'urgence et ne couvre pas les soins médicaux ordinaires.

8. Une fois tranchée les questions évoquées plus haut, il conviendrait de soumettre à l'Assemblée générale un rapport contenant des propositions concrètes sur le statut des intéressés. Nous estimons que ce rapport devrait être établi en coordination avec, entre autres, le Bureau des affaires juridiques.

9. Je crois comprendre que le Bureau de la gestion des ressources humaines envisage de rédiger et de publier une instruction administrative sur la question. A notre avis, le statut de la nouvelle catégorie de personnel considérée ne peut pas être arrêté par voie d'instruction administrative et doit d'abord être approuvé par l'Assemblée générale. La publication d'une instruction administrative doit donc être différée jusqu'à ce que l'Assemblée ait examiné le rapport visé au paragraphe 8 et ait approuvé la recommandation pertinente du Secrétaire général.

24 octobre 1994

PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

20. APPLICABILITÉ DU DROIT DU TRAVAIL D'UN ETAT ACCRÉDITAIRE AUX RELATIONS DE TRAVAIL ENTRE MEMBRES DE MISSIONS OU FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX ET GENS DE MAISON TRAVAILLANT À LEUR SERVICE À TITRE PRIVÉ — PARAGRAPHES 2 ET 4 DE L'ARTICLE 33 ET PARAGRAPHE 4 DE L'ARTICLE 37 DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1961 SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

Télégramme adressé à la Juriste hors classe du Bureau de liaison juridique de l'Office des Nations Unies à Genève

Voici notre réponse à votre télécopie du 22 décembre 1993 à laquelle était jointe, pour observations de notre part, une lettre de la Mission de [nom d'un Etat] datée du 17 décembre 1993, concernant les personnes n'ayant ni la nationalité ni le statut de résident permanent de [nom de l'Etat] qui sont employées comme domestiques privés par des diplomates ou fonctionnaires d'organisations internationales ayant droit aux privilèges et immunités diplomatiques.

Nous notons que l'Etat accréditaire envisage de rendre son droit applicable aux relations de travail entre membres de missions ou fonctionnaires internationaux de la catégorie susvisée et gens de maison travaillant à leur service à titre privé. Dans cette perspective, il se propose de ne délivrer aux domestiques privés l'autorisation dont ils ont besoin pour entrer sur son territoire qu'à condition qu'ils concluent un contrat de travail avec leur employeur.

Ces questions doivent être examinées à la lumière des dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques⁴². Aux termes du paragraphe 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne, « les domestiques privés des membres de la Mission qui ne sont pas ressortissants de l'Etat accréditaire ou n'y ont pas leur résidence permanente sont exemptés des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services ». La Convention ne confère pas d'autres privilèges, immunités ou exonérations aux intéressés. Elle dit sans ambiguïté que les domestiques ne bénéficient de privilèges et immunités supplémentaires que « dans la mesure admise par l'Etat accréditaire ».

Eu égard à ces dispositions, l'Etat accréditaire ne semble pas contrevenir à la Convention de Vienne en rendant d'une manière générale son droit interne applicable aux relations de travail entre membres de missions ou fonctionnaires d'organisations internationales de la catégorie susvisée et domestiques privés travaillant à leur service. Il peut donc, semble-t-il, légitimement attendre des intéressés qu'ils définissent ce type de relations dans un contrat de travail conclu conformément à sa législation.

A cet égard, il faut aussi rappeler qu'aux termes du paragraphe 2 de l'article 33, les domestiques privés n'ayant pas la qualité de ressortissants ni de résidents permanents de l'Etat accréditaire qui sont au service exclusif des personnes en cause sont exemptés des dispositions de sécurité sociale qui peuvent être en vigueur dans l'Etat accréditaire et ce, à la condition qu'ils soient soumis aux dispositions de sécurité sociale qui doivent être en vigueur dans l'Etat accréditaire ou dans un Etat tiers. Doit également être pris en compte le paragraphe 4 de l'article 33 qui dispose que l'exemption prévue n'exclut pas la participation volontaire au régime de sécurité sociale de l'Etat accréditaire pour autant qu'elle est admise par cet Etat.

Dans le présent contexte, l'accent doit être mis sur l'important principe, codifié au paragraphe 4 de l'article 37 de la Convention de Vienne, qui veut que, dans l'exercice de leur compétence à l'égard des domestiques étrangers, les autorités de l'Etat accréditaire agissent « de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la mission ».

Nous sommes d'avis que, s'agissant de la question considérée, l'application d'une quelconque mesure de caractère punitif à des diplomates et/ou à leurs domestiques étrangers employés à titre privé serait contraire à l'esprit et à la lettre de la Convention de Vienne. Tenter d'imposer par la contrainte les règles du droit du travail de l'Etat accréditaire dans le présent contexte serait faire fi de l'immunité de la juridiction criminelle, civile et administrative de l'Etat accréditaire et des autres dispositions pertinentes de la Convention de Vienne. Si l'on veut que le droit du travail de l'Etat accréditaire régisse les relations du type considéré entre les personnes considérées, il faut procéder de manière à ne pas remettre en cause, entre autres, l'immunité de juridiction des agents diplomatiques.

24 janvier 1994

21. QUESTION DE SAVOIR SI LES MEMBRES DU PERSONNEL DES MISSIONS PERMANENTES AUPRÈS DE L'OFFICE DES NATIONS UNIES À GENÈVE SONT TENUS DE RÉSIDER EN SUISSE — SECTION 11 DE L'ACCORD DE 1946 AVEC LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DE L'ONU — ARTICLE 7 DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1975 SUR LA REPRÉSENTATION DES ÉTATS DANS LEURS RELATIONS AVEC LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DE CARACTÈRE UNIVERSEL

Mémoire adressé à la juriste hors classe du Bureau des affaires juridiques de l'Office des Nations Unies à Genève

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 4 janvier 1994 (avec pièces jointes) nous demandant nos commentaires sur le point de savoir si la décision des autorités suisses d'exiger des membres des missions qu'ils résident en Suisse contrevient à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques⁴³. Voici ce que nous avons à dire à ce sujet.

2. Aucune des dispositions des accords internationaux applicables qui régissent le statut juridique du personnel diplomatique des missions accréditées auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, à savoir l'Accord de 1946 avec le Conseil fédéral suisse sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies et la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, ne semble exiger catégoriquement que les membres du personnel diplomatique résident en permanence ou de façon suivie en Suisse pendant la période où ils sont en poste auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

3. L'Accord de 1946, qui reprend en gros les dispositions correspondantes de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, ne parle pas de « représentants permanents » ou de « représentants résidents ». Il vise en termes généraux les représentants des membres des Nations Unies qui doivent jouir, « durant l'exercice de leurs fonctions et au cours des voyages à destination ou en provenance du lieu de la mission », de certains privilèges et immunités, essentiellement fonctionnels.

4. La notion de « représentant permanent » s'est imposée dans le droit statutaire et la pratique des organisations internationales à la suite de l'adoption par l'Assemblée générale, le 3 décembre 1948, de la résolution 257 A (III). L'Accord de siège de la FAO conclu avec l'Italie parle de « représentants résidents » et l'Accord de siège de l'ONU conclu avec les États-Unis d'Amérique et l'Accord de siège de l'AIEA conclu avec l'Autriche parlent, dans leur version anglaise, de « resident representatives ».

5. Il y a lieu de signaler que l'Accord de 1958 entre l'ONU et l'Éthiopie relatif au Siège de la Commission économique des Nations

Unies pour l'Afrique fait une nette distinction dans son article 5 entre « les représentants des gouvernements qui participent aux travaux de la CEA » et les « représentants permanents des gouvernements auprès de la CEA ». Le terme « représentants permanents » pourrait être interprété comme signifiant que les intéressés doivent normalement résider en permanence dans le pays hôte pendant leur période d'accréditation auprès de l'Organisation en cause.

6. Il y a toutefois dans l'Accord de 1946 avec la Suisse une disposition qui se réfère au facteur de la résidence et ce, dans le contexte de l'assujettissement à l'impôt; elle se lit comme suit :

« Dans le cas où l'incidence d'un impôt quelconque *est subordonnée à la résidence* de l'assujetti en Suisse, les périodes pendant lesquelles les représentants des Membres de l'Organisation auprès de ses organes principaux et subsidiaires et aux conférences convoquées par l'Organisation se trouveront en Suisse pour l'exercice de leurs fonctions ne seront pas considérées comme des périodes de *résidence* » (c'est nous qui soulignons).

Mais cette disposition, si largement qu'on l'interprète, ne semble pas autoriser la conclusion que les « représentants des Membres » ne doivent résider qu'en Suisse durant leur période d'affectation auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

7. La Convention de Vienne ne réglemente pas directement la question de la résidence des agents diplomatiques. Elle semble partir de l'idée de base que les agents diplomatiques résident normalement, pour des raisons de nécessité pratique, dans le pays auprès duquel ils sont accrédités. Mais elle ne contient pas de règle expresse en ce sens et il ressort de notre analyse des travaux préparatoires que ses auteurs n'ont pas voulu traiter de la question.

8. Nous croyons toutefois important de rappeler que la Convention de Vienne prévoit expressément le cas où un chef de mission est accrédité, ou un membre du personnel diplomatique appelé à exercer ses fonctions, auprès « de plusieurs Etats, à moins que l'un des Etats accréditaires ne s'y oppose expressément⁴⁴ ». Il est clair que si, dans une telle hypothèse de double accréditation, l'un des Etats en cause demandait que les diplomates de l'Etat accréditant résident exclusivement sur son territoire, la logique de l'article ne serait pas pleinement respectée puisque ces diplomates seraient, par là même, mis dans l'impossibilité de s'acquitter convenablement de leurs fonctions auprès de l'autre Etat.

9. Une approche analogue a été adoptée dans la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel⁴⁵. Cette convention n'est pas encore en vigueur mais ses dispositions méritent d'être prises en compte dans le présent contexte car elles tentent de codifier les rè-

gles et pratiques coutumières touchant la représentation des Etats dans leurs relations avec n'importe quelle organisation de caractère universel. La question des accréditations ou nominations multiples fait l'objet de l'article 7 conçu comme suit :

« 1. L'Etat d'envoi peut accréditer la même personne en qualité de chef de mission auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou nommer un chef de mission en qualité de membre du personnel diplomatique d'une autre de ses missions.

« 2. L'Etat d'envoi peut accréditer un membre du personnel diplomatique de la mission en qualité de chef de mission auprès d'autres organisations internationales ou nommer un membre du personnel de la mission en qualité de membre du personnel d'une autre de ses missions.

« 3. Deux ou plusieurs Etats peuvent accréditer la même personne en qualité de chef de la mission auprès de la même organisation internationale. »

10. Mérite d'être évoqué dans le présent contexte un fait signalé dans l'Etude publiée en 1967 par le Secrétariat des Nations Unies à l'initiative de la Commission du droit international sur la pratique suivie par les Nations Unies, les institutions spécialisées et l'AIEA en ce qui concerne leur statut juridique, leurs privilèges et leurs immunités⁴⁶. L'Etude décrit la situation de l'époque comme suit : « toutes les missions permanentes auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, sauf trois, ont leur bureau à Genève, deux missions ayant leur bureau à Berne et *une à Paris* » (c'est nous qui soulignons). Ce fait a également été relevé au paragraphe 3, page 146, du troisième rapport du Rapporteur spécial de la Commission du droit international chargé de la question des relations entre les Etats et organisations intergouvernementales⁴⁷, rapport où figurent des projets d'articles, accompagnés de commentaires, qui ont trouvé leur forme définitive dans la Convention de Vienne de 1975 susvisée. Que les choses aient ou non changé depuis lors, le fait demeure que, dans un cas au moins, une mission permanente auprès de l'Office des Nations Unies à Genève a été établie ailleurs qu'en Suisse avec, selon toute vraisemblance, un personnel diplomatique affecté auprès de l'Office mais ne résidant pas en Suisse.

11. Il n'est pas rare que les diplomates accrédités auprès de l'Office résident dans un Etat voisin et, d'après nos dossiers, cette pratique n'a pas dans le passé suscité d'objection de la part de la Suisse. Si tel est bien le cas et dès lors que les accords applicables ne contiennent pas de dispositions nettes en sens contraire, on peut se demander si une règle coutumière ne s'est pas dégagée en la matière.

12. Compte tenu de ce qui précède, l'Etat de réception ne semble pas fondé à exiger que le personnel diplomatique des missions réside à l'intérieur de ses frontières.

7 février 1994

-
22. DOUBLE IMMATRICULATION D'AÉRONEFS — ARTICLE 18 DE LA CONVENTION SUR L'AVIATION CIVILE INTERNATIONALE (CONVENTION DE CHICAGO) — INAPPLICABILITÉ AUX AÉRONEFS DES NATIONS UNIES D'UNE RÉGLEMENTATION NATIONALE QUI EXIGERAIT L'IMMATRICULATION DANS L'ÉTAT EN CAUSE DES AÉRONEFS IMMATRICULÉS DANS UN AUTRE ÉTAT — ACCORD DE BASE TYPE RÉGISSANT LA COOPÉRATION ENTRE L'UNICEF ET LES GOUVERNEMENTS — ACCORD ENTRE L'ONU ET UN ÉTAT MEMBRE CONCERNANT L'ÉTABLISSEMENT DU SIÈGE DU PNUE

*Mémoire adressé à un représentant résident
du Programme des Nations Unies pour le développement*

1. Nous nous référons à notre conversation du 8 février 1994 et à votre mémorandum du 7 février 1994 concernant l'enregistrement des aéronefs dans l'Etat dont s'agit.

2. Comme je vous l'ai indiqué, le Règlement de 1979 sur l'aviation civile (navigation aérienne) de l'Etat en question exclut clairement toute nouvelle immatriculation dans cet Etat d'aéronefs déjà immatriculés à l'étranger. Plus précisément, le paragraphe 4.2 de la partie II du Règlement dispose ce qui suit :

« ... un aéronef *ne peut être immatriculé* ou conserver son immatriculation [dans ledit Etat] s'il apparaît... que...

« a) L'aéronef *est immatriculé* ailleurs que [dans cet Etat] (c'est nous qui soulignons).

« Cette disposition est conforme à la Convention sur l'aviation civile internationale (Convention de Chicago) qui interdit la double immatriculation des aéronefs (voir art. 18).

« 3. Mais l'Etat en cause envisage, à ce que nous croyons comprendre, d'exiger que les aéronefs qui y sont exploités sous immatriculation étrangère changent d'immatriculation. Comme les aéronefs ont la nationalité de l'Etat d'immatriculation, un tel changement ferait acquérir auxdits aéronefs la nationalité de l'Etat en cause. La Convention de Chicago permet certes les transferts d'immatriculation d'un Etat à un autre (voir article 13), mais elle ne prévoit pas la possibilité pour un Etat d'exiger ce type de transfert dans le cas des aéronefs valablement immatriculés dans un autre Etat.

« 4. Le Règlement susvisé ne contient pas de dispositions exigeant le changement d'immatriculation. Comme il est conforme aux dispositions de la Convention de Chicago, nous supposons que le nouveau régime sera mis en place par voie d'amendement à la législation existante et en coordination avec l'OACI.

« 5. Si l'Etat décide de modifier sa législation à l'effet d'imposer un changement de nationalité, faisant suite à un changement d'immatriculation, des aéronefs qui y sont exploités, vous devrez demander que les aéronefs des Nations Unies soient soustraits à l'application du nouveau régime en invoquant les raisons suivantes :

« a) Les aéronefs affrétés par les Nations Unies ne sont pas exploités dans l'Etat en cause à des fins lucratives ou commerciales. Ils sont utilisés à des fins spécifiques, en rapport avec le mandat confié aux Nations Unies par des résolutions du Conseil de sécurité visant au maintien de la paix et en vue de l'acheminement d'une assistance humanitaire. S'ils sont, pendant la conduite de ces opérations, basés dans l'Etat considéré, ils ne sont pas pour autant destinés à y rester en permanence ou à y avoir leur résidence ou leur domicile, seules hypothèses dans lesquelles un changement de nationalité pourrait légitimement être imposé;

« b) En signant en janvier 1993 l'Accord de base type régissant la coopération entre le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et les gouvernements, l'Etat en cause s'est engagé à faciliter dans son ressort l'utilisation et l'exploitation des aéronefs de l'UNICEF et à ne pas imposer de restrictions injustifiées à l'acquisition ou à l'utilisation et à l'entretien de ces aéronefs pour les activités de programme prévues (voir article XIX). L'article XIX se lit comme suit :

« Le gouvernement n'imposera pas de restrictions injustifiées à l'acquisition ou à l'utilisation et à l'entretien par l'UNICEF des aéronefs civils et autres moyens de transport nécessaires pour exécuter les activités de programme régies par le présent Accord et accordera à l'UNICEF les autorisations et permis nécessaires à ces fins. »

Il faudrait que vous insistiez auprès du gouvernement pour qu'il fasse bénéficier l'ONU du même privilège;

c) L'ONU a institué les procédures voulues pour que les aéronefs et exploitants auxquels elle fait appel pour ses activités de maintien de la paix et ses opérations humanitaires satisfassent aux normes de l'aviation internationale et, en particulier, aux dispositions de la Convention de Chicago. A cet égard, vous trouverez ci-joint un exemplaire de l'Accord modèle d'affrètement aérien qui est utilisé par l'ONU pour la fourniture de services de transport aérien à ses opérations de maintien de la paix. Dès lors que les aéronefs satisfont à toutes les normes de l'aviation civile internationale, l'Etat en question est tenu, en sa qualité de partie à la Con-

vention de Chicago, de respecter le principe de la réciprocité s'agissant de la délivrance de certificats valables. Il lui suffirait d'instituer une procédure de vérification et de validation des certifications d'immatriculation, d'exploitation et de navigabilité des aéronefs en cours de validité. L'ONU devrait pouvoir aider les autorités en cette matière en demandant aux exploitants auxquels elle fait appel de prêter leur concours;

d) Vous avez indiqué au cours de notre conversation téléphonique que l'ONU pourrait également demander à être exonérée des droits d'immatriculation dans l'hypothèse où les autorités s'en tiendraient à leur position touchant le changement de nationalité des aéronefs immatriculés à l'étranger. La chose nous paraît faisable et vous pourriez en fait vous appuyer sur les dispositions de l'Accord conclu entre l'ONU et l'Etat en cause au sujet de l'établissement du siège du PNUE. Par la section 17, c de cet accord, l'Etat dont s'agit s'est engagé à exonérer le PNUE de toutes taxes, « droits d'enregistrement et de timbre » et par la section 45, il a accepté d'appliquer *mutatis mutandis* les dispositions dudit accord aux autres bureaux de l'Organisation des Nations Unies.

...

10 février 1994

-
23. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA POLITIQUE CONSISTANT À NE PAS ACCEPTER D'ASSUJETTIR EXPLICITEMENT À UNE LOI NATIONALE LE RÉGLEMENT DES DIFFÉRENDS AUXQUELS PEUVENT DONNER LIEU LES CONTRATS DES NATIONS UNIES — SECTION 29, a DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Télécopie adressée à un juriste affecté au Tribunal international chargé de poursuivre les personnes présumées responsables de violations graves du droit international humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991

Le fondement juridique de la politique consistant à ne pas accepter d'assujettir à une loi nationale le règlement des différends auxquels peuvent donner lieu les contrats des Nations Unies est que l'ONU jouit de l'immunité de juridiction en vertu de la section 2 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention générale). La section 29, a de cette convention dispose néanmoins que l'ONU devra prévoir des procédures appropriées pour le règlement des différends en matière contractuelle ou autres différends de droit privé auxquels elle est partie. En principe, faute de pouvoir proposer une solution pratique en lieu et place du recours au règlement judiciaire, l'Organisation offre à ses cocontractants d'aller en arbitrage, généralement sous les auspices de la

Chambre de commerce internationale ou de l'Association américaine d'arbitrage.

Le 15 décembre 1976, l'Assemblée générale a adopté la résolution 31/98 par laquelle elle a recommandé « l'application du Règlement d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI) pour le règlement des litiges et des relations commerciales internationales, particulièrement par le renvoi au Règlement d'arbitrage dans les contrats commerciaux » et a prié « le Secrétaire général d'assurer la plus large diffusion possible au Règlement d'arbitrage ».

Depuis l'adoption de cette résolution, l'Organisation propose systématiquement l'inclusion dans les instruments contractuels d'une clause indiquant que le règlement de la CNUDCI régira l'arbitrage des différends avec les cocontractants. Aux termes du paragraphe 1 de l'article 33 du Règlement de la CNUDCI, le Tribunal doit, en l'absence d'indications quant à la loi choisie par les parties, « appliquer la loi désignée par la règle de conflit de lois qu'il juge applicable en l'espèce ». S'agissant des baux immobiliers, c'est la *lex situs* qui s'applique.

L'ONU refuse systématiquement d'inclure dans ses contrats une clause désignant la loi applicable parce qu'il est souvent difficile de parvenir à un accord sur ce point et qu'en tout état de cause, la désignation de la loi applicable risquerait d'être interprétée comme impliquant de la part de l'Organisation renonciation à son immunité de juridiction, les législations nationales ne contenant pas seulement des dispositions de fond mais réglementant également, par exemple, la procédure arbitrale, les mesures provisoires et l'exécution des sentences.

27 avril 1994

24. QUESTION DE SAVOIR SI L'ONU DOIT ÊTRE TENUE RESPONSABLE DE VIOLATIONS DE LA CONVENTION SUR LE COMMERCE INTERNATIONAL DES ESPÈCES DE FAUNE ET DE FLORE SAUVAGES MENACÉES D'EXTINCTION COMMISES PAR DES MILITAIRES D'ONUSOM II

Mémoire adressé au chef d'état-major

Je me réfère à votre lettre du 20 avril 1994 concernant les allégations de violations de la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction⁴⁸, dont il est fait état dans une lettre du 23 février 1994. Cette lettre soulève un certain nombre de questions juridiques sur lesquelles nous souhaitons formuler les observations ci-après :

...

2. Le paragraphe 1 de l'article VIII de la Convention est conçu comme suit :

« Les Parties prennent les mesures appropriées en vue de la mise en application des dispositions de la présente Convention ainsi que pour interdire le commerce de spécimens en violation de ses dispositions. Ces mesures comprennent :

« a) Des sanctions pénales frappant soit le commerce, soit la détention de tels spécimens, ou les deux;

« b) La confiscation ou le renvoi à l'Etat d'envoi de tels spécimens. »

La Convention définit le commerce comme « l'exportation, la réexportation, l'importation et l'introduction en provenance de la mer ». D'après les renseignements qui nous ont été communiqués, les actes reprochés aux militaires constituent manifestement des violations de la Convention et les gouvernements qui fournissent des contingents sont donc tenus de prendre des mesures préventives et correctives contre l'importation sur leur territoire de spécimens d'espèces menacées d'extinction.

3. Il a été suggéré que les auteurs des violations en cause soient considérés comme ayant abusé des privilèges et immunités des Nations Unies. En l'absence, dans le contexte d'ONUSOM II, d'accord sur le statut des forces, il se peut que le statut des contingents et leurs privilèges et immunités soient réglementés dans le cadre d'accords conclus entre les Nations Unies et les gouvernements contributeurs. Si de tels accords existent, les membres du personnel militaire bénéficient de l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat d'affectation mais continuent d'être soumis aux lois et à la juridiction de leur Etat d'origine. Comme la Convention s'en remet aux Etats Parties pour la mise en œuvre de ses dispositions et comme les Etats fournissant des contingents restent compétents pour connaître des délits commis par des membres de leur personnel militaire, la mise en œuvre des dispositions de la Convention incombe aux Etats fournisseurs de contingents qui y sont Parties, lesquels, de par leur statut d'Etat Partie, ont l'obligation d'empêcher et de punir le commerce des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction. Si, en présence d'actes commis ou en train d'être commis par leurs ressortissants en violation des dispositions de la Convention, les Etats s'acquittent de l'obligation susvisée, il n'y aura pas à faire jouer la notion d'abus des privilèges et immunités. Reste toutefois ouverte la question de savoir si les actes allégués en l'espèce constituent des délits criminels ou civils.

4. La crainte d'autre part été émise que l'ONU ne soit tenue pour responsable des agissements des militaires si elle s'abstient de prendre des mesures préventives ou correctives. Mais ni ONUSOM II, même

considérée comme l'autorité effective en Somalie, ni l'ONU n'ont d'obligations en vertu de la Convention et ne pourraient en conséquence être tenues pour responsables des violations de ses dispositions.

5. L'ONU pourrait utilement mettre les divers contingents de maintien de la paix et les pays fournisseurs au courant des interdictions et obligations énoncées dans la Convention; elle n'a pas à aller au-delà.

28 avril 1994

25. TAXE FÉDÉRALE DE SOLIDARITÉ SUR LES VACCINS — L'ONU EST-ELLE EXONÉRÉE DE CE TYPE DE TAXES ? — ARTICLE II, SECTIONS 7 ET 8, DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Mémoire adressé au chef du Groupe des achats et des transports de la Section des approvisionnements de la Division du Siège et des bureaux régionaux

Je me réfère à votre mémorandum du 4 mai 1994 concernant la question susmentionnée.

1. D'après les renseignements qui nous ont été fournis, la taxe fédérale de solidarité sur les vaccins est un droit d'accise qui est acquitté non par l'acheteur mais par le fabricant, lequel le répercute sur l'acheteur au moment de la vente du produit, et qui apparaît séparément sur la facture.

2. Dans la mesure où la taxe fédérale de solidarité sur les vaccins n'est pas un impôt direct, l'Organisation n'a pas droit à en être exempté sur la base de la section 7 de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

3. Il s'agit toutefois d'un droit d'accise auquel s'appliquent les dispositions de la section 8 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Cette section vise expressément l'exonération des droits d'accise et des taxes à la vente entrant dans le prix à payer. Elle se lit comme suit :

« Bien que l'Organisation des Nations Unies *ne revendique pas, en principe, l'exonération* des droits d'accise et des taxes à la vente entrant dans le prix des biens mobiliers ou immobiliers, cependant, quand elle effectue pour son usage officiel des achats importants dont le prix comprend 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 ou taxes. » (c'est nous qui soulignons).

L'ONU n'est donc pas non plus automatiquement exonérée sur la base de la section 8. Mais elle a le droit de demander au Gouvernement des Etats-Unis de prendre des dispositions administratives en vue de la remise ou du remboursement du droit d'accise quand elle effectue pour son usage officiel un achat important.

4. La position constante de l'Organisation est qu'un achat est « important » lorsque : a) la taxe à acquitter est suffisamment élevée, dans l'absolu et par rapport au prix d'achat total, pour qu'on puisse la considérer comme imposant une charge excessive à l'Organisation; ou b) l'achat est effectué sur une base récurrente.

5. A cet égard, nous notons que la réglementation des Etats-Unis exclut spécifiquement du bénéfice de l'exemption les personnes morales normalement exonérées d'impôt telles que les Etats, les collectivités locales et les établissements d'éducation à but non lucratif. Il faudrait signaler au laboratoire en cause que la réglementation n'exclut pas du bénéfice de l'exemption les organisations internationales normalement exonérées d'impôt.

6. La taxe fédérale de solidarité sur les vaccins est un droit d'accise manifestement visé par la section 8 de la Convention mais, comme on l'a vu plus haut, elle ne peut faire l'objet de la part de l'Organisation que d'une demande de remise ou de remboursement auprès du Gouvernement des Etats-Unis. Le Groupe des achats et des transports devra donc chercher à faire jouer la section 8 soit par la voie d'un certificat d'exonération de la taxe fédérale de solidarité sur les vaccins conçu en termes appropriés, soit en adressant les représentations voulues au Gouvernement des Etats-Unis.

9 mai 1994

26. ASSUJETTISSEMENT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES AU PAIEMENT DE TAXES D'ATTERRISSAGE ET DE STATIONNEMENT — SECTIONS 7, a ET 34 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES — ARTICLE 105 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

*Lettre adressée au Ministre des affaires étrangères
et de la coopération internationale d'un Etat Membre*

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Ministre des affaires étrangères et de la coopération internationale de [nom d'un Etat Membre] et a l'honneur de se référer à la note verbale du Ministère en date du 15 juin 1994 concernant les taxes d'atterrissage et de stationnement et taxes connexes prélevées sur l'Orga-

nisation à raison de l'utilisation des installations aéroportuaires par ONUSOM II.

Le Secrétaire général a dûment pris note de la position des autorités exposée dans la note verbale susvisée, selon laquelle les taxes d'atterrissage et de stationnement doivent être considérées comme la simple rémunération de services rendus et non comme des impôts directs dont l'ONU serait exonérée en vertu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946 (« la Convention »).

A cet égard, le Secrétaire général tient à réaffirmer la position de l'ONU touchant les redevances telles que taxes d'atterrissage et de stationnement et à préciser à cette occasion le régime fiscal auquel l'Organisation a droit.

La position constante de l'ONU est que les taxes d'atterrissage et de stationnement sont des impôts directs dont elle est exonérée en vertu des dispositions de la section 7, *a* de la Convention, à laquelle [l'Etat en cause] est partie. Cette position est explicitée dans l'Etude publiée en 1967 par le Secrétariat sur la pratique suivie par l'Organisation des Nations, les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique (Annuaire de la Commission du droit international, 1967, vol. II, document A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2), où il est précisé que le fait donnant lieu à la perception des taxes d'atterrissage et de stationnement est le simple fait d'atterrir ou de stationner sur un aéroport et qu'on ne peut donc considérer ces taxes comme la rémunération de services d'utilité publique dont l'ONU ne peut demander l'exonération en vertu de la section 7, *a* de la Convention.

La position de l'Organisation repose sur le principe fondamental énoncé au paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et développé dans la Convention selon lequel « L'Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses Membres des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». Les sections 7 et 8 de la Convention, qui définissent le régime fiscal auquel ont droit l'ONU et ses organes subsidiaires telle ONUSOM II, sont d'application constante. L'alinéa *a* de la section 7 qui concerne les taxes considérées dispose que l'ONU, ses avoirs, revenus et autres biens sont « exonérés de tout impôt direct, étant entendu, toutefois, que l'Organisation ne demandera pas l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique ».

Si les taxes d'atterrissage et de stationnement tombent normalement dans la catégorie des impôts directs, la question se pose de savoir si les taxes connexes relatives aux services décrits dans la note verbale du Ministère correspondent à « la simple rémunération de services d'utilité publique ». Cette formule a été interprétée dans l'Etude susvisée comme « ayant 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 calculés en fonction du volume de marchandises fournies ou des services rendus ». Si l'ONU est prête à acquitter les taxes correspondant à la rémunération de services rendus, il faut, comme l'indique l'Étude, que les services en cause puissent être identifiés, définis et détaillés avec précision.

Le droit de l'ONU à être exonérée des impôts directs existe indépendamment des législations et réglementations nationales et découle des obligations internationales que les États ont assumées en devenant parties à la Convention. À cet égard, il convient de souligner que le gouvernement de [l'État en cause] s'est engagé à « être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la... Convention » (sect. 34), ce qui signifie qu'en cas de conflit entre le droit interne et la Convention, celle-ci prévaut.

Nous croyons en outre devoir rappeler que pour définir les règles régissant la présence d'ONUSOM II et de son personnel dans [l'État en cause], le Secrétaire général a pris l'initiative d'un échange de lettres destiné à constituer un accord entre l'ONU et [ledit État]. La lettre du Secrétaire général en date du 8 février 1994, qui est, à ce jour, sans réponse, énumère les privilèges et immunités à accorder à ONUSOM II pour faciliter ses activités. Ces privilèges et immunités au nombre desquels figure « l'exonération de tous les impôts directs, taxes d'importation et d'exportation, droits d'enregistrement et prélèvements au titre de son personnel et de ses biens, fournitures, équipements, pièces de rechange et moyens de transport » sont conformes aux dispositions de la Convention.

Eu égard à ces précisions, le Secrétaire général veut croire que le gouvernement de [l'État en cause] réexaminera sa position et exonérera donc ONUSOM II de taxes telles que les taxes d'atterrissage et de stationnement et les taxes connexes qui ne correspondent pas à la rémunération de services d'utilité publique. Le Secrétaire général est prêt à passer en revue les taxes réclamées pour identifier celles qui correspondent à la rémunération d'un service d'utilité publique de façon à pouvoir régler définitivement les réclamations en suspens.

17 juin 1994

27. EXONÉRATION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DE TOUT IMPÔT DIRECT — NATURE D'UNE TAXE PARTICULIÈRE — INCOMPATIBILITÉ DE TOUTE MESURE ALOURDISSANT LA CHARGE FINANCIÈRE DE L'ORGANISATION AVEC LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Mémoire adressé au préposé à la régulation des mouvements du Centre de contrôle des mouvements du Service de la logistique et des communications du Département des opérations de maintien de la paix

Je me réfère à votre mémorandum du 27 juillet 1994 concernant une taxe de 15 % que les autorités d'un Etat Membre prétendent prélever sur le montant total d'un contrat conclu entre l'ONU et... Airlines. Il conviendrait que vous recommandiez au Centre de contrôle des mouvements de porter ce qui suit à la connaissance des autorités locales compétentes :

1. Aux termes de l'alinéa *a* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies à laquelle l'Etat en cause est devenu partie le 13 janvier 1978, « l'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont exonérés de tout impôt direct. Il demeure entendu, toutefois, que l'Organisation ne demandera pas l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique ».

2. D'après les renseignements dont nous disposons, la taxe dont s'agit doit s'appliquer au montant effectif du contrat et non aux frais de carburants, de manutention, d'atterrissage et de stationnement. Dans la mesure où elle ne correspond pas à la rémunération de services d'utilité publique rendus sous diverses formes (approvisionnement en carburant, manutention, atterrissage et stationnement), elle constitue un impôt direct au sens de l'alinéa *a* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Le contrat de l'ONU avec... Airlines en est donc automatiquement exonéré.

3. Aux termes de la section 34 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, l'Etat en cause « doit être en mesure d'appliquer les dispositions de la Convention ».

4. Au surplus, les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies doivent être interprétées en respectant l'esprit des principes de base de la Charte des Nations Unies, et en particulier de son Article 105, aux termes duquel l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Toute mesure pouvant avoir, entre autres effets, celui d'alourdir le fardeau de l'Organisation, notam-

ment dans le domaine financier, doit être considérée comme incompatible avec l'article en question.

3 août 1994

-
28. DROIT DES MEMBRES DE L'ÉLÉMENT MILITAIRE DE LA FORCE DES NATIONS UNIES CHARGÉE DU MAINTIEN DE LA PAIX À CHYPRE À ÊTRE EXONÉRÉS DES DROITS D'ENREGISTREMENT ET DE LA TAXE ROUTIÈRE — PORTÉE DE L'EXPRESSION « MEMBRES DE LA FORCE » — ÉCHANGE DE LETTRES DU 31 MARS 1964 ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LE GOUVERNEMENT CHYPRIOTE

Mémoire adressé au Directeur par intérim de la Division de l'Asie et du Moyen-Orient du Département des opérations de maintien de la paix

1. Je me réfère à la lettre en date du 29 juillet 1994 (avec pièces jointes) que le conseiller militaire de la Mission du Royaume-Uni vous a adressée au sujet de la question susvisée. Mon attention a été appelée sur cette lettre et les pièces jointes, dont j'ai reçu copie.

2. Je crois comprendre qu'au contraire des membres de l'élément civil de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre, les membres de l'élément militaire, sauf le commandant militaire et le chef d'état-major, sont assujettis au paiement des droits d'enregistrement et de la taxe routière au titre de leurs véhicules.

3. A cet égard, je tiens à confirmer que, comme l'a indiqué le juriste hors classe qui a examiné la question sur place, les membres de l'élément militaire de la Force peuvent prétendre à l'exonération des droits d'enregistrement et de la taxe routière conformément à l'article 26 de l'Accord conclu par échange de lettres en date du 21 mars 1964 entre l'ONU et le Gouvernement chypriote au sujet du statut de la Force. L'article 26 de cet accord est conçu comme suit : « Les soldes et émoluments que les gouvernements nationaux ou l'Organisation des Nations Unies versent aux membres de la Force ne sont pas soumis à l'impôt. Les membres de la Force sont également exonérés de tout autre impôt direct, à l'exception des taxes municipales qui frappent les services, et de tous droits et frais d'enregistrement ». Il y a aussi lieu de signaler que l'expression « membres de la Force » figurant dans les dispositions susmentionnées est définie à l'article 1 comme désignant « tout membre des forces militaires d'un Etat placé sous l'autorité du commandant de la Force des Nations Unies et tout civil placé sous l'autorité du commandant par l'Etat dont il est ressortissant » (c'est nous qui soulignons).

4. Compte tenu de ce qui précède, aucune distinction ne doit être faite entre les membres de l'élément civil et ceux de l'élément militaire de la Force pour ce qui est de l'exonération prévue à l'article 26.

19 septembre 1994

29. STATUT DES « AMBASSADEURS DU CŒUR » DE L'UNICEF —
DROIT DES INTÉRESSÉS AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au chef du Groupe des relations
avec le public du Département des affaires publiques de l'UNICEF*

1. Je me réfère à votre conversation téléphonique du 11 décembre 1994 avec un membre du Bureau des affaires juridiques au cours de laquelle vous avez indiqué que l'UNICEF souhaite nommer comme « ambassadeur du cœur » une personne qui siège actuellement au Parlement européen.

2. D'après les dossiers dont nous disposons, on attend des candidats aux fonctions d'« ambassadeur du cœur » qu'ils aient une position sociale en vue et que, jouissant d'un prestige international étendu et incontesté, ils soient prêts à le mettre au service de la cause et des objectifs de l'UNICEF. Pour ce qui est de leur statut, les « ambassadeurs du cœur » ne sont pas considérés comme des fonctionnaires de l'Organisation et ne sont pas assujettis aux Statuts de la Caisse des pensions, non plus qu'au versement des contributions du personnel ou aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel. Ils ne peuvent donc pas recevoir de « lettre de nomination » des Nations Unies. Mais chacun d'entre eux se voit remettre par le Directeur exécutif de l'UNICEF une lettre d'engagement indiquant brièvement ses obligations ainsi que les privilèges et immunités, exemptions et facilités auxquels il a droit. Cette lettre est normalement soumise au Bureau des affaires juridiques pour examen et approbation.

3. Il est à noter que les « ambassadeurs du cœur » ont droit, dans l'exercice de leurs fonctions officielles, aux privilèges et immunités prévus à l'article VI, sections 22 et 23, et à l'article VII, section 26, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale ») en leur qualité d'experts en mission, catégorie à laquelle s'applique également l'appendice D du Règlement du personnel en cas de blessure, maladie ou décès. Ainsi donc, les « ambassadeurs du cœur », bien qu'ils ne soient pas fonctionnaires de l'Organisation et ne soient pas soumis aux dispositions du Statut et du Règlement du personnel, sont couverts par l'appendice D.

4. Nous soulignons en outre que les intéressés ne perçoivent pas de traitement (honoraires ou rémunération symbolique de 1 dollar par an) mais peuvent avoir droit à des indemnités de voyage et de subsistance lorsqu'ils sont en mission pour l'UNICEF. Il y a lieu de leur délivrer, conformément à l'article VII, section 26, de la Convention générale un certificat attestant qu'ils voyagent pour le compte de l'UNICEF. Ce certificat n'équivaut pas au laissez-passer, qui est délivré exclusivement aux fonctionnaires de l'Organisation selon les prescriptions de l'article VII, section 24, de la Convention générale, mais il assure aux « ambassadeurs du cœur » le bénéfice de facilités analogues à celles qui sont accordées aux titulaires d'un laissez-passer des Nations Unies.

5. Bien que, comme nous l'avons indiqué supra au paragraphe 2, un « ambassadeur du cœur » ne puisse être considéré comme un fonctionnaire des Nations Unies, le lien que sa nomination crée entre lui ou elle et l'UNICEF et son admission au bénéfice de certains privilèges et immunités conduisent à l'assimiler dans la pratique à un fonctionnaire international. Il y a lieu de rappeler à cet égard que les fonctionnaires internationaux ont un devoir d'impartialité politique conformément au rapport sur les Normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux de 1954 établi par le Comité consultatif de la fonction publique internationale, rapport dont le paragraphe 33 est conçu comme suit :

« Etant donné l'indépendance et l'impartialité auxquelles ils sont tenus, les fonctionnaires internationaux doivent, tout en conservant leur droit de vote, s'abstenir de toute activité politique. »

6. Le même rapport précise, à titre d'illustration, dans son paragraphe 34 que « le fait d'appuyer publiquement un parti politique par des discours, des déclarations à la presse ou des articles est inadmissible » et ajoute au paragraphe 36 que « [d]ans le vaste domaine des affaires politiques et publiques, il ne suffit pas de s'abstenir de toute activité en faveur d'un parti déterminé. Le Code de conduite du fonctionnaire doit lui interdire de prendre publiquement position sur des questions controversées sur le plan national ou international. »

7. Dans ces conditions, nous déconseillons de nommer « ambassadeur du cœur » un membre actif d'un parti politique qui occupe, de surcroît, un siège électif au Parlement.

8. Nous croyons comprendre qu'à défaut de nommer l'intéressé « ambassadeur du cœur », il est question de lui conférer le titre de « représentant honoraire de l'UNICEF ». Nous voudrions souligner que l'expression « représentant de l'UNICEF » sert déjà à désigner les fonctionnaires qui font fonction de « représentant » de l'institution là où elle opère en vertu d'un accord de base régissant la coopération. Reprendre la

même expression dans un titre honoraire destiné à être conféré à un non-fonctionnaire engendrerait donc des confusions.

18 octobre 1994

30. QUESTION DE L'APPLICABILITÉ DE LA LÉGISLATION LOCALE AUX CONTRATS DE LOUAGE DE SERVICES CONCLUS DANS LE CADRE DE L'ORGANISME DES NATIONS UNIES CHARGÉ DE LA SURVEILLANCE DE LA TRÊVE — ARTICLE 105 DE LA CHARTE — CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Mémoire adressé au Directeur par intérim de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix

1. Nous nous référons au mémorandum du 22 septembre 1994 sur la question susvisée.

2. Il apparaît que M. A, qui était employé par l'ONUST comme entrepreneur individuel sur la base d'un contrat de louage de services a intenté une action contre l'ONUST devant le Tribunal régional du travail de Jérusalem pour « infraction à la législation israélienne du travail applicable sur le plan local ». Le chef du Service administratif de l'ONUST nous consulte « sur l'obligation des Nations Unies de se conformer à la législation locale du travail pour l'engagement d'entrepreneurs individuels sur la base de contrats de louage de services ». Vous indiquez que « le conseiller juridique de l'ONUST a eu des contacts avec les autorités locales israéliennes sur la question » mais nous ne savons pas quel a été le résultat de ces démarches.

3. L'Organisme des Nations Unies pour la surveillance de la trêve a été établi par le Conseil de sécurité pour surveiller la trêve en Palestine et prêter son concours aux parties aux fins de la surveillance de l'application des accords d'armistice de 1949. Plusieurs résolutions successives de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité, en particulier la résolution 194 (III) de l'Assemblée et les résolutions 50 (1948) et 73 (1949) du Conseil ont autorisé l'ONUST à s'acquitter de ces tâches. L'ONUST fait donc partie des Nations Unies et, s'agissant de son statut juridique et de ses activités, a droit aux privilèges et immunités dont bénéficie l'ONU en vertu des accords internationaux applicables.

4. Aux termes du paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies, « [l']Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts ». En vertu du paragraphe 2 du même Article, les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immu-

nités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation. Ces dispositions sont confirmées et précisées dans la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies qui stipule notamment que l'ONU et ses fonctionnaires jouissent de l'immunité de juridiction (art. II, sect. 2, et art. V, sect. 18). Israël est partie à la Charte comme à la Convention de 1946 et ces instruments sont donc applicables à l'ONUST et à ses fonctionnaires. L'ONUST jouit en conséquence de l'immunité de juridiction et ne peut être actionné devant un tribunal israélien sauf levée de son immunité par le Secrétaire général.

5. Quant à la question de l'applicabilité aux contrats de louage de services de la législation nationale en vigueur sur le plan local, il y a lieu de distinguer entre la situation d'un entrepreneur qui est, bien entendu, assujéti au droit national et celle de l'ONU qui bénéficie des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour s'acquitter de ses fonctions. Nous considérons que l'établissement des conditions d'emploi des entrepreneurs individuels relèvent du domaine d'application de ces privilèges et immunités. Au surplus, les entrepreneurs individuels acceptent ces conditions lorsqu'ils contractent avec l'Organisation et ils se privent de la possibilité d'invoquer la législation du travail locale qui régirait normalement les questions couvertes par le contrat de louage de services. L'entrepreneur est toutefois assujéti à la loi pour ce qui concerne ses obligations concernant, par exemple, le paiement de l'impôt, l'assurance obligatoire, etc.

6. Ainsi qu'il ressort de votre mémorandum et des pièces jointes, M. A a été employé par l'ONU sur la base d'une série de contrats de louage de services qui ont défini les conditions précises de son engagement. Le paragraphe 8 (« Arbitrage ») de ces contrats prévoit un mécanisme pour le règlement des différends entre les parties. Il dispose que tout différend résultant du contrat sera, « en cas d'échec des efforts visant à le résoudre par la négociation, soumis à l'arbitrage » et que « la décision à laquelle aboutira l'arbitrage tranchera définitivement le différend ». M. A est donc contractuellement tenu d'user de la procédure de règlement des différends prévue par son contrat de louage de services et n'est pas libre de porter ses griefs contre l'Organisation devant un tribunal israélien. L'ONU doit donc demander aux autorités israéliennes de faire valoir, conformément aux procédures établies, les immunités de l'Organisation au cas où M. A persisterait à se faire rendre justice par les tribunaux israéliens au lieu de soumettre ses griefs à l'arbitrage.

1^{er} décembre 1994

QUESTIONS PROCÉDURALES ET INSTITUTIONNELLES

31. STATUT, AU SEIN DES ORGANES DES NATIONS UNIES, DES INSTITUTIONS NATIONALES DE DÉFENSE DES DROITS DE L'HOMME — COMMISSION INDÉPENDANTE PALESTINIENNE DES DROITS DE L'HOMME

Mémoire adressé au chef de Cabinet du Secrétaire général

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 8 décembre 1993 sur le sujet susvisé. Vous nous avez consulté sur le point de savoir si la « Commission indépendante palestinienne des droits de l'homme » pourrait se voir accorder un statut quelconque vis-à-vis des Nations Unies.

2. Cette question se rattache au problème plus général du statut, au sein des organes des Nations Unies, des « institutions nationales de défense des droits de l'homme ». Les ordres juridiques nationaux sont de plus en plus nombreux à se doter de ce genre d'institutions, destinées à fonctionner comme un mécanisme de contrôle interne pour la protection et la promotion des droits de l'homme mais indépendamment des autorités gouvernementales. Il ne s'agit donc pas d'organisations intergouvernementales ou d'organisations non gouvernementales du type classique mais d'institutions gouvernementales, encore qu'indépendantes. A l'occasion de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de 1993, l'Assemblée générale a, pour la première fois, prévu, par la voie de l'inclusion dans le Règlement intérieur d'une disposition distincte, « la participation des représentants désignés par des institutions nationales de protection des droits de l'homme ». Mais le Conseil économique et social et la Commission des droits de l'homme n'ont pas encore modifié leur Règlement intérieur et leurs pratiques à l'effet d'autoriser la participation de ces institutions.

3. Pour le moment, il est d'usage, à ce que nous croyons comprendre, que les Etats qui se sont dotés de telles institutions en autorisent les représentants à participer aux travaux de la Commission des droits de l'homme en tant que membres de leurs délégations respectives. Ainsi, tout en conservant leur indépendance dans l'ordre interne, ces institutions font entendre leur voix depuis le siège de l'Etat qui les a créées. Cette pratique ne suscite pas d'objection sur le plan juridique en l'absence de décision accordant aux institutions en cause des droits de participation distincts.

4. Le pragmatisme qui caractérise le régime actuel s'impose encore davantage dans le cas de l'institution visée dans votre mémorandum en raison du statut particulier de la Palestine au sein de l'Organisation. A ce stade et en l'absence de décision de la part d'un organe compétent, nous estimons que, s'il y a accord entre la Palestine et la Commission indépendante palestinienne des droits de l'homme pour que celle-ci prenne la parole, au sein des organes des Nations Unies, depuis le siège d'observateur de

celle-là, tout en conservant son statut de commission indépendante, rien du point de vue juridique ne s'oppose à un tel arrangement. Chaque entité admise ou invitée à participer à l'Assemblée générale décide de la composition de sa délégation et détermine qui peut parler en son nom.

4 janvier 1994

-
32. QUESTION DE SAVOIR SI LA PREMIÈRE SESSION DE LA CONFÉRENCE DES PARTIES À LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES POURRAIT SE TENIR À UNE DATE DIFFÉRENTE DE CELLE QUE PRÉVOIT LA CONVENTION

*Télex adressée au conseiller juridique
du Secrétariat des changements climatiques à Genève*

Nous nous référons à votre conversation téléphonique du 13 janvier 1994 avec un membre du Bureau des affaires juridiques au cours de laquelle vous avez sollicité les vues du Bureau au sujet des incidences de l'entrée en vigueur, le 21 mars 1994, de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques⁴⁹. Selon vos explications, un problème se pose du fait que, par sa résolution 48/189 du 21 décembre 1993, l'Assemblée générale a accepté l'offre de l'Allemagne d'accueillir la première session de la Conférence des Parties à la Convention du 28 mars au 7 avril 1995. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 7 de la Convention, la première session de la Conférence doit être convoquée un an au plus tard après l'entrée en vigueur de la Convention, délai qui vient à expiration le 21 mars 1995.

Nous notons qu'au paragraphe 1 de sa résolution 48/189, l'Assemblée générale a précisé que la première session de la Conférence se tiendrait aux dates indiquées « sous réserve des dispositions applicables de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques ». Le paragraphe 4 de l'article 7 visé plus haut est donc applicable. La première session de la Conférence des Parties doit en conséquence se tenir dans le délai fixé au paragraphe 4, la date butoir étant celle du 21 mars 1995. Toutefois, les États parties pourraient, après l'entrée en vigueur de la Convention, décider par accord unanime de tenir la première session de la Conférence aux dates indiquées dans la résolution 48/189. Faute d'un tel accord unanime, la première session de la Conférence devra être convoquée en respectant la lettre de la Convention.

25 janvier 1994

33. STATUT DE LA RÉPUBLIQUE FÉDÉRATIVE DE YOUGOSLAVIE POSTÉRIEUREMENT À L'ADOPTION DE LA RÉOLUTION 47/1 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, POUR CE QUI EST DE LA PUBLICATION INTITULÉE « TRAITÉS MULTILATÉRAUX DÉPOSÉS AUPRÈS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL »

Lettre adressée au Représentant permanent d'un Etat Membre

Au nom du Secrétaire général, j'ai l'honneur d'accuser réception de la lettre que vous lui avez adressée le 14 janvier 1994 pour lui demander, en particulier, que les « corrections appropriées » soient apportées à la publication intitulée « Traités déposés auprès du Secrétaire général, Etat au 31 décembre 1992 »⁵⁰, et à d'autres publications et que le nécessaire soit fait pour que les éditions ultérieures »reflètent fidèlement la situation résultant de la dissolution et de la disparition de l'ex-Yougoslavie".

Je voudrais faire les observations suivantes au sujet de cette demande :

a) Comme vous le savez, le chargé d'affaires par intérim de la Mission permanente de la Yougoslavie auprès de l'Organisation des Nations Unies a, par des lettres datées du 27 avril 1992 adressées au Président du Conseil de sécurité et au Secrétaire général⁵¹, communiqué le texte d'une « Déclaration adoptée le 27 avril 1992 à la session commune de l'Assemblée de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, de l'Assemblée nationale de la République de Serbie et de l'Assemblée de la République du Monténégro ». Le paragraphe 1 de cette Déclaration se lit en partie comme suit :

« La République fédérale de Yougoslavie, assurant la continuité de l'Etat et de la personnalité juridique et politique internationale de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, respectera strictement tous les engagements que la République fédérative socialiste de Yougoslavie a pris à l'échelon international. »

Sous le couvert de la lettre qu'il a adressée au Secrétaire général, le chargé d'affaires a également transmis une note en date du 27 avril 1992 qui contenait la déclaration suivante :

« Dans le strict respect de la continuité et de la personnalité internationale de la Yougoslavie, la République fédérale de Yougoslavie continuera à exercer tous les droits conférés à la République fédérative socialiste de Yougoslavie et à s'acquitter de toutes les obligations assumées par cette dernière dans les relations internationales, y compris en ce qui concerne son appartenance à toutes les organisations internationales et sa participation à tous les traités. »

b) A la suite de la publication de cette Déclaration, plusieurs Etats ont rejeté la prétention de la République fédérative de Yougoslavie à assumer la qualité de membre d'organisations internationales à la place de l'ex-Yougoslavie et à assurer la continuité de sa personnalité juridique internationale ou ont formulé des réserves à cet égard [ainsi qu'il ressort

par exemple de la lettre en date du 27 mai 1992 que le Ministre des affaires étrangères de votre pays a adressée au Secrétaire général (A/47/234-S/24028)]. Il n'en reste pas moins que, pendant environ cinq mois après la publication de la Déclaration, entre le 27 avril et le 23 septembre 1992, les représentants de la République fédérative de Yougoslavie ont participé aux réunions des Nations Unies en tant que représentants de la Yougoslavie. Le 22 septembre 1992, le « Premier Ministre de la République fédérative de Yougoslavie » a pris la parole à la 7^e séance plénière de la quarante-septième session de l'Assemblée générale.

c) Le 22 septembre 1992, l'Assemblée générale, ayant reçu la recommandation du Conseil de sécurité en date du 19 septembre 1992 [résolution 777 (1992)] tendant à décider que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) devrait présenter une demande d'admission à l'Organisation des Nations Unies et qu'elle ne participera pas aux travaux de l'Assemblée générale, a adopté la résolution 47/1 par laquelle elle a estimé que la République fédérative de Yougoslavie ne pouvait pas assumer automatiquement la qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies à la place de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie et a en conséquence décidé que la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) devrait présenter une demande d'admission à l'Organisation et qu'elle ne participerait pas aux travaux de l'Assemblée générale.

d) Le 29 septembre 1992, j'ai écrit séparément aux Représentants permanents de la Bosnie-Herzégovine et de la Croatie (le texte de la lettre a été ultérieurement publié sous le couvert d'une note du Secrétaire général portant la cote A/47/485) pour leur exposer l'opinion mûrement réfléchie du Secrétariat quant aux conséquences pratiques de l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 47/1. J'ai déclaré dans ce contexte que « la résolution ne met pas fin à l'appartenance de la Yougoslavie à l'Organisation et ne la suspend pas... La résolution n'enlève pas à la Yougoslavie le droit de participer aux travaux d'organes autres que ceux de l'Assemblée ». La résolution 47/1 a, depuis la publication de cet énoncé des conséquences pratiques de son adoption, été rappelée par le Conseil de sécurité dans sa résolution 821 (1993) et les deux résolutions ont été rappelées et réaffirmées par l'Assemblée générale (respectivement dans ses résolutions 47/229 et 48/88) sans que l'interprétation donnée par le Secrétariat fasse l'objet d'aucune critique.

e) Pendant toute l'année qui a suivi l'adoption de la Déclaration, du 27 avril 1992 au 29 avril 1993, les représentants de la République fédérative de Yougoslavie ont été admis à représenter la Yougoslavie dans le cadre des réunions du Conseil économique et social et de ses organes subsidiaires. Le 29 avril 1993, l'Assemblée générale a adopté la résolution 47/229 par laquelle elle a décidé que la République fédérative de

Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne participerait pas aux travaux du Conseil économique et social.

f) Au paragraphe 19 de sa résolution 48/88 du 20 décembre 1993, l'Assemblée a réaffirmé sa résolution 47/1 du 22 septembre 1992 et a demandé instamment aux Etats Membres et au Secrétariat, dans l'esprit de ladite résolution, « de mettre fin à la participation de fait de la Serbie et du Monténégro aux travaux de l'Organisation ». Comme l'indique le rapport du Secrétaire général soumis conformément au paragraphe 29 de cette même résolution, l'adoption du paragraphe 19 de la résolution 48/88 n'a rien changé à la position mûrement réfléchie du Secrétariat dont il est fait état à l'alinéa *d* ci-dessus. Le rapport précise que, « [s]'agissant des questions relatives au statut des Etats Membres, [le Secrétariat] ne peut prendre de mesures en l'absence de décisions pertinentes des organes compétents de l'Organisation⁵² ».

g) De même, le Secrétaire général, tout en étant conscient que divers Etats rejettent ou contestent la prétention de la République fédérative de Yougoslavie à assurer la continuité de la personnalité juridique de la République fédérative socialiste de Yougoslavie, y compris en ce qui concerne la participation aux traités internationaux que cette dernière a ratifiés et auxquels elle a adhéré, n'est pas en mesure, en sa qualité de dépositaire, de rejeter ou d'ignorer cette prétention (qui relève de la question de droit international général de la succession d'Etats), en l'absence d'une décision émanant d'un organe compétent représentatif de la communauté des Etats dans son ensemble ou, dans le cas d'un instrument conventionnel particulier, par l'organe de traité compétent. Aucune des résolutions de l'Assemblée générale visées plus haut n'aborde cette question de droit international général.

h) En l'absence de décision d'un organe compétent qui fournisse des directives en la matière, le Secrétaire général s'en tient au statu quo pour ce qui concerne les formalités relatives aux traités et les références à la Yougoslavie dans les publications pertinentes. Il a par exemple, depuis le 27 avril 1992, fait distribuer trois notifications dépositaires concernant des actions communiquées par le Gouvernement de la Yougoslavie au sujet de traités qui étaient en vigueur pour la République fédérative socialiste de Yougoslavie, à savoir : dépôt de l'instrument d'acceptation des amendements à la Constitution de l'Organisation mondiale de la santé (C.N.153.1993.TREATIES-3 du 19 juillet 1993); communication concernant la position du Gouvernement de la Yougoslavie touchant la succession de la Bosnie-Herzégovine à la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide (C.N.228.1992.TREATIES-3 du 26 août 1993); et notification d'application des Règlements annexés à l'Accord concernant l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque de l'homologation des équipements et pièces de véhicules à moteur (C.N.219.1993.

TREATIES-12 du 29 août 1993). Aucune objection ou communication n'a été reçue au sujet de ces notifications.

i) Les observations qui précèdent sont sans préjudice tant de l'application du droit des traités conformément au droit international général que des dispositions de traités particuliers affectant la participation des Etats.

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, je suis au regret de vous informer que le Secrétaire général n'est pas en mesure d'accéder à vos demandes.

31 janvier 1994

34. ADMISSION D'ENTITÉS AUTRES QUE DES ETATS AU STATUT D'OBSERVATEUR
À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — STATUT DE L'ORDRE SOUVERAIN ET MILI-
TAIRE DE MALTE

Mémorandum adressé au Secrétaire général

...

2. Dans la pratique de l'Assemblée générale, les organisations intergouvernementales et d'autres organisations, essentiellement des mouvements de libération nationale, ont été admises au statut d'observateur par la voie d'une décision de l'Assemblée générale prise dans chaque cas sur une base ad hoc. La procédure suivie consiste dans l'inscription à la demande d'un ou de plusieurs Etat(s) Membre(s) d'un point approprié à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, suivie de l'adoption par l'Assemblée d'une résolution accordant le statut demandé à l'organisation en cause.

3. S'agissant des Etats observateurs, l'Assemblée générale n'intervient pas; c'est le Secrétaire général qui accorde les facilités liées au statut d'observateur aux Etats non membres qui établissent des bureaux permanents au Siège. Comme vous le savez, le Secrétaire général n'est pas à même de décider seul si une entité donnée possède ou non les attributs d'un Etat souverain jouant un rôle sur le plan international. La pratique s'est donc établie dès le début des années 50 de trancher la question de savoir si une entité est ou non un « Etat » aux fins de l'octroi des facilités liées au statut d'observateur en appliquant le critère décisif de l'appartenance à une des institutions spécialisées des Nations Unies.

4. L'Ordre souverain et militaire de Malte n'est membre à part entière ou membre associé d'aucune institution spécialisée. Il a tenté de se faire reconnaître le statut d'observateur par divers institutions spécialisées et programmes des Nations Unies. Pour ce qui est de l'ONU elle-même, l'Ordre a des liens officieux avec l'UNICEF et d'autres program-

mes des Nations Unies mais le seul organe intergouvernemental qui lui ait accordé le statut d'observateur, en 1957, est le Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

5. S'agissant des institutions spécialisées, le statut d'observateur a été reconnu à l'Ordre de Malte dans une mesure limitée par l'UNESCO et l'OMS. Dans le cas de l'UNESCO, c'est le Conseil exécutif, organe intergouvernemental, qui a décidé en 1962 d'autoriser l'Ordre à envoyer des observateurs à la Conférence générale. Pour ce qui est de l'OMS, l'Ordre a tenté sans succès d'en devenir membre à part entière au début des années 50. En 1962, le Directeur l'a invité à participer à l'Assemblée mondiale de la santé en qualité d'observateur chaque fois que le programme des travaux inclurait des points présentant un intérêt pour l'Ordre. De ce qui précède, il résulte que le statut d'observateur auprès des organisations internationales est accordé soit par une décision d'un organe intergouvernemental soit en vertu de règles et pratiques qui sont propres à chaque organisation. L'exemple de l'OMS en particulier montre que, s'agissant d'inviter des observateurs à leurs réunions, les institutions spécialisées ont leurs règles et pratiques à elles.

6. Compte tenu de ce qui précède, il ne me semble pas souhaitable que le Secrétaire général fasse exception à la pratique établie de l'Organisation. Selon cette pratique, le Secrétaire général n'invite pas, sauf autorisation, d'entités non membres à participer avec le statut d'observateur à des réunions intergouvernementales. Les organes intergouvernementaux doivent déterminer eux-mêmes quelles entités ils souhaitent voir siéger parmi eux avec ce statut, étant entendu toutefois que les Etats membres d'institutions spécialisées qui établissent des bureaux permanents d'observation auprès de l'ONU peuvent se voir accorder les facilités liées au statut d'observateur par le Secrétaire général.

7. L'Assemblée générale est naturellement libre de décider d'accorder le statut d'observateur à l'Ordre de Malte en qualité d'organisation intergouvernementale ou autre. Il existe un précédent, celui du CICR, à l'octroi du statut d'observateur à une organisation *sui generis*. La procédure à suivre est la suivante : présentation par des Etats Membres d'une demande d'inscription d'un point approprié à l'ordre du jour de l'Assemblée générale, dépôt par ces Etats d'un projet de résolution pertinent, puis adoption de ce projet à la majorité des membres présents et votants.

3 février 1994

Lettre à un chercheur

Voici notre réponse à votre lettre du 25 mars 1994 dans laquelle vous indiquez que vous préparez, en tant que chercheur au Fonds national belge de recherche scientifique, une thèse de doctorat sur la responsabilité des organisations internationales. A ce sujet, vous demandez : « a) à être oralement informé de la procédure actuellement suivie pour le règlement des réclamations présentées contre l'ONU par des tiers à raison de dommages censés tirer leur origine d'opérations de maintien de la paix; et b) à avoir accès aux archives de certaines des opérations de maintien de la paix qui ont pris fin pour voir, sur la base de cas concrets, comment ces réclamations ont été réglées dans le passé. »

En réponse à votre demande, nous tenons à vous signaler que l'accès aux documents et aux dossiers de l'Organisation est réglementé comme suit :

a) Les dossiers internes contenant les mémorandums et la correspondance interservices ne sont ouverts ni aux gouvernements ni au grand public;

b) Les documents officiels publiés sous une cote de l'ONU et faisant l'objet d'une distribution générale peuvent être librement consultés par les gouvernements et par toute personne intéressée;

c) Certains documents officiels ne font l'objet que d'une distribution limitée et sont uniquement destinés à l'usage d'un organe particulier de l'ONU. Ils ne sont distribués qu'aux membres de l'organe en question. Toutefois, les documents à distribution restreinte peuvent être consultés à la bibliothèque de l'ONU par les gouvernements et les particuliers intéressés s'ils font partie de la documentation établie pour des séances ouvertes au public, ce qui est généralement le cas. Il arrive néanmoins que des documents à distribution restreinte soient destinés à être examinés en séance privée, auquel cas ils ne sont remis qu'aux participants. L'accès aux documents à distribution restreinte est réglementé par l'organe de l'ONU à l'intention duquel ils ont été établis.

Le cadre général étant ainsi posé, nous vous signalons que les divers dossiers d'archives se rapportant à des réclamations présentées par des tiers à raison de dommages censés tirer leur origine d'opérations de maintien de la paix réunissent essentiellement des mémorandums interservices contenant des renseignements réservés à l'usage du Secrétariat et d'autres documents confidentiels et classés comme tels, parmi lesquels, entre autres, de la correspondance échangée avec les auteurs des réclamations, dont la divulgation pourrait être incompatible avec le respect de la

vie privée des intéressés. Ces dossiers ne peuvent donc pas être mis à la disposition du public.

30 mars 1994

36. QUESTION DE SAVOIR SI LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL EST HABILITÉ À INSTI-TUER DES DISTINCTIONS HONORIFIQUES DESTINÉES À RÉCOMPENSER LES EF-FORTS D'ASSISTANCE — LE POUVOIR D'ÉTABLIR ET D'ACCORDER DES DIS-TINCTIONS APPARTIENT À L'ORGANISATION — POUVOIRS EXPLICITEMENT OU IMPLICITEMENT RECONNUS AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

*Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint
aux affaires humanitaires*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 24 mars 1994 dans lequel, à la suite d'une démarche faite auprès du Secrétaire général par des ministres représentant divers pays victimes du désastre de Tchernobyl, vous nous consultez au sujet d'une proposition tendant à instituer une série de distinctions honorifiques, y compris des médailles, destinées à récompenser les efforts exceptionnels d'assistance. Vous nous demandez notre avis sur les incidences juridiques de cette proposition.

...

3. En résumé, nous estimons, pour les raisons exposées ci-dessous, que l'établissement du système de distinctions proposé exigerait une résolution de l'Assemblée générale en autorisant la création.

a) *Distinctions décernées à titre civil*

4. L'ONU a le pouvoir d'instituer des distinctions honorifiques sa-luant des contributions éminentes à la réalisation des objectifs des Na-tions Unies tels qu'ils sont énoncés dans la Charte. D'une manière géné-rale, le pouvoir d'établir et de décerner des distinctions est un pouvoir qui appartient à l'Organisation plutôt qu'au Secrétariat. C'est pourquoi, dans la pratique des Nations Unies, les distinctions, y compris les médailles, sont instituées par des résolutions de l'Assemblée générale qui en défi-nissent également les conditions d'attribution. En cette matière donc, l'initiative revient aux Etats Membres ou aux organes subsidiaires qui font rapport à l'Assemblée générale.

b) *Distinctions décernées à titre militaire*

5. S'est également posée dans ce contexte la question de l'institu-tion de médailles des Nations Unies destinées à honorer les militaires ayant servi sous la bannière de l'Organisation. Dans un avis antérieur

donné par le Bureau des affaires juridiques le 10 novembre 1988 au sujet de l'idée de créer une médaille commémorant l'attribution du Prix Nobel de la paix de 1989 aux forces de maintien de la paix des Nations Unies, nous avons formulé l'opinion que le Secrétaire général avait le droit d'instituer une médaille militaire de ce genre sans qu'il soit besoin d'une résolution en bonne et due forme de l'Assemblée générale. Nous nous sommes prononcés en ce sens principalement parce que le Secrétaire général dispose d'importants pouvoirs d'administration et de direction à l'égard des diverses missions de maintien de la paix des Nations Unies et qu'il est généralement admis que le déploiement de forces armées implique tout naturellement l'attribution de médailles au personnel militaire (par opposition au personnel civil). Nous avons donc estimé que la création et la réglementation des conditions d'attribution de la Médaille de la Force d'urgence des Nations Unies, destinée à honorer les militaires affectés à la Force entre 1956 et 1967⁵³, de la Médaille des Nations Unies et de la Médaille commémorative des Nations Unies qu'il était alors question d'instituer n'étaient pas subordonnées à l'autorisation expresse, dans chaque cas, de l'Assemblée générale.

6. Nous avons à l'inverse considéré la création de la Médaille des Nations Unies pour les opérations de Corée comme requérant une autorisation spéciale de l'Assemblée générale et ce, en raison du rôle nettement différent dévolu dans ce contexte au Secrétaire général, cantonné, cette fois, à des fonctions limitées. Dans ce cas en effet, les forces militaires étaient déployées sous un commandement unifié confié aux Etats-Unis conformément à la résolution pertinente du Conseil de sécurité et le Secrétaire général n'exerçait, quant à lui, aucun pouvoir explicite ou implicite sur le Commandement ou sur les forces qui en relevaient. Aussi a-t-il fallu que l'Assemblée adopte la résolution 483 (V) du 12 décembre 1950 pour autoriser expressément le Secrétaire général à prendre, de concert avec le Commandement unifié en Corée, des dispositions relatives au modèle et à l'attribution de la médaille.

c) *Tchernobyl*

7. S'agissant de la proposition concernant Tchernobyl, il n'a pas été confié au Secrétaire général de mandat qui, en lui-même, l'autorise expressément ou implicitement à créer les distinctions envisagées⁵⁴. Je note au surplus que, selon toute probabilité, les distinctions en question honorerait principalement des personnes extérieures à l'Organisation, le pouvoir de les instituer étant dès lors difficile à considérer comme découlant implicitement des pouvoirs généraux du Secrétaire général vis-à-vis de l'Organisation.

8. En conclusion, nous estimons que la proposition tendant à créer des distinctions honorifiques destinées à récompenser les efforts exceptionnels d'assistance déployés à l'occasion du désastre de Tchernobyl re-

lève du régime général décrit *supra* au paragraphe 4, une résolution de l'Assemblée générale étant donc nécessaire à cet effet. Devraient également et non moins impérativement être promulguées des règles précisant les conditions dans lesquelles la distinction serait décernée (nature de la contribution en justifiant l'octroi, assujettissement ou non à l'approbation des autorités nationales, attribution à titre posthume, etc.).

9. Tout Etat Membre ou organe subsidiaire des Nations Unies est évidemment libre de décider si la procédure consistant à faire approuver une résolution par l'Assemblée générale est celle qu'il y a lieu de suivre pour établir une nouvelle série de distinctions. Nous soulignons toutefois qu'une résolution de l'Assemblée ne serait pas nécessaire si les distinctions et médailles envisagées étaient instituées indépendamment de l'ONU, la possibilité n'étant pas pour autant exclue de faire jouer au Secrétaire général un rôle majeur dans la remise desdites distinctions et médailles.

31 mars 1994

37. SUSPENSION D'UN MEMBRE DE L'ORGANISATION MÉTÉOROLOGIQUE MONDIALE DE SES DROITS ET PRIVILÈGES — RECOUVREMENT DES DROITS INHÉRENTS À LA QUALITÉ DE MEMBRE — ARTICLES 14 ET 31 DE LA CONVENTION DE L'OMM (CAS DE L'AFRIQUE DU SUD)

*Mémorandum adressé au Secrétaire général
de l'Organisation météorologique mondiale*

1. Voici notre réponse à votre lettre du 15 mars 1994 dans laquelle vous demandez l'avis du Bureau des affaires juridiques sur les deux voies qui s'offrent à l'OMM pour régler la question du statut de l'Afrique du Sud en tant que membre de l'OMM, maintenant que le pays est doté d'un gouvernement démocratique non racial et que l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution le rétablissant dans la plénitude des droits inhérents à la qualité d'Etat Membre.

2. Vous soulignez dans votre lettre que la politique actuellement en vigueur à l'égard de l'Afrique du Sud a été arrêtée en 1975 par la résolution 38 (Cg-VII) du septième Congrès de l'OMM où il est dit que « le Gouvernement de la République sud-africaine sera immédiatement suspendu de l'exercice de ses droits et de la jouissance de ses privilèges en tant que Membre de l'OMM, jusqu'à ce qu'il renonce à sa politique de discrimination raciale et respecte les résolutions de l'Organisation des Nations Unies concernant la Namibie ». Un autre paragraphe prie le Secrétaire général de donner suite à la résolution et d'en porter le texte à la connaissance de tous les intéressés.

3. Vous demandez si, du point de vue juridique, l'Afrique du Sud doit être rétablie dans ses droits en tant que membre par la voie d'une décision du Congrès de l'OMM agissant sur la base de l'article 31 de la Convention de l'OMM⁵⁵ qui l'autorise à suspendre un membre de l'exercice de ses droits et de la jouissance de ses privilèges, ou si la décision en cause peut être prise par le Conseil de l'OMM dans le cadre des fonctions qui lui incombent en vertu de l'article 14 de la Convention, dont l'alinéa *a* le charge « de mettre à exécution les décisions prises par les Membres de l'Organisation soit au Congrès, soit par correspondance, et de conduire les activités de l'Organisation conformément à l'esprit de ces décisions ».

4. Comme nous l'avons déjà rappelé, l'article 31 de la Convention de l'OMM dispose que, si un Membre manque aux obligations qui lui incombent vis-à-vis de l'Organisation en vertu de la Convention de l'OMM, le Congrès de l'OMM peut suspendre ce membre de l'exercice de ses droits et de la jouissance de ses privilèges. Il est à noter toutefois qu'aux termes de l'article, la suspension ne peut pas durer indéfiniment et est censée prendre fin une fois que le Membre en cause s'est acquitté des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention.

5. Du texte de l'article 31, il résulte indubitablement que le pouvoir de déterminer si les droits et privilèges inhérents à la qualité de membre doivent être suspendus appartient exclusivement au Congrès de l'OMM. On peut également déduire logiquement du texte de l'article que le Congrès a la faculté de renverser sa décision s'il parvient à la conclusion que le Membre en cause s'est acquitté des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention de l'OMM.

6. Cela dit, le Bureau des affaires juridiques considère qu'il ne résulte pas nécessairement de ce qui précède qu'en vertu de l'article 31, les droits et privilèges inhérents à la qualité de membre ne puissent être rétablis que par une décision du Congrès de l'OMM. Bien au contraire, l'article 31 dispose en termes tout à fait explicites que les droits et privilèges restent suspendus jusqu'à ce que l'Etat en cause se soit acquitté de ses obligations. Si donc un Membre s'acquitte des obligations qui lui incombent en vertu de la Convention de l'OMM, il doit être rétabli dans ses droits et privilèges en tant qu'Etat Membre.

7. Se pose à cet égard la question de savoir si les droits et privilèges en question peuvent être recouverts automatiquement ou ne peuvent l'être qu'en vertu d'une décision de l'un des organes principaux de l'OMM. Peut-on envisager par exemple qu'un Membre de l'Organisation ayant fait l'objet de la part du Congrès d'une décision suspendant ses droits et privilèges en tant que Membre publie une déclaration affirmant qu'il possède désormais la plénitude des droits et privilèges inhérents à la qualité d'Etat Membre parce qu'il a satisfait aux obligations qui lui incombent en vertu de la Convention de l'OMM ? Le Bureau des affaires juridiques a la ferme conviction que l'article 31 n'est pas susceptible

d'une telle interprétation. Nous croyons qu'aux termes de cet article, la question du recouvrement des droits inhérents à la qualité d'Etat Membre ne peut pas être tranchée unilatéralement par un Membre de l'Organisation parce que les intérêts de l'ensemble des Membres de l'OMM sont en jeu. Il faut donc qu'un organe compétent de l'OMM vérifie les informations selon lesquelles les obligations découlant de la Convention de l'OMM ont été remplies — informations qui peuvent provenir soit du Secrétariat soit de l'Etat lui-même — et qu'il décide s'il est à même de les cautionner.

8. Nous avons indiqué plus haut que l'article 31 de la Convention confère au Congrès de l'OMM le pouvoir de statuer sur ce point. Selon nous, ce pouvoir du Congrès se déduit également de l'alinéa *a* de l'article 8 de la Convention aux termes duquel le Congrès est chargé « de déterminer des mesures d'ordre général, afin d'atteindre les buts de l'Organisation ».

9. Le Bureau des affaires juridiques est d'avis que, outre le Congrès, le Conseil exécutif a compétence, sur la base de l'alinéa *a* de l'article 14 de la Convention de l'OMM, pour examiner les questions relatives au recouvrement des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre. L'alinéa en question dispose que l'une des fonctions principales du Conseil exécutif est de mettre à exécution les décisions prises par le Congrès. Si donc le Congrès décide de suspendre un Membre de l'exercice de ses droits et de la jouissance de ses privilèges jusqu'à ce qu'il se soit acquitté des obligations que lui impose la Convention, il appartient au Conseil exécutif d'assurer l'exécution de tous les éléments de cette décision.

10. Dans le cas de l'Afrique du Sud, le septième Congrès de l'OMM a stipulé les conditions auxquelles le Gouvernement de l'Afrique du Sud pourrait recommencer à exercer ses droits et à jouir de ses privilèges en tant que Membre de l'OMM. Une fois ces conditions remplies, le Conseil exécutif doit, conformément aux responsabilités qui lui incombent en vertu de l'alinéa *a* de l'article 14 de la Convention de l'OMM, prendre les mesures appropriées pour exécuter le volet correspondant de la décision susmentionnée du septième Congrès.

8 avril 1994

38. PROCÉDURE QUE DOIT SUIVRE UNE ORGANISATION POUR OBTENIR
LE STATUT D'OBSERVATEUR AUPRÈS DE L'ORGANISATION

*Mémoire adressé à un fonctionnaire
spécialiste des questions politiques*

Je me réfère à votre mémorandum du 15 avril 1994 concernant la procédure que doit suivre une organisation pour obtenir le statut d'observateur auprès de l'Organisation des Nations Unies.

1. La demande d'admission au statut d'observateur peut émaner soit du Forum du Pacifique Sud soit de son Secrétariat. Le Forum du Pacifique Sud comprend, aux termes de l'article premier de l'Accord portant création de son Secrétariat⁵⁶, les chefs de gouvernement des Etats membres qui y sont énumérés et tous autres chefs de gouvernement qui pourront être admis au Forum avec l'approbation de ce dernier. Selon les articles IV et XII, le Secrétariat comprend les gouvernements de ces mêmes Etats qui signent l'Accord et tous autres gouvernements qui accèdent à l'Accord avec l'approbation du Forum. Comme tous les Etats membres du Forum ont signé l'Accord, la composition du Forum et celle de son Secrétariat sont identiques. Il est important de noter que le terme « Secrétariat » ne recouvre pas dans le contexte du Forum la même chose que dans celui de l'ONU. Dans le contexte du Forum, il désigne le groupe de gouvernements qui constituent l'Organisation elle-même.

2. S'agissant de la procédure à suivre pour obtenir le statut d'observateur, vous noterez que le Règlement intérieur de l'Assemblée générale est muet sur la question. En pratique toutefois, l'Assemblée générale accorde le statut d'observateur à diverses organisations intergouvernementales par voie de résolutions. Dans un premier temps, des Etats Membres doivent demander l'inscription d'un point approprié à l'ordre du jour de l'Assemblée. Les articles pertinents du Règlement exigent que cette demande soit accompagnée d'un mémoire explicatif et, si possible, de documents de base et d'un projet de résolution. Le Bureau de l'Assemblée générale examine alors la demande et adresse à l'Assemblée une recommandation favorable ou défavorable à l'inscription du point en question à l'ordre du jour.

3. Dans un deuxième temps et à supposer que le point ait été inscrit à l'ordre du jour, il appartient aux Etats Membres de déposer un projet de résolution tendant à ce que l'Assemblée générale décide d'inviter le Forum du Pacifique Sud à participer à ses sessions et à ses travaux en qualité d'observateur. Les Etats Membres n'ont plus alors qu'à se prononcer sur le projet de résolution proposé, au besoin par un vote à la majorité des membres présents et votants.

21 avril 1994

Mémorandum adressé au Secrétaire exécutif du Comité intergouvernemental pour la Convention sur la diversité biologique

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 11 avril 1994. Vous y indiquez que, conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 21 de la Convention sur la diversité biologique⁵⁷, la Conférence des Parties à la Convention doit, à sa première réunion, examiner les questions liées au choix de la structure institutionnelle devant assurer le fonctionnement du mécanisme de financement établi pour fournir des ressources financières aux Parties qui sont des pays en développement, ainsi que la nature des arrangements entre la Conférence des Parties et la structure institutionnelle qu'elle aura choisie. Vous notez en outre que, jusqu'à présent, le fonctionnement du mécanisme a été assuré à titre provisoire par le Fonds pour l'environnement mondial dans le cadre d'un projet pilote de la Banque mondiale et que, le 16 mars 1994, les Etats participant à la phase pilote et d'autres Etats intéressés ont accepté l'Instrument pour la restructuration du Fonds pour l'environnement mondial.

2. Votre mémorandum indique que, vu ce qui précède, le Comité intergouvernemental pour la Convention sur la diversité biologique souhaiterait avoir l'avis du Bureau des affaires juridiques sur les questions suivantes se rapportant au statut juridique du Fonds pour l'environnement mondial :

a) Le Fonds, tel qu'établi en mars 1994, est-il doté de la personnalité juridique internationale requise pour conclure des arrangements contraignants au regard du droit international ?

b) Dans l'affirmative, la personnalité juridique du Fonds s'étend-elle à ses organes subsidiaires ?

c) Dans la négative, d'autres entités ont-elles le pouvoir de conclure des arrangements juridiques au nom du Fonds ? Si la réponse à cette question est négative, est-il possible d'identifier les caractéristiques essentielles d'une entité qui aurait ce pouvoir ?

Observations générales

3. Une entité internationale est dotée de la personnalité juridique si, conformément à son acte constitutif, elle est constituée en organisation internationale sujet de droit international. Aux termes de l'alinéa *i* de l'article premier de la Convention sur le droit des traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales⁵⁸, l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale. La personnalité juridique d'une entité/organisation internationale est établie et les limites en sont définies par l'instrument constitutif qui la fonde. De par son acte constitutif, une entité/orga-

nisation internationale dispose des pouvoirs implicites dont elle a besoin pour atteindre ses buts et s'acquitter de ses fonctions et a donc la capacité de conclure des traités et des contrats, d'acquérir et d'aliéner des biens et d'ester en justice. Dans l'avis consultatif qu'elle a donné en 1949 au sujet de la « réparation des dommages subis au service des Nations Unies », la Cour internationale de Justice a réaffirmé qu'une entité/organisation internationale ne pouvait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale.

4. La Convention de Vienne de 1986 dispose dans son article 6 que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles de cette organisation. Selon l'article 2 de la Convention, l'expression « règles de l'Organisation » s'entend notamment des actes constitutifs, des résolutions et décisions adoptées conformément auxdits actes et de la pratique bien établie de l'Organisation.

5. Compte tenu de ce qui précède, il convient de souligner qu'une entité internationale n'a la capacité de conclure des accords/arrangements contraignants que si elle est constituée en organisation internationale dotée de sa personnalité juridique propre ou a le statut d'organe subsidiaire d'une ou de plusieurs organisation(s) internationale(s). Dans ce dernier cas, l'organe subsidiaire doit tirer son origine d'une décision qui précise que l'organisation ou les organisations dont il dépend lui confère(nt) la capacité juridique de conclure des arrangements contraignants dans sa sphère de compétence.

Identité propre du Fonds mondial pour l'environnement restructuré

6. Le Fonds mondial pour l'environnement a vu le jour en tant que programme pilote/organe subsidiaire de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (la Banque mondiale). Il a été créé par la résolution 91-5 des Administrateurs de la Banque mondiale en date du 14 mars 1991 aux termes de laquelle le Fonds devait se composer du Fonds fiduciaire pour l'environnement mondial et des Dispositions de cofinancement, assorties du Fonds fiduciaire pour l'environnement mondial, du Fonds fiduciaire pour les projets d'ozone et de tous autres fonds fiduciaires et accords que la Banque peut de temps à autre constituer ou accepter d'administrer au sein du Fonds.

7. La résolution 91-5 n'a pas conféré au Fonds mondial pour l'environnement, organe subsidiaire de la Banque, la capacité juridique de conclure de son propre chef des accords et arrangements avec des organisations internationales. Le texte est tout à fait explicite à cet égard. Il dispose ce qui suit à la section *d*, paragraphe 19 : « La Banque est autorisée à conclure d'autres accords et dispositions avec des pays qui sont parties à des accords internationaux pour la protection de l'environnement mondial, des organisations internationales et autres organisations afin d'ad-

ministrer et de gérer un financement aux fins de la présente Résolution, et à des conditions qui sont compatibles avec celle-ci ». Il y a en outre lieu de noter que le paragraphe 3 (« Dispositions de cofinancement pour l'environnement mondial ») réserve à l'Administrateur fiduciaire (la Banque) le pouvoir de conclure des arrangements de cofinancement avec, entre autres, les participants (pays donateurs) aux fins et sous réserve des conditions fixées par la résolution.

8. Dans le cadre de la présente étude, il faut d'abord déterminer si, le 16 mars 1994, le Fonds mondial pour l'environnement restructuré a été établi comme une entité nouvelle, distincte de l'entité initiale.

9. Le paragraphe 1 de l'Instrument pour la restructuration du Fonds mondial pour l'environnement dispose que « Cet Instrument, accepté par les représentants des Etats participant lors de la réunion tenue à Genève (Suisse) du 14 au 16 mars 1994, est adopté par les organismes d'exécution [le PNUD, le PNUE et la Banque mondiale] conformément à leurs règlements et règles de procédure respectifs ». Le paragraphe 32 de l'Instrument invite la Banque mondiale à dissoudre le Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement mondial et à virer les encaisses, recettes, actif et passif du Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement mondial au nouveau Fonds d'affectation spéciale du FEM établi conformément au paragraphe 8 de l'Instrument. Le paragraphe 4 dispose en outre que l'amendement et l'abrogation de l'Instrument ne deviendront effectifs qu'après adoption par les organismes d'exécution conformément à leurs règlements et règles de procédure respectifs.

10. Il ressort de ce qui précède que le FEM restructuré n'est pas un organe établi par les Administrateurs de la Banque mondiale. Selon l'Instrument pour la restructuration du Fonds mondial pour l'environnement, le Fonds deviendra opérationnel une fois que l'Instrument aura été approuvé par les organes directeurs des organismes d'exécution. L'approbation des organismes d'exécution serait de même requise s'il devait par la suite être déterminé que le FEM restructuré est une nouvelle entité, distincte de l'ancien FEM.

Question de savoir si le FEM restructuré a la personnalité juridique

11. Il a été indiqué plus haut qu'une entité a la capacité juridique de conclure des arrangements juridiquement contraignants si elle est constituée en organisation internationale ou a le statut d'organe subsidiaire d'une ou de plusieurs organisations internationales lui ayant conféré la capacité de conclure des arrangements dans sa sphère de compétence.

12. Le FEM restructuré est établi conformément à l'Instrument qui, une fois accepté par les représentants d'Etat, doit l'être par les organismes d'exécution.

13. Après examen du texte de l'instrument, le Bureau des affaires juridiques est d'avis qu'il n'y a pas là un traité conclu entre les Etats ayant participé aux négociations sur l'établissement du FEM restructuré. Importante à cet égard est la référence, dans l'Instrument, aux représentants des Etats (c'est nous qui soulignons), qui indique que l'Instrument a l'appui des Etats membres de la Banque mondiale et de l'ONU (le PNUD et le PNUE, programmes des Nations Unies, agissant au nom de l'Organisation) et, donc, que son approbation par les organes directeurs des organismes d'exécution est presque tenue pour acquise. En même temps, la référence en question ne peut pas être interprétée comme impliquant un acte de confirmation formelle de l'Instrument de la part des Etats qui ont pris part aux négociations pertinentes. Les représentants des Etats ont certes accepté le texte de l'Instrument à leur réunion de Genève mais ils ne sont pas, à cette réunion, devenus parties contractantes.

14. Significatif à cet égard est le fait que l'Instrument ne prévoit pas que les Etats aient à exprimer leur consentement à être liés par ses dispositions. Aux termes du paragraphe 7 de l'Instrument, tout Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou de l'une quelconque de ses institutions spécialisées peut devenir un participant du FEM en déposant auprès du Secrétariat un instrument de participation conforme au formulaire joint à l'annexe A. Pour un Etat contribuant au Fonds d'affectation spéciale du FEM, un instrument d'engagement est réputé tenir lieu d'instrument de participation. De même, tout participant peut se retirer du FEM en déposant auprès du Secrétariat un instrument de terminaison de participation conforme au formulaire joint à l'annexe A. Le formulaire standard de notification de participation/terminaison figurant à l'annexe A se lit comme suit :

« Le gouvernement notifie par la présente au Directeur général du Fonds pour l'environnement mondial (le Fonds) son intention de participer (de mettre un terme à sa participation) au Fonds ».

15. Il y a également lieu de signaler qu'en vertu de l'Instrument, les participants n'ont pas le pouvoir de trancher en dernier ressort les questions d'amendement ou d'abrogation. Ils peuvent seulement participer à l'examen et à l'approbation par l'Assemblée et le Conseil du FEM des documents envisageant des amendements ou l'abrogation.

16. Compte tenu de ce qui précède, le Bureau des affaires juridiques estime que déposer la notification de participation visée plus haut n'est pas la même chose que consentir à être lié par l'Instrument et que le statut de participant au FEM n'est pas celui de partie contractante au sens du droit des traités.

Nature juridique du FEM restructuré

17. L'analyse de l'Instrument concernant le FEM révèle, de l'avis du Bureau des affaires juridiques, que le Fonds restructuré n'est pas constitué en organisation internationale et qu'il n'a donc pas la personnalité juridique. Selon nous, le FEM restructuré est un organe subsidiaire conjoint, qui se présente comme un mécanisme financier établi par, d'un côté, la Banque mondiale et, de l'autre, le PNUD et le PNUE agissant au nom de l'ONU. Cette conclusion se fonde sur les dispositions visées plus haut, aux termes desquelles l'Instrument doit, pour prendre effet, être approuvé par des décisions parallèles des organes directeurs des organismes d'exécution et ne pourrait, symétriquement, être, le cas échéant, amendé ou abrogé que par des décisions parallèles de ces organismes.

18. Il convient de souligner que, bien que le FEM ait été créé en tant qu'organe subsidiaire, ses organes ont des pouvoirs considérables s'agissant de la gestion de ses activités et que le rôle des organisations dont il dépend est plutôt limité. C'est ce qui ressort des dispositions de l'Instrument relatives à l'administration et à la structure du Fonds (par. 11 à 21). Mais l'Instrument ne va pas pour autant jusqu'à doter le FEM restructuré de la capacité juridique de conclure des accords ou arrangements juridiquement contraignants.

19. Les paragraphes 20, g et 27 de l'Instrument habilite le Conseil du Fonds à examiner et à approuver les arrangements ou accords de coopération avec les Conférences des Parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique et à la Convention sur la diversité biologique. Toutefois, ces arrangements et accords de coopération, une fois examinés et approuvés par le Conseil, doivent encore, conformément au paragraphe 7 de l'annexe B, être officialisés par la Banque mondiale.

20. L'Instrument est muet sur la procédure à suivre si le FEM décide de négocier des arrangements ou des accords avec des entités autres que les Conférences des Parties aux deux Conventions. Ses auteurs peuvent toutefois être présumés avoir voulu voir s'appliquer en pareil cas, par analogie, les dispositions de l'Instrument relatives à la conclusion d'arrangements ou d'accords avec lesdites conférences.

Conclusions

21. Au terme de son analyse de l'Instrument pour la restructuration du Fonds mondial et des autres documents pertinents, le Bureau des affaires juridiques parvient à la conclusion que le FEM restructuré n'a pas été créé en tant qu'organisation internationale nouvelle et n'a donc pas la personnalité juridique au regard du droit international. Par voie de conséquence, ses organes n'ont pas non plus la personnalité juridique.

22. Le FEM restructuré est un organe subsidiaire, se présentant comme un mécanisme financier, de la Banque mondiale et de l'ONU, agissant par l'entremise du PNUD et du PNUE. L'Instrument le dote, par rapport à l'organisation dont il dépend, d'une très large autonomie dans la gestion de ses activités, et notamment du pouvoir de négocier des arrangements et accords avec d'autres entités internationales aux fins de la réalisation de ses objectifs. Toutefois, le Fonds ne s'est pas vu reconnaître par les organisations dont il dépend la capacité juridique de conclure des arrangements ou accords juridiquement contraignants. Tout arrangement ou accord négocié par le FEM doit être officialisé par la Banque mondiale. Sans doute cette officialisation ne sera-t-elle le plus souvent qu'une simple formalité mais elle n'en est pas moins juridiquement requise. Du point de vue juridique donc, la Banque mondiale est, en vertu de l'Instrument, l'entité qui conclura les arrangements ou accords au nom du FEM. Elle est aussi le Dépositaire du Fonds d'affectation spéciale du FEM. Conformément au paragraphe 13 de l'annexe B, les privilèges et immunités accordés au Dépositaire aux termes de ses Statuts s'appliqueront à la propriété, aux biens, aux archives, aux revenus, aux opérations et aux transactions du Fonds d'affectation spéciale du FEM.

31 mai 1994

40. QUESTIONS LIÉES À LA REPRISE PAR L'AFRIQUE DU SUD DE SA PARTICIPATION AUX TRAVAUX DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE : POUVOIRS, DROITS DE VOTE ET OBLIGATIONS FINANCIÈRES — ARTICLE 17 DE LA CHARTE

Mémoire adressé au chef de Cabinet du Secrétaire général

1. Vous nous avez demandé nos commentaires au sujet d'une note faisant suite à une réunion avec le Représentant permanent de l'Afrique du Sud sur le sujet susmentionné. Voici ce que nous avons à dire à cet égard.

2. La reprise par l'Afrique du Sud de sa participation aux travaux de l'Assemblée générale soulève des questions liées aux pouvoirs, aux droits de vote et aux obligations financières de l'Etat Membre en cause, en vertu de l'Article 17 de la Charte des Nations Unies.

3. Pour ce qui est des pouvoirs, les choses sont très simples. Les pouvoirs que présentera le Gouvernement de l'Afrique du Sud seront transmis à la Commission de vérification des pouvoirs de l'Assemblée générale. Nous présumons que, comme ces pouvoirs émanent maintenant d'un gouvernement légitime, ils seront acceptés par la Commission puis, dans un deuxième temps, par l'Assemblée générale sur recommandation de la Commission.

4. La question des droits de vote de l'Afrique du Sud est plus complexe. L'Article 19 de la Charte dispose qu'un Membre en retard dans le paiement de sa contribution aux dépenses de l'Organisation ne peut participer au vote à l'Assemblée générale si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années complètes écoulées. La deuxième phrase de l'Article 19 dispose toutefois que l'Assemblée peut autoriser ce membre à participer au vote « si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté ». Une telle décision relève de la compétence exclusive de l'Assemblée générale agissant sur avis du Comité des contributions. L'article 160 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale dispose que le Comité « conseille l'Assemblée générale au sujet des demandes de modification des quotes-parts formulées par les Membres, ainsi que des mesures à prendre en ce qui concerne l'application de l'Article 19 de la Charte ». La pratique à cet égard est limitée. Mais normalement, la demande émane du pays lui-même.

5. Selon la première phrase de l'Article 19, l'Afrique du Sud, étant en retard dans le paiement de sa contribution, ne peut pas participer au vote à l'Assemblée générale. Conformément à la deuxième phrase de l'Article 19, l'Assemblée générale peut néanmoins l'autoriser à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à des circonstances indépendantes de la volonté de l'Etat en cause. Une décision en ce sens permettrait à l'Afrique du Sud de participer au vote à l'Assemblée générale nonobstant le fait que le total de ses arriérés dépasse le niveau maximum prévu par l'Article 19. Il y a lieu de noter qu'à ce jour, l'Assemblée générale n'a jamais explicitement fait application de l'Article 19.

6. Pour ce qui est du troisième point relatif aux obligations financières, vous noterez que, bien que l'Afrique du Sud se soit trouvée dans l'impossibilité de participer aux travaux de l'Assemblée générale et d'autres organes des Nations Unies, il n'a jamais été contesté qu'elle continuait de faire partie des Nations Unies en tant qu'Etat et d'être tenue aux obligations prévues par l'Article 17. Du point de vue juridique, l'Afrique du Sud est tenue d'acquitter les arriérés dont elle est redevable en vertu de l'Article 17.

7. Quand bien même, donc, l'Assemblée générale constaterait, sur la base de l'Article 19, que le manquement de l'Afrique du Sud est dû à des conditions indépendantes de sa volonté, cette constatation aurait simplement pour effet de permettre à l'Afrique du Sud de participer au vote à l'Assemblée générale nonobstant le fait que le total de ses arriérés dépasse le niveau maximum prévu par l'Article 19. Le montant de ses contributions et celui de ses arriérés resteraient inchangés. L'Article 19 ne concerne que le droit de participer au vote à l'Assemblée générale et ne prévoit pas la possibilité de différer ou de suspendre le paiement de contributions dues ou de faire remise à un Etat Membre de ses obligations fi-

nancières. Se pose ici une question de principe fondamentale qu'il appartient aux Membres de l'Organisation de trancher au sein de l'Assemblée générale, conformément au paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte aux termes duquel « les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale ».

...

9. Pour ce qui est du cas de la Chine, il y a lieu de rappeler que, par sa résolution 2758 (XXVI) du 25 octobre 1971, l'Assemblée générale a décidé l'expulsion immédiate des représentants de Tchang Kai-chek aux sièges qu'ils occupaient illégalement à l'Organisation des Nations Unies et dans tous les organismes qui s'y rattachent. En vertu de la résolution, les représentants de la République populaire de Chine ont été reconnus comme les seuls représentants légitimes de la Chine à l'Organisation. Eu égard à cette résolution, l'Assemblée a ultérieurement décidé, par sa résolution 3049 C (XXXVII), que les contributions mises en recouvrement pour la Chine seraient calculées sur la base de la période commençant le 25 octobre 1971. Par la même résolution, le solde de toutes les contributions mises en recouvrement et non acquittées pour la période antérieure au 25 octobre 1971 ont été transférées à un compte spécial et considérées comme un élément du déficit à court terme de l'Organisation aux fins du calcul de ce déficit.

10. Il ressort de ce qui précède que, du point de vue juridique, le cas de la Chine est tout à fait différent de celui de l'Afrique du Sud.

1^{er} juin 1994

-
41. QUESTION DE SAVOIR SI L'ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTÉ PEUT ÉTABLIR DES ENTITÉS INDÉPENDANTES AU SEIN DE L'ORGANISATION OU PARTICIPER À LA CRÉATION, CONFORMÉMENT AU DROIT INTERNE D'UN ÉTAT, D'UNE ENTITÉ PRIVÉE — UN FONCTIONNAIRE DE L'OMS POURRAIT-IL PARTICIPER ÈS QUALITÉS À L'ACTIVITÉ ET À LA GESTION D'UNE TELLE ENTITÉ ?

*Lettre adressée au conseiller juridique adjoint,
Bureau juridique de l'Organisation mondiale de la santé*

Nous nous référons à la lettre du conseiller juridique en date du 24 juin 1993 signalant à notre attention diverses propositions tendant à créer au sein de l'OMS ou sous ses auspices des « entités indépendantes » pour collecter des fonds au profit de projets approuvés par l'OMS. Nous avons également été priés de fournir des renseignements sur des précédents concernant des arrangements analogues mis en place au sein du système des Nations Unies, tels que ceux qui régissent, par exemple, les

relations entre l'UNICEF et ses comités nationaux et la participation du PNUD au Conseil de la recherche médicale au service du développement.

Les questions en jeu sont les suivantes : a) l'OMS peut-elle établir une « entité indépendante » au sein de l'Organisation ou sous ses auspices ? ; b) l'OMS peut-elle participer à la création, conformément au droit interne d'un Etat, d'une entité privée ? et c) un fonctionnaire de l'OMS peut-il participer ès qualités à l'activité et à la gestion d'une telle entité ?

a) *Création d'entités indépendantes au sein de l'OMS
ou sous ses auspices*

La question de savoir si l'OMS peut établir en son sein des « entités indépendantes » doit être tranchée sur la base de la Constitution, des Statuts et Règlements et d'autres textes de base de l'Organisation. Nous notons toutefois que, mis à part les organes juridictionnels internes ou groupes d'experts chargés de fonctions consultatives, les organes subsidiaires doivent opérer dans le cadre du mandat et des directives fixées par l'Organisation et relèvent en dernier ressort de son autorité. L'« indépendance » de ces organes est donc, à maints égards, relative. Nous pouvons confirmer qu'il en est de même à l'ONU. L'établissement d'organes subsidiaires est, en vertu de la Charte des Nations Unies, la prérogative exclusive des organes principaux de l'Organisation que sont, par exemple, le Conseil de sécurité, l'Assemblée générale et le Conseil économique et social.

La création, pour favoriser les activités de l'Organisation, d'un organisme n'en faisant pas partie n'est possible que sur la base du droit interne; la constitution effective de l'organisme en cause est alors le fait de personnes privées, l'Organisation n'intervenant ni au stade initial ni dans la suite des opérations. Ainsi, les comités nationaux de l'UNICEF sont établis par des personnes privées sur la base de la législation nationale et fonctionnent séparément et indépendamment de l'UNICEF. Les comités nationaux appuient toutefois les programmes de l'UNICEF dans le cadre d'un accord qui régit leurs relations mutuelles. Il existe un cas au moins de création sous les auspices de l'Organisation d'un organe n'en faisant pas partie mais la mesure a été prise sous l'autorité de l'Assemblée générale. En effet, conformément au paragraphe 20 de la résolution 44/67 de l'Assemblée intitulée « Application du Plan d'action international sur le vieillissement et activités connexes », une fondation internationale indépendante, la Fondation Banyan, a été créée « sous le patronage de l'Organisation des Nations Unies » pour mettre au point une stratégie internationale de collecte de fonds pour les politiques et programmes sur le vieillissement des populations. La Fondation Banyan s'est constituée en association selon le droit français et sa relation avec l'ONU est régie par un contrat qui a été conclu en temps opportun.

En présentant une entité extérieure à l'ONU comme étant établie sous ses auspices, on risque de créer, à tort, l'impression que l'Organisation chapeaute l'entité en question ou appuie officiellement ses activités et de l'exposer ainsi à voir sa responsabilité financière mise en cause à raison des activités de ladite entité sur lesquelles elle n'a aucun contrôle. La création d'une entité de ce type doit en conséquence reposer sur un fondement législatif; même en ce cas, il faut contrôler les conditions dans lesquelles l'entité est constituée et fonctionne pour éviter que ne s'établisse un lien juridique pouvant donner l'impression d'une relation de commettant à préposé ou d'une autre forme d'endossement des activités de l'entité. C'est la ligne de conduite qui a été suivie dans le cas de la Fondation Banyan.

b) *Participation de l'Organisation à l'établissement d'une entité privée et participation de son personnel à l'activité et à la gestion d'une telle entité*

L'idée de faire participer l'Organisation en tant que membre fondateur à l'établissement d'une entité privée constituée en association selon le droit interne d'un Etat Membre soulève, sur le plan des principes et en pratique, un certain nombre de problèmes touchant à la capacité juridique de l'Organisation, à sa nature et aux privilèges et immunités auxquels elle a droit. C'est pourquoi le Bureau des affaires juridiques déconseille systématiquement ce type d'arrangement.

La participation d'un fonctionnaire de l'Organisation à l'activité et à la gestion d'une entité privée soulève des problèmes analogues. De par sa participation, l'intéressé se trouverait, pour ce qui est de ses activités dans le cadre de l'entité considérée, assujetti à la loi nationale selon laquelle l'entité a été constituée. Dans la mesure où le fonctionnaire a vocation à représenter l'Organisation, ses activités pourraient aussi engager la responsabilité de l'Organisation. Le statut de l'Organisation et celui de son personnel s'opposent à ce que la responsabilité de l'une et de l'autre puisse être mise en cause en pareilles circonstances.

1^{er} juin 1994

42. ÉTABLISSEMENT PAR UN ETAT MEMBRE D'UNE MISSION DIPLOMATIQUE AUPRÈS DE LA CONFÉRENCE DU DÉSARMEMENT — RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA CONFÉRENCE — RÉSOLUTION 257 (III) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Télex adressée au Directeur général
de l'Office des Nations Unies à Genève*

Nous nous référons à votre télex du 20 juin 1994 concernant l'ouverture par un Etat, à Genève, d'une mission séparée auprès de la Conférence du désarmement.

Nous avons antérieurement reçu au sujet de cette question une communication (avec pièces jointes) datée du 16 juin 1994, d'où il ressort que la Suisse a, par une note verbale du 20 mai 1994 distribuée à Genève, fait savoir que les Etats intéressés peuvent établir des « représentations diplomatiques séparées » auprès : a) de l'ONU et des institutions spécialisées; b) de la Conférence du désarmement; et c) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. La Suisse a en outre annoncé que chacune de ces représentations, qui peuvent partager les mêmes locaux, bénéficiera par analogie de l'application de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques.

Nous notons en outre que, dans la lettre en date du 8 juin 1994 qu'il a adressée au Représentant permanent de la Suisse, le Représentant permanent de [l'Etat dont s'agit] a annoncé la décision de son gouvernement d'établir à Genève une représentation diplomatique séparée auprès de la Conférence du désarmement. A la lumière de ces faits, l'Observateur permanent adjoint de la Suisse a, dans la télex datée du 13 juin 1994 qu'il a adressée au Secrétaire général adjoint à la Conférence du désarmement, posé entre autres questions celle de savoir quels critères régissent, d'une manière générale, l'établissement d'une mission diplomatique séparée auprès de la Conférence du désarmement et demandé en particulier si [l'Etat dont s'agit] peut établir une telle représentation alors qu'il siège à la Conférence du désarmement en qualité non de membre mais d'observateur.

Sur ce point, il y a lieu de noter que le Règlement intérieur de la Conférence du désarmement contient des dispositions touchant la représentation et l'accréditation des délégations des Etats membres de la Conférence (art. 4, 5 et 6). L'article 5, en particulier, dispose que « chaque délégation est accréditée par une lettre adressée au Président de la Conférence sous l'autorité du Ministre des affaires étrangères de l'Etat membre ». Mais le Règlement intérieur est muet sur le point de savoir si une représentation/mission permanente pourrait être établie soit par un Etat membre de la Conférence soit par un Etat non membre.

Comme la Conférence du désarmement n'est pas un organe des Nations Unies, c'est à elle qu'il appartient, selon nous, d'examiner la de-

mande de l'Etat en cause et la question de sa représentation pour décider de ce qu'il y a lieu de faire.

A cet égard, un rappel de la pratique de l'Organisation n'est pas inutile. Aux Nations Unies, les missions permanentes d'observation d'Etats non membres sont apparues dans le sillage de la nomination par la Suisse, en 1946, d'un observateur permanent, nomination qui a été formalisée par un échange de lettres entre l'Etat non membre et le Secrétaire général. L'exemple de la Suisse a été suivi par de nombreux Etats non membres et l'institution de la mission permanente d'observation s'est développée en conséquence. En 1948, l'Assemblée générale a adopté la résolution 257 (III) concernant les missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies. Par la suite, le besoin s'est fait sentir de codifier la pratique accumulée en cette matière, ce qui a été fait dans le cadre de la Convention de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel [laquelle n'est pas encore en vigueur].

22 juin 1994

43. LE PROBLÈME DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET DE LA CAPACITÉ JURIDIQUE VU DANS LA PERSPECTIVE DES ORGANISMES, PROGRAMMES ET FONDS DES NATIONS UNIES

Note adressée au conseiller juridique

PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET CAPACITÉ JURIDIQUE⁵⁹

a) *Organisations internationales intergouvernementales*

Dans l'affaire relative à la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies⁶⁰, la Cour a établi que l'Organisation des Nations Unies était une personne internationale⁶¹. La Cour a constaté à cet égard que « les sujets de droit dans un système juridique ne sont pas nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leurs droits; et leur nature dépend des besoins de la communauté »⁶². La Cour a ainsi fait une distinction entre la personnalité internationale de l'ONU, dont la capacité juridique s'arrête à ce qu'exigent ses fonctions et ses buts, et la souveraineté des Etats.

Pour reconnaître à l'ONU la qualité de personne internationale, la Cour s'est fondée sur ses attributs, et notamment sur les dispositions de la Charte concernant ses fonctions, ses buts, ses organes, ses compétences et ses privilèges et immunités, y compris la capacité qui lui est donnée de conclure des accords avec chacun de ses Etats Membres. Il est dès lors incontestable que les autres organisations internationales intergouverne-

mentales dotées des mêmes attributs possèdent une personnalité internationale distincte de celle de leurs Etats membres. Une organisation qui possède la personnalité juridique internationale peut *ipso facto* agir sur le plan international et exercer certaines des capacités des sujets de droit international, c'est-à-dire des Etats. Il est toutefois admis que les organisations n'ont pas toutes la personnalité juridique internationale et que même celles qui l'ont ont des capacités limitées sur le plan international. Elles n'exercent ces capacités sur le plan international que dans la mesure nécessaire à la réalisation de leur but⁶³.

Les instruments constitutifs des organisations internationales auxquelles est reconnue la personnalité internationale contiennent, par voie de conséquence, des dispositions qui leur donnent la capacité d'agir également au niveau des ordres juridiques internes. L'inclusion de telles dispositions dans le traité portant création de l'organisation est le plus souvent suffisante pour que l'organisation soit *ipso facto* habilitée à accomplir des actes juridiques sur le territoire de ses Etats membres⁶⁴. Elle ne le sera toutefois, dans les pays où les traités ne sont pas d'application automatique, que moyennant l'adoption de textes législatifs au niveau national.

Pour ce qui est de l'ONU, elle jouit sur le territoire de chacun de ses Membres, aux termes de l'Article 104 de la Charte, « de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts », ses compétences juridiques étant définies plus en détail à l'article 2 de la Convention générale⁶⁵. Les Etats Membres doivent toutefois, à moins qu'il ne s'agisse de pays où les traités sont d'application automatique, prendre les mesures nécessaires dans le cadre de leur ordre juridique interne pour s'acquitter des obligations que leur impose cette disposition de la Charte⁶⁶.

b) *Organes subsidiaires d'organisations internationales*

Le statut juridique des organes subsidiaires des organisations internationales n'est pas aussi clair. Il existe aujourd'hui une foule d'organes de cette nature et tous n'ont pas un statut juridique dépourvu d'ambiguïté même au regard des instruments qui les ont établis.

Dans le cas de l'ONU, « les organes subsidiaires qui se révéleraient nécessaires pourront être créés conformément à la présente Charte » (Art. 7, par. 2, de la Charte)⁶⁷. Dans la présente note, il sera principalement question des organes établis par l'Assemblée générale qui ont leurs propres organes directeurs et des sources de financement indépendantes, tels le PNUD, l'UNICEF, le PNUE et le FNUAP.

A certaines, au FNUAP par exemple, l'Assemblée a expressément donné le nom d'organe subsidiaire, à d'autres, tel l'UNICEF, elle a ex-

pressément conféré certaines capacités juridiques⁶⁹. Mais sa pratique n'a pas toujours été uniforme⁷⁰.

Comme on l'a indiqué plus haut, il a été reconnu que les organisations internationales sont des personnes juridiques dans la mesure nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Les raisons ne sont pas moindres de reconnaître à certains organes subsidiaires d'organisations internationales à des fins déterminées la capacité d'accomplir des actes juridiques et d'assumer des obligations juridiques au nom de l'organe qui les chapeaute ou en leur propre nom pour le compte de l'organe en question⁷¹. Cette solution s'impose si l'on veut que les organes subsidiaires puissent s'acquitter de leur mandat sans que leurs activités engagent la responsabilité financière des organes dont elles dépendent mais qui les ont délibérément constitués en entités séparées dotées de leurs ressources financières propres⁷². Cela dit, les capacités en question n'ont pas à être reconnues à tous les organes subsidiaires et elles peuvent varier d'un organe à l'autre.

Il n'est pas niable que beaucoup d'organes subsidiaires ont été chargés de fonctions étendues dans le domaine économique et social et ont à mettre au point avec les gouvernements des projets portant sur la création et le développement d'équipement, ainsi que d'autres projets dans une série de secteurs (commerce, santé, protection de l'enfance, lutte contre l'analphabétisme et la maladie). Dans la mesure donc où l'organe subsidiaire doit s'acquitter de fonctions et mener des activités qui requièrent certaines capacités juridiques, il doit être considéré comme doté de ces capacités⁷³. Mais il peut avoir la faculté d'exercer certaines capacités juridiques sans être pour autant doté de la personnalité internationale⁷⁴. Dès lors qu'il n'a pas de personnalité internationale distincte de celle de l'organisme dont il relève, il ne peut accomplir d'actes ni se rendre débiteur d'obligations sur le plan international que s'il y est expressément autorisé par cet organisme, ce qui suppose la possession de « pleins pouvoirs »⁷⁵. Ses capacités dérivent donc de la personnalité de l'organisme dont il relève.

Au niveau interne et dans la mesure où ils sont appelés, dans le cadre des mandats étendus qui leur ont été confiés, à entreprendre et à mener des activités qui engagent la responsabilité juridique de tiers, les organes subsidiaires n'agissent pas en leur nom propre. Mais ils peuvent quand même n'avoir le droit d'accomplir certains actes, par exemple d'acquérir des biens meubles ou d'ester en justice, que moyennant d'y être autorisés par les organes législatifs internes⁷⁶. On peut donc soutenir que leurs capacités dépendent de critères essentiellement territoriaux, à savoir : l'organe subsidiaire opère-t-il dans le pays en cause et sa capacité juridique est-elle reconnue par le droit de ce pays⁷⁷ ?

Rares sont les organes subsidiaires des Nations Unies dont on peut dire qu'ils sont en droit d'exercer des capacités juridiques. Les divers

programmes et fonds des Nations Unies énumérés dans l'Accord sur le Bureau des Nations Unies satisfont aux principaux critères applicables en la matière, critères qui ont trait à l'étendue des fonctions, aux organes, à la composition et au financement. Pour qu'ils puissent exercer ces capacités juridiques dans le territoire où ils mènent leurs activités, l'agrément de l'Etat en cause est nécessaire et l'Accord susvisé, notamment son article 3, tient compte de cette nécessité.

Au stade actuel et puisqu'il est seulement question d'amender le texte de l'Accord sur le Bureau des Nations Unies pour le mettre en harmonie avec la résolution 48/209, mieux vaudrait ne pas toucher à l'article 3. Le texte actuel énumère simplement les capacités juridiques que doivent posséder les programmes et fonds des Nations Unies pour pouvoir mener leurs activités dans le territoire de l'Etat intéressé. Il ne soulève en aucune manière la question de savoir si ces programmes et fonds peuvent avoir une personnalité internationale indépendante de celle des Nations Unies.

La référence au « Bureau » au nombre des entités dotées des capacités juridiques a toutefois été supprimée parce qu'il ressort clairement de la résolution 48/209 que l'idée d'un Bureau intégré des Nations Unies a été abandonnée et que ce sont des bureaux extérieurs des programmes et fonds qui vont être établis. N'étant pas séparés des programmes et fonds des Nations Unies, ils ne pourraient exercer aucune capacité qui soit indépendante de celles dont ces programmes et fonds ont la jouissance et l'exercice.

26 juillet 1994

44. CONDITIONS D'OCCUPATION DES LOCAUX DES NATIONS UNIES — QUESTION DU VERSEMENT D'UN LOYER — RÉSOLUTION 41/213 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — STATUT DE L'INSTITUT DES NATIONS UNIES POUR LA FORMATION ET LA RECHERCHE

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

1. Nous nous référons à la question du versement d'un loyer par l'UNITAR au titre de l'occupation de bureaux dans les locaux de l'Office des Nations Unies à Genève, plus précisément au Petit Saconnex.

2. Cette question a été soulevée par le Directeur exécutif par intérim de l'UNITAR dans un mémorandum daté du 16 mai 1994.

...

4. Nous avons attentivement examiné les documents pertinents, y compris la résolution de l'Assemblée générale sur la base de laquelle

l'UNITAR s'est vu réclamer le paiement d'un loyer. Nous notons à cet égard que dans sa résolution 41/213, l'Assemblée générale n'a pas déterminé elle-même les catégories d'entités, parmi lesquelles l'UNITAR, auxquelles devrait être réclamé le versement d'un loyer. La conclusion que l'UNITAR devrait verser un loyer a été déduite du fait que l'Assemblée générale a, par sa résolution 41/213, approuvé le rapport du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies (le « Groupe d'experts »), qui recommande que les Etats Membres et autres entités occupant des bureaux dans les locaux de l'ONU versent un loyer. L'Assemblée, après avoir rappelé sa résolution 40/237 du 18 décembre 1985 portant création du Groupe d'experts, a décidé que les recommandations adoptées d'un commun accord et présentées dans le rapport du Groupe d'experts devaient être appliquées par le Secrétaire général et les organes et organismes compétents des Nations Unies. Le rapport en question, qui porte la date du 15 août 1986, indique notamment, dans sa recommandation 36 que :

« *Les Etats Membres et autres entités occupant des bureaux dans les locaux de l'Organisation des Nations Unies devraient verser un loyer établi sur la base des prix du marché.* » (c'est nous qui soulignons).

5. Nous notons que cette question a fait l'objet de discussions au sein du Comité administratif de coordination et qu'en conséquence de la recommandation du Groupe d'experts, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires (CCQAB) a été informé par l'ONU que :

« 24. Comme suite aux dispositions de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale, l'ONU a annoncé au Comité à sa dernière session qu'à partir de 1990, elle ferait verser un loyer à *toutes les institutions et autres organismes extérieurs occupant un espace dans l'enceinte des Nations Unies* » (c'est nous soulignons)⁷⁸.

6. La recommandation du Groupe d'experts tendait à ce que, par mesure d'économie et aux fins d'une utilisation optimum de l'espace, « les Etats Membres et autres entités » occupant des bureaux dans les locaux des Nations Unies paient un loyer. L'expression « autres entités » doit être interprétée en tenant compte du genre d'entités visé et du contexte dans lequel elle est employée. En l'occurrence, elle est précédée d'une référence à une catégorie bien identifiée (les Etats Membres) et doit être interprétée de telle sorte qu'elle ait un lien logique avec cette catégorie. Les « Etats Membres » sont des personnes juridiques distinctes de l'Organisation et il est raisonnable de penser que les « autres entités » dont parle le rapport sont également des entités distinctes de l'Organisation. L'expression « Etats Membres et autres entités », telle que nous la comprenons, est une énumération limitative de telle sorte que ne peut y

être agrégée aucune autre entité ayant une nature juridique différente de celles qui sont visées dans la recommandation du Groupe d'experts. Cette interprétation est confortée par le passage du rapport du CAC qui ne prévoit le versement d'un loyer que par « l'ensemble des institutions et organismes extérieurs ». Le terme « institutions » est utilisé aux Nations Unies pour désigner les institutions spécialisées qui, bien que faisant partie du système des Nations Unies, sont néanmoins des entités juridiques distinctes⁷⁹.

7. La nature juridique de l'UNITAR est toutefois nettement différente de celle des institutions spécialisées et autres organismes extérieurs. C'est ce que confirme l'analyse des Statuts de l'UNITAR promulgués en novembre 1965 et amendés en décembre 1989. L'UNITAR, bien que qualifié d'institution autonome dans le cadre des Nations Unies, a en fait été établi sur la base de Statuts promulgués par le Secrétaire général en application des résolutions 1934 (XVIII) et 42/197 de l'Assemblée générale en date, respectivement, du 11 décembre 1963 et du 11 décembre 1987. Les Statuts exigent que l'objet et les fonctions de l'Institut soient en rapport avec les activités de l'Organisation (par. 2 de l'article II) et ce, dans les termes suivants :

« L'Institut effectue des recherches et des études concernant les attributions et les objectifs des Nations Unies. *Ces recherches et ces études tiennent compte en priorité des besoins du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies ainsi que de ceux des autres organes des Nations Unies et des institutions spécialisées* (par. 3 de l'article II) » [c'est nous qui soulignons].

Les Statuts disposent en outre que les dépenses de l'Institut « sont couvertes par des contributions volontaires provenant des gouvernements, des organisations intergouvernementales ainsi que des fondations et autres sources non gouvernementales » (par. 2 de l'article VIII)⁸⁰.

8. En vertu des Statuts donc, l'UNITAR fait partie du Secrétariat et n'est en conséquence ni une « institution » ni un organisme extérieur; le considérer comme couvert par l'expression « autres entités » utilisée dans le rapport du Groupe d'experts est donc contestable puisqu'il n'a pas, au contraire des Etats, un statut juridique distinct de celui de l'Organisation. Ce qui précède, sans parler d'autres considérations de politique générale, nous amène à la conclusion que l'UNITAR n'est pas une entité à laquelle un loyer puisse être réclamé au titre de l'occupation de bureaux dans l'enceinte des Nations Unies sur la base de la résolution 41/213 de l'Assemblée générale.

9. S'agissant des considérations de politique générale, nous notons que l'UNITAR occupait à New York un bâtiment acheté par les Nations Unies en 1964 grâce à un don de la Fondation Rockefeller. Il ne versait alors pas de loyer aux Nations Unies pour le bâtiment et n'acquittait entre les mains des propriétaires originaux que le montant du bail concer-

nant le terrain. Ce terrain a été ultérieurement acquis par les Nations Unies et bien que l'UNITAR ait eu à rembourser les emprunts faits à d'autres fonds pour acheter le terrain, il n'a jamais été question qu'il verse un loyer à l'ONU.

10. Il convient également de noter que lorsque le Secrétaire général a recommandé à l'Assemblée générale de transférer le siège de l'UNITAR à Genève⁸¹, la question du paiement d'un loyer au titre des locaux qu'il occuperait dans les bâtiments de l'Office des Nations Unies à Genève ne semble pas avoir été soulevée ni examinée dans le cadre des discussions qui ont précédé la décision. Au surplus, le Secrétaire général, dans le rapport qu'il a présenté comme suite à la résolution qui a ordonné le transfert⁸², a souligné que la situation financière de l'Institut demeurerait « très précaire » et que l'UNITAR risquait « de se trouver face à de nouvelles difficultés financières » (A/48/574, par. 12). Exiger de l'UNITAR qu'il verse, au titre des locaux des Nations Unies qu'il occupe, un loyer dont le montant serait prélevé sur les fonds mis à sa disposition pour l'exécution de programmes des Nations Unies risquerait, vu les circonstances, de compromettre le financement de programmes essentiels et d'aller à l'encontre de l'objectif visé par le transfert à Genève.

12 août 1994

45. PROCÉDURE À ADOPTER POUR L'EXAMEN DES COMMUNICATIONS RELATIVES AUX VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES — PARAGRAPHE 10 DE LA RÉOLUTION 1503 (XLVIII) DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

Avis du conseiller juridique des Nations Unies sur l'interprétation à donner du paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social

1. A sa quarante-cinquième session en 1993, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités a, par sa décision 1993/104, convenu d'étudier la question de la réforme de la procédure régie par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social en date du 27 mai 1970, y compris l'éventuelle suppression de cette procédure. Elle a demandé au Secrétariat d'établir un document de travail à ce sujet pour sa prochaine session et « d'obtenir l'avis du conseiller juridique des Nations Unies sur l'interprétation à donner du paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) ». La présente note fait suite à cette demande.

2. Dans le présent contexte, je voudrais tout d'abord souligner que le paragraphe 10 de la résolution n'est pas sans ambiguïté bien que le sens

général en soit assez clair. J'ai essayé d'identifier, puis de commenter, certaines des questions qu'il soulève. Mais une analyse adéquate exigerait plus de précision dans la formulation de la question posée. A ce stade, j'ai cru bon de présenter les remarques ci-après pour faciliter dans la mesure du possible la tâche de la Sous-Commission.

3. L'analyse qui va suivre porte sur les questions suivantes : objet et portée de l'examen dont s'agit; entité habilitée à l'entreprendre; moment auquel il y a lieu d'y procéder; sens de l'expression « lesdites communications »; procédures prévues par le Protocole facultatif se rapportant au Pacte relatif aux droits civils et politiques⁸³ par opposition à celle qu'établit la résolution 1503 (XLVIII).

4. Le paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social est conçu comme suit :

« Le Conseil économique et social

...

« 10. Décide que la procédure définie dans la présente résolution pour l'examen des communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales devrait être réétudiée si un nouvel organe habilité à examiner lesdites communications est créé au sein des Nations Unies ou par voie d'accord international. »

5. Le libellé du paragraphe 10 a été proposé par l'Italie lors de l'examen par le Comité social en 1970 du projet qui est devenu plus tard la résolution 1503 (XLVIII). L'intention de son auteur était d'« éviter les doubles emplois et des interprétations divergentes des critères d'admissibilité [des communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales]... au cas où de nouveaux organes seraient chargés d'examiner les communications soit par des résolutions de l'Assemblée générale soit en vertu d'accords internationaux⁸⁴ ». Les « nouveaux organes » auxquels songeait précisément l'auteur du paragraphe étaient le Comité des droits de l'homme prévu par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par le Protocole facultatif s'y rapportant, ainsi que le Haut Commissariat pour les droits de l'homme que l'Assemblée envisageait alors d'établir⁸⁵. L'idée dont s'inspire le paragraphe 10 est donc de ménager une possibilité de réétudier la situation, le moment venu, dans le secteur considéré, l'objectif étant de faire en sorte que la procédure prévue par la résolution soit compatible avec les fonctions et pouvoirs de tel ou tel nouvel organe qui pourrait être créé à l'avenir dans ce même secteur.

a) *Objet et portée de l'examen dont s'agit*

6. Le paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) vise la procédure définie dans la résolution pour l'examen des « communications rela-

tives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». La procédure prévue par la résolution consiste dans l'évaluation, à plusieurs niveaux successifs, des communications reçues de particuliers et d'organisations, l'objectif étant d'identifier les situations qui semblent révéler l'existence d'un ensemble de violations graves des droits de l'homme. Ainsi, le terme « procédure » tel qu'il est utilisé dans ce contexte doit être interprété comme visant l'ensemble des dispositions de la résolution 1503 (XLVIII). A l'origine, la procédure établie par la résolution 1503 (XLVIII) prévoyait une évaluation à trois niveaux successifs, d'abord au niveau du Groupe de travail chargé d'examiner les communications, puis au niveau de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités et, enfin, au niveau de la Commission des droits de l'homme. Un niveau supplémentaire, celui du Groupe de travail des situations, a ultérieurement été intercalé entre le deuxième et le troisième niveau. Les fonctions et les pouvoirs de chaque organe s'agissant des communications relatives à des violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont définis dans la résolution 1503 (XLVIII) et dans d'autres résolutions sur la question (par exemple la résolution 1990/41 du Conseil économique et social en date du 25 mai 1990)⁸⁶. L'examen prévu par le paragraphe 10 a donc un objet et une portée qui englobent non seulement des questions telles que la saisine, la recevabilité et la confidentialité mais aussi le rôle et les fonctions, tels que la pratique les a peu à peu façonnés, des organes qui interviennent aux stades successifs identifiés dans les divers paragraphes de la résolution 1503 (XLVIII) et d'autres résolutions pertinentes.

7. L'organe compétent lui-même doit toutefois définir la portée exacte de l'examen auquel il procède en prenant notamment en considération les fonctions et pouvoirs du nouvel organe et sa propre compétence.

b) *Entité habilitée à entreprendre l'examen dont s'agit*

8. Le paragraphe 10 n'identifie pas les entités habilitées à entreprendre l'examen dont s'agit. Son libellé n'interdit toutefois pas aux cinq organes en cause (le Groupe de travail des communications, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, le Groupe de travail des situations, la Commission des droits de l'homme et le Conseil lui-même) de se livrer, chacun de son côté, à une réflexion sur tel ou tel aspect des fonctions qui leur sont attribuées dans le cadre de la procédure établie par la résolution 1503 (XLVIII). Comme les organes subsidiaires ne sont compétents que dans la limite des fonctions qui leur sont attribuées par ladite résolution, tout examen d'ensemble relève essentiellement du Conseil lui-même, auquel il n'est d'ailleurs pas interdit de confier la tâche à la Commission ou à d'autres organes. De même, comme la procédure considérée

a été établie par le Conseil lui-même dans sa résolution 1503 (XLVIII), aucun autre organe n'a compétence pour la modifier à moins d'y être autorisé par le Conseil.

9. En mars 1993, la Commission des droits de l'homme a adopté la résolution 1993/58, intitulée « Bon fonctionnement des divers organes de supervision, d'enquête et de contrôle de la mise en œuvre des obligations conventionnelles des Etats en matière de droits de l'homme et des normes internationales en vigueur dans ce domaine », par laquelle elle a prié le Secrétaire général de préparer un rapport portant sur les six questions suivantes :

a) Le mandat confié initialement aux divers mécanismes conventionnels et non conventionnels;

b) Les normes juridiques et principes internationaux sur lesquels reposent actuellement les activités des mécanismes non conventionnels existants;

c) Les cadres conceptuels, méthodes de travail et règles de procédure appliqués par chacun des mécanismes conventionnels dans l'exercice de son mandat;

d) Les critères, normes et pratiques établis par chacun des divers mécanismes existants en ce qui concerne la recevabilité des communications;

e) L'examen de l'évaluation préliminaire des communications, leur transmission aux parties intéressées et la suite qui leur est donnée;

f) Les critères appliqués dans la pratique par le Centre pour les droits de l'homme pour transmettre les communications aux mécanismes de caractère public existants ou aux instances prévues dans le cadre de la procédure confidentielle établie par la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social, ainsi que les fondements juridiques desdits critères.

La procédure établie par la résolution 1503 (XLVIII) figurait au nombre des mécanismes passés en revue dans le rapport du Secrétaire général⁸⁷. Mais la Commission a reporté l'examen dont s'agit à sa session de 1995. En août 1993, la Sous-Commission a, par sa décision 1993/104, convenu d'étudier la question de la réforme de la procédure régie par la résolution 1503 (XLVIII), y compris l'éventuelle suppression de cette procédure. Le Secrétariat a établi un document de travail à cette fin (E/CN.4/Sub.2/1994/17).

10. Ainsi donc, deux organes ont à leur ordre du jour la question de la procédure régie par la résolution 1503 (XLVIII). Y a-t-il conflit entre leurs travaux ? L'un d'entre eux doit-il avoir priorité et si oui lequel ? Le paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) du Conseil économique et social n'apporte pas de réponse à ces questions. Il semble

qu'en l'espèce les organes en cause devraient se déterminer en fonction de leurs propres compétences et en ayant en vue l'efficacité maximum.

c) *Moment auquel il y a lieu de procéder à l'examen dont s'agit*

11. Se pose également la question de savoir à quel moment l'examen prévu par le paragraphe 10 doit avoir lieu. Le paragraphe en question dispose qu'il devra y être procédé « si un nouvel organe habilité à examiner [les] communications est créé au sein des Nations Unies ou par voie d'accord international ».

12. Le mot « organe » dans le contexte du paragraphe 10 vise non seulement les organes existant au sein de l'Organisation mais aussi ceux qui sont créés par voie d'accord international. La question de l'examen dont s'agit se pose et doit être examinée lorsqu'une nouvelle entité voit le jour, qu'il s'agisse d'un accord établi au sein de l'Organisation ou d'un organisme créé par un accord international.

13. En 1978, après l'entrée en vigueur, en 1976, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et du Protocole facultatif s'y rapportant, la Commission des droits de l'homme a entrepris une étude de la procédure régie par la résolution 1503 (XLVIII) en raison de la mise en place du Comité des droits de l'homme, organe habilité à examiner les communications concernant les violations des droits de l'homme conformément à la procédure régie par le Protocole facultatif. Par sa résolution 16 (XXXIV), la Commission a prié le Secrétaire général de préparer une étude des procédures en vigueur à l'Organisation des Nations Unies pour traiter des communications concernant des violations des droits de l'homme « afin d'aider la Commission à envisager des mesures qui permettent d'éviter les risques de doubles emplois et de chevauchement d'activités dans l'application de ces procédures ». L'étude demandée a été préparée et présentée à la Commission l'année suivante en 1979⁸⁸. Elle n'a été suivie d'aucune décision de la Commission sur la question.

14. Depuis 1979, il n'a été procédé à aucune étude spécifique sur la base de la résolution 1503 (XLVIII) bien que de nouvelles procédures d'examen des communications aient vu le jour. Ces procédures méritent une mention dans le présent contexte car elles peuvent être utilisées pour la prise en considération de plaintes fondées sur des violations de traités internationaux des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme; ce sont :

a) La procédure régie par l'article 22 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants⁸⁹; et

b) La procédure régie par l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁹⁰.

Il y a également lieu de signaler que la procédure régie par l'article 77 de la Convention internationale sur la protection des droits de

tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille⁹¹ prévoit également l'examen de communications (la Convention n'est pas encore en vigueur).

15. Par sa résolution 48/141, l'Assemblée générale a pris entre autres décisions celle de créer le poste de Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme. Les paragraphes 3 et 4 de la résolution définissent les responsabilités et les fonctions du Haut Commissaire. Le Haut Commissariat est certes un « nouvel organe » mais encore faut-il, pour déterminer si l'étude prévue par le paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) doit être entreprise du fait de sa création, savoir, entre autres choses, si le Haut Commissaire est habilité à examiner « les communications relatives aux violations des droits de l'homme » au sens de la résolution 1503 (XLVIII). Le Bureau des affaires juridiques ne dispose pas, à ce stade, d'informations suffisantes pour donner une réponse éclairée à cette question.

16. Les mots « devrait être réétudiée » qui sont employés au paragraphe 10 de la résolution 1503 (XLVIII) laissent entendre que le processus prévu n'est pas automatique ni obligatoire, ce qui signifie que l'organe intéressé dispose d'une certaine latitude quant au moment où il faudra entreprendre l'examen. La genèse du paragraphe 10 va dans le sens de cette interprétation⁹².

d) *Signification de l'expression « lesdites communications »*

17. L'expression « lesdites communications » renvoie dans le contexte du paragraphe 10 aux « communications relatives aux violations des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». A cet égard, il y a lieu de se reporter en premier lieu à la procédure établie par la résolution 1 (XXIV) de la Sous-Commission pour l'examen de la question de l'admissibilité des communications, procédure comportant les volets suivants : i) normes et critères; ii) sources des communications; iii) teneur des communications et nature des allégations; iv) existence d'autres recours; v) délai dans lequel une communication doit être présentée. Les communications réputées recevables sont (conjointement avec les réponses auxquelles elles ont donné lieu de la part des gouvernements) évaluées par les organes intéressés qui ont à déterminer si elles révèlent l'existence d'un ensemble de violations flagrantes et systématiques, dont on a des preuves dignes de foi, des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Eu égard à cette procédure et à la genèse de la procédure régie par le paragraphe 10, l'examen dont s'agit devrait comporter une évaluation des procédures correspondantes appliquées par les « nouveaux organes ». Il pourrait également porter sur les procédures appliquées par les organes fonctionnant au niveau régional.

e) *La procédure instituée par le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques en regard de la procédure établie par la résolution 1503 (XLVIII)*

18. Selon les paragraphes 1 et 2 de la résolution 1503 (XLVIII), les communications reçues en application de la résolution 728 F (XXVIII) du Conseil, ainsi que la résolution 1235 (XLII), doivent être soumises à la procédure établie par la résolution 1503 (XLVIII).

19. Cette procédure est confidentielle puisque les communications qu'elle régit sont soumises à la règle de la confidentialité énoncée au paragraphe 8 de la résolution 1503 (XLVIII)⁹³, mais les vues du Comité des droits de l'homme et les décisions de caractère définitif (par exemple celles qui déclarent des communications irrecevables) sont rendues publiques après avoir été communiquées aux parties intéressées.

20. La procédure instituée par le Protocole facultatif, qui s'applique aux plaintes individuelles, ne peut être mise en œuvre qu'à l'égard des Etats qui sont parties au Protocole et des communications portant sur les droits qu'elle vise (c'est-à-dire les droits civils et politiques). La procédure régie par la résolution 1503 (XLVIII), qui joue dans les situations révélant l'existence d'un ensemble de violations, est applicable à l'égard de tous les Etats et permet d'examiner des communications d'origines diverses (individus, groupes d'individus et organisations non gouvernementales), qui peuvent porter sur toute la gamme des droits de l'homme reconnus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces différences ne doivent pas être perdues de vue lorsqu'on examine la question des doubles emplois.

21. Depuis 1979, le Secrétariat procède en pratique, avec l'approbation tacite de la Commission, selon une méthode de travail qui permet d'éviter de faire double travail en appliquant aux communications la procédure prévue par le Protocole additionnel et la procédure confidentielle régie par la résolution 1503 (XLVIII)⁹⁴.

12 août 1994

46. ORGANES SUBSIDIAIRES — QUESTION DE SAVOIR SI LES CONSEILS D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT, DU FONDS DES NATIONS UNIES POUR LA POPULATION ET DU FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE SONT DES ORGANES SUBSIDIAIRES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL OU DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — CHAPITRES IX ET X DE LA CHARTE

Mémoire adressé au Directeur de la Division des relations extérieures et du Secrétariat du Conseil d'administration

...

2. Vous vous demandez si, compte tenu de la résolution 48/162 de l'Assemblée générale, « le Conseil d'administration PNUD/FNUAP récemment établi est un organe subsidiaire du Conseil économique et social ou de l'Assemblée générale ». Vous ajoutez que le Conseil d'administration de l'UNICEF semble être universellement considéré comme un organe subsidiaire du Conseil économique et social.

3. L'UNICEF a été créé par la résolution 57 (I) de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1946. La résolution dispose ce qui suit à l'alinéa a de son paragraphe 3 :

« Le Fonds sera géré par un Directeur administratif selon les directives données, notamment en ce qui concerne les programmes et la répartition des fonds, par un Conseil d'administration, conformément aux principes tels qu'ils pourront être établis par le Conseil économique et social et sa Commission des questions sociales ».

Il convient aussi de noter que, si la résolution a désigné les pays devant siéger au Conseil d'administration, elle a autorisé le Conseil économique et social à inviter d'autres gouvernements à se joindre à eux.

4. Pour bien comprendre le rôle effectif de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, il est important de se référer aux Chapitres IX et X de la Charte des Nations Unies. Les responsabilités de l'Organisation dans le domaine de la coopération économique et sociale internationale sont définies à l'Article 55, l'Article 60 précisant que :

« L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil économique et social, qui dispose à cet effet des pouvoirs qui lui sont attribués aux termes du Chapitre X, sont chargés de remplir les fonctions de l'Organisation énoncées au présent Chapitre. »

Spécifiquement autorisé à faire ou provoquer des études et des rapports sur des questions internationales dans les domaines économique et social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et d'autres domaines connexes (Art. 62), le Conseil économique et social doit en outre, dans l'exécution des recommandations de l'Assemblée générale, « s'acquitter [r] de toutes les fonctions entrant dans sa compétence » (Art. 66, par. 3).

5. Dans l'exercice de ses fonctions, l'Assemblée générale peut créer « les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires ». L'Article 68 autorise le Conseil à instituer « des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions ».

6. De l'analyse qui précède il ressort que l'UNICEF est incontestablement un organe subsidiaire de l'Assemblée générale mais qu'en ce qui le concerne, l'Assemblée a décidé de confier une bonne part de ses fonctions au Conseil économique et social, notamment pour l'approbation des programmes et du budget. Le paragraphe 7 de la résolution 57 (I) enjoint au Conseil d'administration d'établir « des rapports périodiques concernant son activité aux dates et dans la forme indiquées par le Conseil économique et social ». Il se peut que les activités de l'UNICEF et de son Conseil d'administration aient fait l'objet, de la part du Conseil, d'un contrôle plus soutenu que celles du PNUD mais l'UNICEF n'en reste pas moins un organe subsidiaire de l'Assemblée générale.

7. Comme vous le savez, le PNUD tire son origine de la résolution 1240 (XIII) de l'Assemblée générale, qui a établi le Fonds spécial. Cette résolution a conçu le Fonds spécial comme « un organe de l'Organisation des Nations Unies administré sous l'autorité du Conseil économique et social et de l'Assemblée générale qui exerceront à son égard les pouvoirs que leur confère la Charte »⁹⁵. Elle a en outre chargé « le Conseil économique et social... d'élaborer des règles et principes généraux qui doivent régir l'administration et les opérations du Fonds spécial [et] de passer en revue les opérations du Fonds d'après les rapports annuels que présentera le Conseil d'administration ». S'agissant du rapport du Conseil d'administration, la résolution a prescrit ce qui suit dans son paragraphe 10 : « Le Conseil économique et social transmettra le rapport du Conseil d'administration à l'Assemblée générale avec ses propres observations. L'Assemblée examinera la situation et les opérations du Fonds spécial, en tant que question séparée de son ordre du jour, et fera les recommandations appropriées ». Cette fonction a continué d'être exercée par l'Assemblée générale à l'égard du PNUD et de son Conseil d'administration et l'a encore été à la quarante-huitième session.

8. La résolution 1240 (XIII) a prévu que le contrôle intergouvernemental sur la politique et les opérations du Fonds serait exercé directement par un Conseil d'administration ayant des pouvoirs et des fonctions qu'elle a définis comme suit : orienter « la politique générale concernant l'administration et les opérations du Fonds spécial » ; « approuver en dernier ressort les projets et les programmes recommandés par le Directeur général » ; passer « en revue l'administration et l'exécution des projets du Fonds » ; et « soumettre au Conseil économique et social des rapports et des recommandations » jugés appropriés.

9. Lorsque, par sa résolution 2029 (XX) du 22 novembre 1965, l'Assemblée a décidé de combiner le Fonds et le Programme élargi d'assistance technique en un seul programme, le PNUD, elle a créé un comité intergouvernemental unique, le Conseil d'administration du PNUD, qui, a dit l'Assemblée, « s'acquittera des fonctions précédemment exercées par le Conseil d'administration du Fonds spécial et le Comité de l'assistance technique et, notamment, examinera et approuvera les projets, les programmes et les allocations de fonds » et qui, en outre, « définira et dirigera la politique générale du Programme des Nations Unies pour le développement dans son ensemble ainsi que celle des programmes ordinaires d'assistance technique⁹⁶ ».

10. Il a également été prévu que « le Conseil d'administration se réunira deux fois par an et soumettra des rapports et des recommandations y relatifs à la session d'été du Conseil économique et social ». Les membres du Conseil devaient être élus par le Conseil économique et social.

11. La résolution 48/162 récemment adoptée par l'Assemblée générale sur les mesures à prendre pour restructurer et revitaliser l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et dans les domaines connexes a eu un impact sur l'administration tant du PNUD que de l'UNICEF. Le changement le plus frappant réside dans la réaffirmation du rôle principal et grandissant de l'Assemblée générale. Aux termes du paragraphe 11, l'Assemblée « est la plus haute instance intergouvernementale pour la formulation et l'examen des politiques concernant les domaines économique et social et les domaines connexes conformément au Chapitre IX de la Charte ». En outre, les pouvoirs du Conseil économique et social semblent avoir été renforcés, le rôle des Conseils d'administration se trouvant modifié en conséquence. Le Conseil doit assurer la coordination et les orientations voulues pour que « les politiques formulées par l'Assemblée générale, en particulier durant l'examen triennal d'ensemble des orientations des activités opérationnelles, soient appliquées comme il convient à l'échelle du système⁹⁷ ». Les Conseils d'administration, quant à eux, sont chargés « d'apporter l'appui intergouvernemental nécessaire à chaque fonds ou programme et d'en superviser les activités conformément aux orientations générales de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social ». Ils sont placés sous l'autorité du Conseil, auquel ils doivent présenter leur rapport annuel à sa session de fond. L'Assemblée n'est apparemment plus appelée à examiner séparément le rapport du Conseil d'administration du PNUD et du FNUAP.

12. Nous sommes conscients de n'avoir pas répondu directement à votre question mais, à ce stade, nous ne pouvons guère faire mieux. Le conseiller juridique ne serait à même de se prononcer nettement que si les organes intergouvernementaux eux-mêmes, estimant être en présence d'un problème, lui demandaient un avis juridique. De l'analyse qui pré-

cède toutefois, il résulte clairement que le rôle que joue le Conseil économique et social dans le choix de l'orientation générale à donner aux activités des divers fonds et programmes a été renforcé. Mais le Conseil agit sous la supervision générale de l'Assemblée, qui s'est réservé la responsabilité de la formulation des politiques.

13. Malgré les changements résultant de la restructuration du secteur économique et social et bien que les travaux du Conseil d'administration aient été placés sous l'autorité directe du Conseil économique et social, il semble que, juridiquement parlant, l'UNICEF et le PNUD restent l'un et l'autre des organes subsidiaires de l'Assemblée générale, et non du Conseil économique et social, conformément aux Articles 7 et 22 de la Charte.

22 août 1994

47. CANDIDATURES AU COMITÉ CONSULTATIF POUR LES QUESTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGÉTAIRES — RÉSOLUTION 47/1 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EN DATE DU 22 SEPTEMBRE 1992

Mémoire adressé au Secrétaire de la Cinquième Commission

1. Vous avez demandé le 13 octobre 1994 — demande qui a été transmise au Bureau des affaires juridiques — quelle suite devait être donnée à une note verbale par laquelle le Représentant permanent de la Yougoslavie a informé le Secrétaire général que « M... est candidat au siège qu'il occupe au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ».

2. Ni la résolution 14/I A du 13 février 1946 portant création du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ni les résolutions ultérieures qui ont augmenté le nombre des membres du Comité ne contiennent de dispositions expresses sur les modalités de présentation des candidatures.

3. La pratique bien établie veut toutefois que les candidats soient proposés par leurs gouvernements en vue de leur élection ou de leur réélection. C'est ainsi que, lors de la première élection des membres du Comité consultatif durant la seconde partie de la première session de l'Assemblée générale, le Président de la Cinquième Commission a déclaré ce qui suit le 12 novembre 1946 : « Chaque délégation a été invitée à présenter une liste de un à neuf noms, ce qui a permis d'établir une liste de candidats » (A/C.5/63, c'est nous qui soulignons). De même, le rapport présenté par la Cinquième Commission à la plénière lors de la quarante-huitième session de l'Assemblée générale qui vient de s'achever dit que : « La Cinquième Commission était saisie en outre d'une note... indi-

quant les noms des... personnes dont *la candidature était proposée par leurs gouvernements respectifs* en vue de leur nomination ou d'une nouvelle nomination... » (A/48/692, c'est nous qui soulignons).

4. M... ne peut donc lui-même proposer sa candidature ou se déclarer candidat, que ce soit sous sa propre signature ou sous celle du gouvernement dont il est ressortissant.

5. Si la note verbale de la Yougoslavie est censée être une présentation de candidature, elle est irrecevable en vertu de la résolution 47/1 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1992. Aux termes de cette résolution, la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne participera pas aux travaux de l'Assemblée générale. La désignation de candidats en vue de leur nomination ou de leur élection par l'Assemblée générale est une phase des processus d'élection et ces processus s'inscrivent dans le cadre des travaux de l'Assemblée générale. Les candidatures présentées par le Gouvernement de la République fédérative de Yougoslavie aux fins d'élection ou de nomination ne sont donc pas recevables et les noms des candidats que pourrait proposer la Yougoslavie ne doivent figurer dans aucun document de l'Assemblée générale.

6. Une note en ce sens doit être adressée au Représentant permanent de la Yougoslavie.

17 octobre 1994

48. SUCCESSION À LA QUALITÉ DE MEMBRE DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU CACAO — SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE BIENS D'ÉTAT — CONVENTION DE VIENNE DE 1983 SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS EN MATIÈRE DE BIENS, ARCHIVES ET DETTES D'ÉTAT

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

Je me réfère à votre lettre du 14 octobre 1994 qui est parvenue au Bureau des affaires juridiques le 24 octobre 1994. Vous nous consultez, suite à une demande formulée par le Conseil international du cacao (ci-après le « Conseil ») à sa dix-huitième session, sur le point de savoir « si la part du produit de la liquidation des stocks régulateurs à laquelle la Fédération de Russie aurait eu droit doit revenir à la seule Fédération de Russie ».

En examinant cette demande, nous avons noté que, selon les renseignements contenus dans votre lettre, le Conseil a, en février 1992, été informé par la Fédération de Russie qu'elle avait succédé à l'ex-URSS en tant que membre de l'Organisation internationale du cacao et que, depuis lors, la Fédération de Russie a honoré toutes les obligations dont l'ex-

URSS était débitrice en vertu de l'Accord de 1986 sur le cacao jusqu'à ce que l'Accord prenne fin le 30 septembre 1993. Nous avons également noté que le système de contributions au financement du stock régulateur prévu par l'Accord de 1986 a été aboli en avril 1990, date à laquelle l'URSS comptait encore au nombre des parties à l'Accord.

La question posée au Bureau des affaires juridiques concerne les effets d'une succession d'Etats sur les biens d'Etat de l'Etat prédécesseur. Le seul instrument général qui existe dans ce domaine est la Convention de 1983 sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat⁹⁸. Aux fins de cette Convention, l'expression « biens d'Etat » s'entend des biens, droits et intérêts qui, à la date de la succession d'Etats et conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, appartenaient à cet Etat (art. 8).

La Convention de 1983 n'est pas encore en vigueur et l'URSS n'avait pas manifesté son consentement à être liée par ses dispositions. Le nombre des instruments de ratification ou d'adhésion déposés s'établit, à ce jour, à 10 alors que 15 sont requis pour l'entrée en vigueur de la Convention. Mais, comme l'indique notre correspondance antérieure, les principes énoncés dans certains des articles de la Convention semblent cristalliser la pratique suivie dans les cas de succession d'Etats. Il convient également de signaler que trois ex-Républiques de l'URSS, l'Estonie, l'Ukraine et la Géorgie, ont récemment adhéré à la Convention, la première le 21 octobre 1991, la seconde le 8 janvier 1993 et la troisième le 12 juillet 1993.

L'article 17 de la Convention de 1983 traite des effets d'une succession d'Etats sur les biens d'Etat en cas de « séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat ». Le texte en est le suivant :

« 1. Lorsqu'une ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et forment un Etat successeur, et à moins que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur n'en conviennent autrement :

« a) Les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire auquel se rapporte la succession d'Etat passent à l'Etat successeur;

« b) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur;

« c) Les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa b, passent à l'Etat successeur dans une proportion équitable.

« 2. Le paragraphe 1 s'applique lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

« 3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice de toute question de compensation équitable entre l'Etat prédé-

cesseur et l'Etat successeur qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats. »

Le texte de l'article 17 a été adopté par la Commission plénière de la Conférence de Vienne de 1983 par 46 voix contre zéro, avec 17 abstentions. Dans son commentaire sur le projet d'articles qui a servi de base aux travaux de la Conférence de 1983, la Commission du droit international a souligné que la référence à l'équité de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 16 (qui devait devenir l'article 17 de la Convention) était « un élément clef du contenu matériel des dispositions concernant la répartition des biens et a donc le caractère d'une règle de droit international positif ».

L'article 17 de la Convention de 1983 contient des dispositions générales concernant la succession d'Etats en matière de biens d'Etat dans les cas de séparation d'une partie, ou de parties, du territoire d'un Etat. Mais ses dispositions ne confèrent pas automatiquement des droits de propriété à un Etat successeur dans le contexte d'un accord international. Il faut d'abord voir quelle est la position d'un Etat successeur au regard d'un traité international en vigueur pour l'Etat prédécesseur. Il faut ensuite examiner le texte du traité pour savoir s'il contient des dispositions spéciales ayant une incidence sur l'acquisition de droits de propriété par un Etat successeur.

Le seul instrument international général qui traite de la question de la succession d'Etats en matière de traités internationaux est la Convention de Vienne de 1978 sur la succession d'Etats en matière de traités⁹⁹. L'article 34 de cette Convention, intitulé « Succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat », est conçu comme suit :

« 1. Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un ou plusieurs Etats, que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister :

« *a*) Tout traité en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard de l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque Etat successeur ainsi formé;

« *b*) Tout traité en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard uniquement de la partie du territoire de l'Etat prédécesseur qui est devenu un Etat successeur reste en vigueur à l'égard de cet Etat successeur seul.

« 2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas :

« *a*) Si les Etats intéressés en conviennent autrement; ou

« *b*) S'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité. »

La Convention de 1978 n'est pas encore entrée en vigueur et l'URSS n'avait pas manifesté l'intention d'y devenir partie. Après la dislocation de l'URSS, le Bureau des affaires juridiques a procédé à une étude de la genèse de la Convention de 1978 et de la pratique des Etats dans le domaine de la succession en matière de traités. Cette étude nous a amenés à nous demander si la Convention codifiait les règles existantes du droit international coutumier et nous a conduits à la conclusion qu'il n'y avait pas de règle claire de droit international général régissant la succession d'Etats en matière de traités en cas de séparation de parties d'un Etat, et ce, parce que la pratique des Etats successeurs n'est pas uniforme.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que, pour ce qui est de la succession d'Etats en matière de traités, les Etats successeurs ont le choix entre deux options :

Les nouveaux Etats peuvent adresser une notification de succession au dépositaire du traité international en cause. Il est à noter à cet égard que, selon une pratique suivie par de nombreux Etats nouvellement indépendants, le Secrétaire général reçoit une déclaration l'informant que tel ou tel Etat doit, en attendant qu'il ait achevé l'examen des traités en vigueur pour l'Etat prédécesseur, être présumé avoir succédé à chacun de ces traités (les formalités relatives au traité devant être accomplies sur la base de cette présomption) jusqu'à ce qu'il ait décidé que le traité doit être considéré comme dépourvu d'effet en ce qui le concerne. Le Secrétaire général ne se contente pas de ce type de déclarations pour inclure l'Etat en cause dans la liste des parties au traité dont il est dépositaire et il exige une déclaration de succession identifiant les traités auxquels l'Etat entend succéder.

Est également ouverte, dans le cas des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire, l'option consistant à adresser au dépositaire une notification indiquant que tous les traités qui étaient en vigueur pour l'Etat prédécesseur le restent pour l'Etat successeur intéressé.

Il convient de souligner à cet égard qu'un Etat successeur qui reste dans l'inaction ne peut être présumé avoir *ipso facto* exprimé son consentement à succéder à tel ou tel traité. Quant à savoir dans quel délai un nouvel Etat doit communiquer son intention de succéder à un traité, c'est une question à laquelle il est difficile de répondre avec précision mais on peut dire que, dans l'intérêt de la stabilité des relations conventionnelles, un Etat successeur ne devrait pas trop tarder à faire connaître ses intentions.

Nous croyons comprendre que, jusqu'à présent, la première option a été écartée par les nouveaux Etats issus de l'Union soviétique. La position des Etats baltes est qu'en droit, ils n'ont jamais fait partie de l'Union soviétique et ne peuvent donc pas être considérés comme des Etats ayant succédé à l'URSS. D'autres Etats issus de l'URSS ont exprimé leur

consentement à être liés par des traités internationaux en déposant des instruments d'adhésion plutôt que des notifications de succession, acquérant ainsi le statut de parties contractantes aux traités internationaux par la voie de l'adhésion et non en qualité de successeurs de l'URSS.

La seconde option n'a pas davantage été choisie par les Etats issus de l'URSS. Aucun d'entre eux n'a adressé au Secrétaire général de notification générale concernant la continuité d'application des traités en vigueur pour l'URSS. Est néanmoins à signaler la position prise par l'Ukraine en ce qui concerne sa participation aux organisations internationales dont l'URSS était membre. Le 6 février 1992, le Ministre des affaires étrangères de l'Ukraine a adressé au Secrétaire général une lettre où il est dit ce qui suit :

« Compte tenu des normes et principes du droit international et eu égard à sa législation interne en matière de succession, l'Ukraine déclare qu'elle succède à l'URSS en ce qui concerne l'appartenance aux organisations internationales dont la République socialiste soviétique d'Ukraine, en tant que partie constitutive de l'URSS, ne faisait pas partie. L'Ukraine pourra, si ses intérêts politiques propres, les priorités nationales où des raisons d'opportunité l'exigent, soulever la question de son appartenance à ces organisations conformément à la procédure internationale prévue. »

En résumé, on peut dire que les nouveaux Etats ex-Républiques de l'URSS sont dans la position d'Etats successeurs par rapport à l'ex-Union soviétique et peuvent, à ce titre, prétendre, en vertu du droit international, aux biens situés en dehors des frontières de ce pays. Ces biens doivent passer aux Etats successeurs dans des proportions équitables. Mais, comme on l'a noté plus haut, les droits de propriété acquis par un Etat prédécesseur du fait de sa participation à un traité multilatéral ne passent pas automatiquement au nouvel Etat (ou aux nouveaux Etats), leur transfert étant subordonné à l'acquisition par l'Etat ou les Etats en cause, par voie de succession, de la qualité de Partie contractante. Aucun nouvel Etat issu de l'ex-URSS n'a soumis de notification de succession en ce qui concerne l'Accord international sur le cacao de 1986 avant qu'il ne prenne fin le 30 septembre 1993. A strictement parler donc, les Etats en cause n'ont pas établi, comme prévu à l'article 38 de l'Accord, leur droit à prétendre à la part du produit de la liquidation du stock régulateur à laquelle l'URSS aurait eu droit.

D'un autre côté, le Bureau des affaires juridiques est d'avis qu'il existe dans ce cas particulier des circonstances spéciales qui doivent être prises en considération. La fin de l'Accord sur le cacao de 1986 a évidemment suivi de très près l'accession au statut d'Etat des nouveaux Etats ex-Républiques de l'URSS. On peut penser que certains d'entre eux ne savaient pas qu'ils pouvaient acquérir des droits au titre de cet Accord et n'ont donc pas exercé l'option qui leur était ouverte. Nous notons à cet

égard que lorsque le Conseil international du cacao a examiné la question de la répartition du produit de la liquidation du stock régulateur, la Fédération de Russie l'a informé, par la voie de son représentant, qu'elle avait conclu avec les nouveaux Etats ex-Républiques de l'URSS des arrangements concernant les droits et obligations de cette dernière. Dans ces conditions, le Conseil voudra peut-être demander confirmation écrite que, dans l'hypothèse où il déciderait de verser la part du produit de la liquidation du stock régulateur à laquelle l'ex-URSS aurait eu droit à la Fédération de Russie, celle-ci se chargerait de résoudre toute question qui pourrait surgir à propos des droits des ex-Républiques à recevoir chacune une fraction de la part en question sur la base de ses arrangements bilatéraux avec les nouveaux Etats conformément aux principes applicables du droit international. Si le Conseil opte pour ce *modus operandi*, il voudra peut-être aussi donner pour instructions au Secrétariat de l'Accord sur le cacao de porter sa décision à la connaissance des ex-Républiques de l'URSS.

10 novembre 1994

PASSATION DES MARCHÉS

49. RÉGIME JURIDIQUE APPLICABLE À L'AFFRÈTEMENT D'AÉRONEFS — CONTRAT TYPE D'AFFRÈTEMENT AÉRIEN EN USAGE À L'ONU — QUESTION DE SAVOIR SI L'ORGANISATION PEUT UTILISER SES FORMULES STANDARD D'AFFRÈTEMENT AÉRIEN POUR SUBVENIR À SES BESOINS EN MATIÈRE DE TRANSPORTS AÉRIENS INTERNATIONAUX EN SERVICE RÉGULIER

Mémoire adressé au Président du Comité des marchés

1. Nous nous référons au dossier n°... du Service des achats et des transports (examiné par le Comité des marchés à sa séance du 10 mai 1994) concernant l'offre soumise par Japan Airlines pour assurer la liaison Maputo-Tokyo aux fins de la relève du contingent japonais. L'appel d'offres de l'ONU contenait les dispositions suivantes :

« 1. L'ONU vous invite à présenter une offre globale conformément aux prescriptions décrites à l'annexe A ci-jointe...

« ...

« 3. L'ONU invite les transporteurs/exploitants possédant les qualifications et les licences requises à soumettre une offre en vue de la fourniture de services de transport par aéronef affrété destinés à l'ONU et à la mission de maintien de la paix comme prévu dans le présent appel d'offres. L'adjudicataire devra conclure un contrat avec l'ONU sur la base du contrat type d'affrètement aérien en

usage à l'Organisation des Nations Unies (#CA-4) reproduit à l'annexe B et des Conditions générales des Nations Unies en matière d'affrètement aérien (#GC-2) figurant à l'annexe C. »

2. Le paragraphe 1 de l'annexe A de l'appel d'offres vise :

« Les services de transport aérien assurés par aéronef affrété et/ou en service régulier aux fins de la relève des contingents affectés à l'Opération des Nations Unies au Mozambique (ONUMOZ) selon les indications figurant à l'annexe A-2 » (c'est nous qui soulignons).

3. D'après les explications fournies à la séance du Comité des marchés par les représentants de la Division des opérations hors Siège et du Service des achats et des transports, l'offre soumise par Japan Airlines concerne le transport de troupes en service régulier.

...

5. Nous soulignons tout d'abord que l'affrètement d'un aéronef et l'achat de billets ordinaires pour un transport en service régulier sont des transactions de natures très différentes. En cas d'affrètement, la capacité de transport de l'appareil est exclusivement utilisée par l'affruteur aux fins de l'acheminement de passagers (y compris leurs bagages) ou de marchandises pour une période, une distance ou un nombre de voyages déterminés, alors que le transport en service régulier assure l'acheminement de passagers (y compris leurs bagages) à des tarifs, selon des horaires et vers des destinations préétablies, chaque vol restant ouvert à l'ensemble de la clientèle.

6. Etant de nature différente, les deux transactions ont chacune leur régime juridique propre, tant dans l'ordre international que dans l'ordre interne. La Convention de Chicago par exemple prévoit que le transport aérien international peut s'effectuer ou non en service régulier et son article 5 concerne spécifiquement le transport aérien international en service non régulier. De même, les transports non réguliers, y compris l'affrètement, sont réglementés par tout un ensemble d'arrangements bilatéraux ou multilatéraux entre les Etats (par exemple l'Accord multilatéral sur les droits commerciaux pour les transports aériens non réguliers en Europe, ouvert à la signature à Paris le 30 avril 1956).

7. Le contrat type d'affrètement aérien de l'ONU et les Conditions générales pertinentes, établis par le Bureau des affaires juridiques en consultation avec l'OACI et avec des représentants de l'industrie des transports aériens, sont axés sur l'affrètement d'aéronefs. Ces documents réservent exclusivement à l'ONU l'utilisation de la capacité de transport de l'aéronef et exigent du transporteur qu'il fournisse ses services conformément à un cahier des charges arrêté d'un commun accord entre les deux parties et aux instructions de l'Organisation. Ils contiennent d'autre part des dispositions qui n'ont pas d'équivalent dans le régime juridique

applicable aux transports effectués en service régulier sur la base de billets ordinaires¹⁰⁰.

8. Compte tenu de ce qui précède, nous déconseillons fortement d'utiliser les formules standard d'affrètement aérien pour passer des marchés de transport aérien international en service régulier. Procéder ainsi ouvrirait la porte non seulement à la confusion du fait du gommage de la distinction entre deux types d'opérations qui diffèrent par leur nature et par leur régime juridique mais aussi, en cas de controverse ou de différend liés à la fourniture de services de transport aérien, à des difficultés inextricables dues à la coexistence de trois systèmes de dispositions qu'il faudrait concilier et cantonner dans leurs champs d'application respectifs, à savoir : les dispositions du contrat d'affrètement entre l'ONU et le transporteur, celles du billet d'avion ordinaire délivré par le transporteur à chacun des passagers empruntant ses vols réguliers, dispositions qui constituent un contrat entre les deux parties, et celles de la réglementation internationale et nationale applicables aux services aériens réguliers et aux vols affrétés. Il est arrivé dans le passé que des membres du personnel des Nations Unies trouvent la mort dans un accident d'avion et la question s'est alors posée de savoir si les clauses d'un contrat entre l'ONU et une compagnie d'aviation permettaient de déroger aux limites de responsabilité figurant sur le billet délivré au passager.

9. Nous croyons comprendre que lors de l'examen de la question à la réunion du Comité des marchés, les représentants de la Division des opérations hors Siège ont souligné que l'ONU devait avoir la possibilité de se procurer sur le marché des services de transport aérien par des vols réguliers, notamment lorsque les effectifs à transporter sont trop restreints pour que l'affrètement soit une solution raisonnable ou rentable¹⁰¹. Nous comprenons ce souci, mais il faudrait alors instituer un régime contractuel différent de celui de l'affrètement. Nous devons mettre au point en consultation avec l'OACI et avec des représentants de l'industrie des transports aériens et du Service des achats et des transports, comme nous l'avons fait dans le cas de l'affrètement, un document contractuel acceptable, propre à servir de base à un appel d'offres. Du régime prévu par les Conditions générales, l'ONU voudrait surtout voir conserver les plafonds majorés d'assurance responsabilité, les dispositions relatives aux vols retardés et annulés et les mesures concernant la résiliation, l'arbitrage et les privilèges et immunités. Il n'est nullement exclu qu'un billet d'avion spécial, emportant application d'un régime analogue à celui que prévoient, sur les points susvisés, les Conditions générales, doive être délivré à chaque passager. Nous serions prêts à examiner un projet allant dans ce sens.

10. En attendant et pour nous en tenir à la question qui nous occupe, nous suggérons d'inviter Japan Airlines à établir à l'intention des Nations Unies un billet d'avion révisé prévoyant les mêmes limites de

responsabilité que les Conditions générales qui accompagnent l'appel d'offres et à signer avec l'ONU un accord reprenant les dispositions des Conditions générales. Un tel billet devrait être délivré à chaque passager transporté sur la base de l'accord.

17 mai 1994

50. INTERPRÉTATION DE LA RÈGLE 110.20 DES RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE DES NATIONS UNIES — SENS DE L'EXPRESSION « OUVERTS EN PUBLIC » APPLIQUÉE AUX PLIS RENFERMANT LES SOUMISSIONS — GRANDES LIGNES DE LA PRATIQUE EN MATIÈRE D'ACHATS

Mémoire adressé au fonctionnaire chargé du Service des achats et des transports du Bureau des services généraux

1. Nous nous référons à votre mémorandum en date du 25 juillet 1994 dans lequel vous sollicitez notre avis sur la façon dont il convient d'interpréter et d'appliquer la règle 110.20 des règles de gestion financières des Nations Unies, en nous demandant plus précisément si la pratique du Service des achats et des transports consistant à n'inviter que les représentants des soumissionnaires à assister à l'ouverture des plis est en harmonie avec la règle 110.20 ou si cette règle exige que des tiers, y compris des représentants des médias, puissent s'ils le souhaitent suivre le déroulement des opérations. Vous souhaitez en outre savoir quels documents écrits concernant la passation de tel ou tel marché peuvent être mis à la disposition du public. Vous trouverez ci-après nos commentaires et suggestions.

Ouverture publique des plis

2. La règle 110.20 des règles de gestion financière se lit comme suit :

« Tous les plis renfermant les soumissions sont ouverts en public, au lieu et à l'heure indiqués dans l'avis d'adjudication et il en est immédiatement établi un procès-verbal. »

3. L'expression « ouverts en public » semble à première vue signifier que tout le monde, et non pas seulement tel groupe ou telle catégorie de personnes doivent pouvoir assister à l'ouverture des plis. Mais on peut, si on l'interprète strictement à la lumière du but essentiel de la règle, qui est de donner aux soumissionnaires la possibilité d'observer le dépouillement pour les mettre à l'abri de tout risque de fraude, de favoritisme ou d'impartialité et ne laisser planer aucun doute quant à la régularité de la procédure, lui donner une portée plus limitée, celle du para-

graphe 2 de l'article 31 de la Loi type de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services¹⁰², lequel se lit comme suit :

« Les offres sont ouvertes au moment indiqué dans le dossier de sollicitation comme étant la date limite de soumission des offres, ou à la date spécifiée en cas de report de la date limite initiale, à l'endroit et selon les modalités prévus dans ledit dossier. »

Nous croyons que la pratique du Service des achats et des transports est conforme à la pratique générale en matière de passation des marchés telle qu'elle est reflétée dans la disposition susvisée de la Loi modèle.

4. Mais nous ne pouvons pas interpréter le texte en faisant abstraction des mots « en public »; notre conclusion est donc que la règle 110.20 ne permet pas d'empêcher les personnes se trouvant légitimement dans l'enceinte des Nations Unies, y compris les représentants des médias, d'assister, si tel est leur vœu, à l'ouverture des plis.

*Éléments d'information à communiquer aux personnes
autres que les représentants des soumissionnaires*

5. Nous vous enverrons sous peu copie d'un mémorandum sous le couvert duquel nous avons soumis au Directeur de la Division des bâtiments et des services commerciaux un projet d'instruction administrative proposant des procédures de passation des marchés qui s'inspirent de la Loi modèle de la CNUDCI sur la passation des marchés de biens, de travaux et de services. L'article 6 de notre texte, intitulé « Procès-verbal de la procédure de passation des marchés » et basé sur l'article 11 de la Loi modèle de la CNUDCI, traite, dans son paragraphe 2 et, par référence, aux alinéas *a* et *b* de son paragraphe 1, de la question des informations susceptibles d'être communiquées à n'importe quelle personne sur sa demande.

6. Les dispositions susvisées prévoient que sera communiquée à toute personne qui en fait la demande après qu'une offre, une proposition ou un prix, selon le cas, a été accepté ou après que la procédure de passation du marché a pris fin sans aboutir à la passation du marché, la partie ci-après du procès-verbal de la procédure de passation du marché :

- Une brève description des biens, des travaux de construction ou des services requis, ou des besoins pour lesquels l'entité adjudicatrice sollicite des propositions;
- Le nom et l'adresse des personnes et entrepreneurs ayant soumis des offres, des propositions ou des prix et le nom et l'adresse du fournisseur ou de l'entrepreneur avec lequel le marché est conclu et le prix du marché.

7. La partie du procès-verbal de la procédure de passation des marchés à communiquer aux firmes ayant soumis des offres, des propositions ou des prix comportera un plus grand nombre d'éléments. La ques-

tion fait l'objet du paragraphe 3 et, par référence, des alinéas *c* à *g* et *k* du paragraphe 1 de l'article 6 du texte que nous proposons (dispositions qui correspondent, respectivement, à l'article 11.3 et aux alinéas *c* à *g* et *k* de l'article 11.1 de la loi modèle de la CNUDCI).

...

29 juillet 1994

51. CONDITIONS AUXQUELLES L'ONU PEUT ACCEPTER DES ETATS MEMBRES UNE ASSISTANCE REVÊTANT LA FORME DE CONTRIBUTIONS VOLONTAIRES

*Mémorandum adressé au fonctionnaire
chargé du Département des affaires humanitaires*

1. Dans votre mémorandum du 27 juillet 1994, vous nous signalez qu'un gouvernement a proposé de contribuer aux efforts de démobilisation de l'ONU en Angola en fournissant une assistance humanitaire sous forme de services et vous nous demandez si, à notre avis, cette proposition peut être acceptée.

...

3. Vous trouverez à la section *a* ci-dessous nos observations générales quant aux conditions dans lesquelles l'ONU peut accepter des contributions volontaires des Etats Membres.

a) *Observations générales*

4. Aux termes de l'article 7.2 du Règlement financier, le Secrétaire général peut accepter des contributions volontaires, qu'elles soient ou non en espèces, à condition qu'elles soient offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et les activités des Nations Unies et pourvu que leur acceptation n'entraîne pas d'obligations financières supplémentaires pour l'Organisation.

5. A notre connaissance, l'ONU a jusqu'à présent reçu des Etats Membres soit, et c'est le cas habituel, des contributions en espèces sous forme de versements à un compte d'affectation spéciale, soit des contributions en nature sous forme de marchandises ou d'équipement. Fait exception à la pratique traditionnelle la formule prévue dans l'Accord de coopération en matière de services, qui a été utilisée dans le cadre du programme de déminage au Cambodge, où la contribution volontaire a consisté dans le détachement par le gouvernement donateur de personnel appelé à fournir directement ses services à l'Organisation.

6. La proposition qui nous occupe s'écarte plus encore de la pratique traditionnelle en matière de contributions volontaires en nature. Aux termes du projet d'accord pertinent, l'ONU ne recevrait ni espèces ni marchandises ni équipement et, au lieu que soient fournis directement par un Etat Membre les services d'un personnel particulier, elle bénéficierait de services déterminés en vertu d'un contrat entre l'organisme gouvernemental et [nom de la firme] où elle apparaîtrait comme tiers bénéficiaire. Ce type de contribution volontaire en nature nous inspire quelque doute car il fait penser à un contrat de fournitures « lié », l'Organisation se voyant offrir un don à la condition expresse qu'il serve à rémunérer un entrepreneur déterminé choisi par le donateur.

7. A notre avis, l'acceptation d'une assistance revêtant la forme d'un arrangement permettant au donateur de choisir un entrepreneur et ne laissant à l'ONU que le rôle largement passif de tiers bénéficiaire exige une décision de principe de la part, en l'occurrence, du Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion auquel a été déléguée la responsabilité de veiller au respect du Règlement financier et des règles de gestion financière. Une décision du Secrétaire général adjoint sur la formule proposée nous paraît d'autant plus nécessaire que l'acceptation de l'entrepreneur désigné limiterait la capacité de contrôle de l'ONU sur la fourniture effective des services, l'entrepreneur et son personnel étant choisis, supervisés et rémunérés directement par l'organisme gouvernemental.

8. Mieux vaudrait que le donateur verse directement des fonds à l'ONU en en spécifiant la destination, l'Organisation pouvant alors décider, conformément à ses règles et procédures, de faire appel à tel ou tel entrepreneur pour obtenir les services ou le matériel voulus. A supposer que le temps presse, (nous croyons comprendre que les services de démobilisation étaient requis d'urgence), il pourrait être fait exception à la procédure normale de mise en concurrence d'offres ou propositions, comme prévu par la règle 110.19 des règles de gestion financière.

12 août 1994

QUESTIONS CONCERNANT LE CONSEIL DE SÉCURITÉ

52. QUESTION DE SAVOIR SI L'EXPORTATION DE GAZ FRÉON À L'IRAQ CONSTITUERAIT UNE VIOLATION DU PROTOCOLE DE MONTRÉAL RELATIF À DES SUBSTANCES QUI APPAUVRISSENT LA COUCHE D'OZONE — RÉSOLUTIONS 661 (1990) ET 687 (1991) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ — FONCTIONS DU DÉPOSITAIRE — ARTICLE 20 DE LA CONVENTION DE VIENNE POUR LA PROTECTION DE LA COUCHE D'OZONE DU DROIT DES TRAITÉS

Télécopie adressée à l'administrateur de programme/juriste, Secrétariat de l'ozone, Programme des Nations Unies pour l'environnement, Nairobi

Nous nous référons à votre télécopie du 31 mai 1994 dans laquelle vous soulignez que l'exportation de 500 000 unités de gaz fréon à l'Iraq, autorisée le 15 mars 1994 par le Comité du Conseil de sécurité établi par la résolution 661 (1990), constituerait une violation par l'Etat exportateur de l'article 4 du Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone¹⁰³, à moins que l'Iraq ne devienne partie à la Convention de Vienne pour la protection de la couche d'ozone¹⁰⁴ et au Protocole susmentionné avant que l'exportation prévue n'ait lieu. Vous suggérez que le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire, appelle l'attention du Conseil de sécurité et de l'Iraq sur la violation que vous signalez.

Comme vous le savez, l'Iraq fait l'objet, sur le plan économique et financier, de tout un ensemble de mesures d'embargo imposées par le Conseil de sécurité dans sa résolution 661 (1990). Aux termes du paragraphe 20 de la résolution 687 (1991) du Conseil, les interdictions contenues dans la résolution 661 (1990) ont cessé de s'appliquer à diverses marchandises parmi lesquelles « les produits et fournitures signalés comme étant de première nécessité pour la population civile ». Les livraisons de ces produits et fournitures doivent toutefois être approuvées au cas par cas par le Comité établi par la résolution 661 (1990); le document joint à votre documentation est en fait la lettre du Président du Comité approuvant la livraison envisagée de gaz fréon.

Aux termes du mandat que lui ont confié les résolutions 661 (1990) et 687 (1991), le Comité n'a pas pour tâche de veiller à ce que les exportations de l'Iraq soient conformes aux prescriptions des conventions internationales. Les résolutions pertinentes lui enjoignent seulement de s'assurer que les marchandises livrées entrent dans la catégorie des produits qui sont « de première nécessité pour la population civile » (critère dont l'application est largement laissée à l'appréciation des membres du Comité) et que, pour le reste, les transactions envisagées sont compatibles avec le système de sanctions obligatoires imposé à l'Iraq. Il serait certes fâcheux que la transaction envisagée constitue une violation du Protocole

de Montréal mais la surveillance de la mise en œuvre de cet instrument n'entre dans les fonctions ni du Conseil de sécurité ni du Comité des sanctions.

Vous suggérez que le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire de la Convention de Vienne et du Protocole de Montréal, appelle l'attention du Conseil de sécurité et de l'Iraq sur la violation que vous signalez. Je note que ni l'un ni l'autre de ces instruments ne charge le dépositaire de relever les violations éventuelles du Protocole. Si l'on se réfère en particulier à l'article 20 de la Convention de Vienne qui décrit les fonctions du dépositaire, on n'y trouve aucune disposition qui aille dans ce sens. La Section des traités du Bureau des affaires juridiques, que j'ai consultée, confirme que l'instrument en question ne confie aucune fonction de ce genre au dépositaire. Il serait à mon avis plus indiqué que le secrétariat des instruments en cause se charge d'alerter la partie intéressée, c'est-à-dire l'Etat concerné. Il pourrait aussi, s'il le juge bon, soulever la question auprès de l'Iraq sur la base de l'alinéa *e* de l'article 12 du Protocole aux termes duquel le secrétariat « encourage les pays qui ne sont pas Parties à respecter les dispositions du Protocole ».

Mais je suis en tout cas d'avis, pour les raisons indiquées plus haut, que l'anomalie que vous signalez ne relève pas de la compétence du Conseil de sécurité et ne doit pas être portée à son attention.

3 juin 1994

53. STATUT DU COMMANDEMENT DES NATIONS UNIES EN CORÉE
— RÉOLUTION 84 (1950) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

*Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint
aux affaires politiques*

1. Par votre mémorandum du 13 juin 1994, vous nous avez demandé d'examiner un projet de lettre destiné à constituer la réponse du Secrétaire général à la communication du Ministre des affaires étrangères de la République populaire démocratique de Corée en date du 28 mai 1994. Vous voudriez en particulier savoir si le projet de lettre se réfère dans les termes qui conviennent au rôle du Conseil de sécurité vis-à-vis du « Commandement des Nations Unies ». De façon plus générale, vous nous interrogez sur la part qui pourrait revenir à un organe quelconque des Nations Unies dans la création et/ou la dissolution du « Commandement des Nations Unies ».

2. Nous suggérons que les références au rôle du Conseil de sécurité vis-à-vis du « Commandement des Nations Unies » soient rédigées d'une manière aussi fidèle que possible au libellé de la résolution 84

(1950) du Conseil de sécurité en date du 7 juillet 1950. Au paragraphe 3 de cette résolution, le Conseil de sécurité a recommandé que les Etats Membres fournissant des forces militaires et toute autre assistance « mettent ces forces et cette assistance à la disposition d'un commandement unifié sous l'autorité des Etats-Unis d'Amérique ». Il ressort de ce texte que le Conseil de sécurité n'a pas établi le commandement unifié mais on a recommandé la constitution, en spécifiant qu'il serait placé sous l'autorité des Etats-Unis. En d'autres termes, le commandement militaire de l'opération en Corée devait être assuré sous le contrôle et l'autorité des Etats-Unis. Le statut du Commandement unifié et en particulier le lien entre ce Commandement et les Nations Unies ont été étudiés en détail par le Bureau des affaires juridiques dans des notes d'orientation établies à l'intention du Secrétaire général.

3. S'agissant de la part qui pourrait revenir à un organe quelconque des Nations Unies dans la création ou la dissolution du Commandement unifié, nous nous référons à l'analyse contenue dans les notes d'orientation ci-jointes, d'où il ressort clairement que l'expression « Commandement des Nations Unies » est incorrecte. Le Conseil de sécurité a recommandé que les forces fournies par les Etats Membres soient mises à la disposition d'un commandement unifié placé sous l'autorité des Etats-Unis. Le Conseil n'a de toute évidence pas établi le Commandement unifié en tant qu'organe subsidiaire soumis à son contrôle. La création et/ou la dissolution de ce Commandement ne relève donc d'aucun organe des Nations Unies tel que le Conseil de sécurité; c'est au Gouvernement des Etats-Unis qu'en incombe la responsabilité.

4. Le Commandement unifié en Corée ressemble à la coalition militaire alliée formée lors de la guerre du Golfe en ce que, dans les deux cas, le Conseil de sécurité a autorisé des Etats à employer la force armée au lieu de lancer une opération coercitive sous son commandement et son contrôle. La différence est que dans le premier cas le Conseil de sécurité a autorisé l'utilisation du drapeau et de l'emblème des Nations Unies, ce qu'il n'a pas fait dans le second. Vous noterez que, dans la résolution 84 (1950), le Conseil de sécurité a constaté en termes clairs que « l'attaque dirigée contre la République de Corée par les forces armées venues de Corée du Nord constitue une rupture de la paix ». Par cette constatation et en recommandant la constitution d'un commandement unifié sous l'autorité des Etats-Unis, le Conseil a autorisé l'emploi de la force. Il a également autorisé le Commandement unifié visé par la résolution 84 (1950) « à utiliser à sa discrétion, au cours des opérations contre les forces de Corée du Nord, le drapeau des Nations Unies en même temps que les drapeaux des diverses nations participantes ». Mais, comme l'indiquent les notes d'orientation jointes, il n'y a eu ni participation des Nations Unies à la conduite des opérations militaires ni budget des Nations Unies pour couvrir les dépenses du Commandement unifié. Le drapeau des Nations

Unies est arboré en République de Corée non pour signaler des activités ou programmes des Nations Unies mais comme un vestige de la résolution 84 (1950). Ayant autorisé l'emploi de la force et l'utilisation du drapeau des Nations Unies dans le contexte de l'opération de Corée, le Conseil peut retirer cette autorisation.

5. En résumé, la responsabilité de la création et/ou de la dissolution du Commandement unifié appartient au Gouvernement des Etats-Unis mais l'autorisation d'employer la force et d'utiliser le drapeau et l'emblème des Nations Unies dans le contexte de l'opération de Corée, de même que le retrait de cette autorisation relèvent du Conseil de sécurité.

16 juin 1994

54. RÉSOLUTIONS ADOPTÉES EN VERTU DU CHAPITRE VII
PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ — PRATIQUE DU CONSEIL

Mémorandum adressé au conseiller spécial du Secrétaire général

1. Voici notre réponse à votre note du 16 novembre 1994 adressée au conseiller juridique. Vous nous demandez si, à notre avis, une résolution ne peut être considérée comme adoptée en vertu du Chapitre VII que moyennant de contenir une mention explicite en ce sens ou si elle peut être tenue pour telle sur la base d'autres facteurs.

2. La position du Bureau des affaires juridiques a toujours été que l'adoption en vertu du Chapitre VII d'une résolution est si lourde de conséquences qu'elle doit être attestée par la présence dans le texte de mentions claires et dépourvues de toute ambiguïté et ne peut être établie à partir d'indices laissés à l'appréciation de l'interprète.

3. La pratique du Conseil de sécurité confirme que, lorsque le Conseil entend qu'une résolution relève du Chapitre VII, son intention ressort d'une ou plusieurs des mentions suivantes :

a) L'indication, généralement dans le préambule, que le Conseil agit en vertu du Chapitre VII de la Charte [voir par exemple les résolutions 253 (1968); 418 (1977); 794 (1992)];

b) L'indication que le Conseil agit en vertu d'un des articles figurant dans le Chapitre VII [voir par exemple les résolutions 54 (1948); 598 (1987); 660 (1990)];

c) La constatation de l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix et d'un acte d'agression [voir par exemple les résolutions 83 (1950); 221 (1966)]. Il est à noter que dans un certain nombre de résolutions, la constatation du Conseil, tout en s'inspirant du texte de l'Article 39, a été formulée en termes moins définitifs, le but

étant de donner un poids politique particulier aux injonctions du Conseil sans aller jusqu'à reprendre le libellé de l'Article 39. On peut mentionner à cet égard la résolution 132 (1960) dans laquelle le Conseil a déclaré que la situation en Afrique du Sud compromettrait gravement la paix et la sécurité internationales.

4. Fait exception la résolution 665 (1990) dans laquelle le Conseil a demandé aux Etats Membres qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien « de prendre des mesures... selon qu'il sera nécessaire » pour faire respecter en mer l'embargo imposé à l'Iraq par la résolution 661 (1990). Cette résolution ne contient aucune des indications visées plus haut. Mais son préambule rappelle des résolutions antérieures indubitablement adoptées en vertu du Chapitre VII et son paragraphe 1 précise que les mesures que les Etats sont autorisés à prendre, y compris l'emploi de la force, ont pour but de faire appliquer strictement les sanctions prises par la résolution 661 (1990). Je crois donc que l'exception que constitue la résolution 661 (1990), loin d'infirmer ce qui précède, confirme plutôt la règle.

21 novembre 1994

QUESTIONS DE TRAITÉS

55. ACCEPTATION DE FONCTIONS DÉPOSITAIRES PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Télécopie adressée au Directeur adjoint, chargé du Centre d'activité du Programme pour le droit de l'environnement et les institutions compétentes en la matière

Nous nous référons à votre télécopie du 13 mai 1994. La position constante des Nations Unies est qu'au sein de l'Organisation, le Secrétaire général, qui en est le plus haut fonctionnaire, peut seul exercer les fonctions de dépositaire de traités multilatéraux. En conséquence, les dispositions pertinentes de tout traité de cette nature qui est conclu sous les auspices des Nations Unies doivent être rédigées de telle sorte que les fonctions dépositaires (ou, le cas échéant, administratives) à exercer soient confiées au Secrétaire général et non à un fonctionnaire de rang moins élevé, et ce, parce que la Charte concentre entre les mains du Secrétaire général le contrôle et la responsabilité des activités du Secrétariat. De son côté, le Secrétaire général a chargé le Bureau des affaires juridiques d'exercer effectivement ses fonctions dépositaires parce qu'il est extrêmement important, d'une part, que les tâches correspondantes soient

accomplies de façon juridiquement correcte et absolument cohérente et, d'autre part, qu'un service unique centralise et publie tous les renseignements relatifs aux traités des Nations Unies. Les considérations qui précèdent valent même pour les accords multilatéraux à participation limitée, tels que les accords ouverts aux seuls membres de telle ou telle commission économique régionale.

Selon la pratique établie, le Secrétaire général n'accepte pas d'être dépositaire d'accords multilatéraux très restreints, catégorie à laquelle semble appartenir l'Accord tripartite sur l'élaboration d'un programme de gestion de l'environnement. Dans ces conditions et à moins qu'il ne soit décidé d'ouvrir l'accord à la participation des autres Etats de la région, mieux vaudrait charger l'un des trois Etats en cause des fonctions dépositaires, ainsi qu'il a été fait dans le cas, par exemple, d'un certain nombre de traités conclus par les cinq pays du Conseil nordique. Si cette suggestion était retenue, la Section des traités du Bureau des affaires juridiques serait naturellement prête à répondre à toute demande d'assistance qu'elle pourrait recevoir du dépositaire ainsi désigné.

27 mai 1994

56. PRATIQUE SUIVIE EN MATIÈRE DE PLEINS POUVOIRS PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL EN TANT QUE DÉPOSITAIRE DE TRAITÉS MULTILATÉRAUX — PLEINS POUVOIRS ET INSTRUMENTS ÉMANANT DES DIVERSES AUTORITÉS D'UN ETAT FÉDÉRAL — ENREGISTREMENT DES TRAITÉS CONCLUS PAR CES AUTORITÉS

Note verbale adressée à la Mission permanente d'un Etat Membre

Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments à la Mission permanente de [nom d'un Etat] auprès de l'Organisation et a l'honneur de se référer au mémorandum de la Mission permanente concernant les autorités qui sont dotées de la capacité de conclure des traités suite à l'amendement récemment apporté à la Constitution du pays.

1. Pour ce qui est des signatures des autorités fédérées, le dépositaire pourrait, comme nous l'avons déjà indiqué, les accepter à condition que les signataires soient dûment habilités par les autorités fédérales de [l'Etat en cause] qui, conformément à la pratique internationale, sont considérées comme représentant l'Etat, c'est-à-dire le chef de l'Etat ou du gouvernement ou le Ministre des affaires étrangères.

Les pleins pouvoirs doivent émaner de l'une des trois autorités en question; en fait, le dépositaire ne pourrait reconnaître aucune autre autorité comme étant habilitée à délivrer des pleins pouvoirs au niveau inter-

national (à cet égard, l'expression « sous l'égide » ne semble pas très claire). Les pleins pouvoirs doivent être signés par l'une des trois autorités susvisées à l'exclusion de toute autre.

2. La mention du nom de [l'Etat en cause] en-en-tête ne suffit pas pour que le dépositaire accepte la participation aux traités dont il est dépositaire d'entités autres que des Etats, sauf si le traité lui-même prévoit la participation de telles entités (participation éventuelle de territoires ou Etats non autonomes). Dans tous les autres cas, les pleins pouvoirs, les noms des signataires et les références éventuelles aux autorités fédérées doivent provenir de l'une des autorités, à l'exclusion de toute autre, qui représentent l'Etat conformément à la pratique internationale que le dépositaire s'estime tenu de suivre.

3. S'agissant des instruments de ratification ou d'adhésion, il y a lieu de souligner que des instruments de ce type qui émaneraient d'une autorité fédérée ne pourraient, sauf dispositions contraires du traité, être acceptés par le dépositaire, qui les considérerait comme dépourvus de validité parce que ne portant pas la signature de l'une des trois autorités fédérales susmentionnées (chef d'Etat ou de gouvernement, Ministre des affaires étrangères) qui représentent l'Etat sur le plan international. Il se peut que, pour des raisons internes, l'autorité fédérale qui a signé l'instrument souhaite faire mention des diverses régions qui constituent [l'Etat en cause]. Mais une telle référence serait de nul effet sur le plan international puisque, même en son absence, l'instrument engagerait l'Etat tout entier (à moins que le traité lui-même ne prévoit la participation « indépendante » de subdivisions territoriales, telle la Convention des Nations Unies sur les contrats de vente internationale de marchandises conclue à Vienne le 11 avril 1980)¹⁰⁵.

4. Pour ce qui est des traités bilatéraux soumis pour enregistrement conformément à l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, le Secrétaire s'abstient, en principe, d'examiner les pleins pouvoirs ou la manière dont les traités ont été signés ou ratifiés. Il suffirait aux fins de l'enregistrement que le traité soit un traité international, c'est-à-dire qu'il ait été conclu entre [l'Etat en cause] (l'Etat Membre de l'ONU et non l'un des Etats fédérés) et une autre entité ayant la capacité de conclure des traités, et qu'ils soient soumis pour enregistrement par [ledit Etat] et non par une province ou une communauté.

En résumé, le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire de traités internationaux, ne peut reconnaître comme doté de la capacité de conclure des traités que [nom de l'Etat en cause]. Il ne peut accepter de signature ou d'instrument d'aucune entité autre qu'un Etat selon la définition de l'Assemblée générale¹⁰⁶, sauf si le traité lui-même contient des dispositions expresses en la matière, tels, par exemple, les traités qui sont ouverts à la Communauté économique européenne. Le fait que la Constitution [de l'Etat en cause] autorise, dans l'ordre interne, les régions ou les

communautés à conclure des traités dans des domaines relevant (exclusivement ou non) de leur responsabilité est sans conséquence en ce qui concerne le dépositaire. Les pleins pouvoirs et les instruments doivent en tout état de cause être signés par l'une des trois autorités habilitées, à l'exclusion de toute autre.

Cela dit, rien ne s'oppose à ce que, si le droit interne l'exige, les pleins pouvoirs mentionnent qu'une province ou une communauté déterminée a consenti à leur délivrance. Mais les pleins pouvoirs doivent être délivrés et signés par une autorité de [l'Etat en cause], et non par une autorité provinciale ou autre. Il ne suffit pas que l'autorité provinciale se place « sous l'égide » de [l'Etat en cause] pour délivrer les pleins pouvoirs. Les pouvoirs signés par une autorité provinciale pourraient à l'extrême rigueur être acceptés mais à condition d'être accompagnés d'une attestation émanant d'une autorité « nationale » qui certifierait que les pleins pouvoirs délivrés par l'autorité provinciale engagent [l'Etat] tout entier.

Cette manière de procéder paraît toutefois extrêmement complexe. La même remarque vaut mutatis mutandis pour les instruments. Si l'autorité « nationale » juge bon de mentionner dans l'instrument que telle ou telle province ou communauté a approuvé l'instrument, le Secrétaire général ne verrait pas d'objection à ce qu'elle le fasse étant entendu que cette mention serait dépourvue d'effet sur le plan international.

29 juin 1994

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

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL

1. ACCÈS À L'ÉCONOMAT DU PERSONNEL DU SECRÉTARIAT DE LA CONFÉRENCE SUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE

Mémoire adressé au Directeur des services généraux

1. Je me réfère à notre conversation du 18 février 1994. Dans son mémorandum du 10 janvier 1994, M... (AIEA)... a demandé que l'ONUDI consente à ce que le personnel du secrétariat de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe ait accès à l'Economat.

2. L'article II de l'Accord complémentaire du 31 mars 1972 entre l'ONU et le Gouvernement autrichien relatif à l'Economat, tel qu'il a été révisé le 23 novembre 1981, dispose ce qui suit dans l'alinéa pertinent :

« 1) Les personnes appartenant aux catégories suivantes ont accès à l'Economat :

« ...

« g) Sous réserve de l'assentiment de l'Organisation des Nations Unies, les fonctionnaires d'autres institutions internationales ayant leur siège à Vienne à qui le Gouvernement a accordé, dans des conditions spécifiées, le privilège d'utiliser les services de l'Economat. »

3. Dans sa note verbale n° 2005.36/22-I.2/93 du 2 novembre 1993 adressée au Directeur de l'AIEA, le Gouvernement autrichien déclare que « le statut juridique des institutions de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe qui ont leur siège en Autriche a fait l'objet d'une loi fédérale promulguée le 30 juillet 1993 (Bundesgesetz ueber die Rechtsstellung von Einrichtungen der KSZE in Oesterreich, BGBl. Nr. 511/1993) Aux termes de cette loi, le Secrétaire général de la CSCE et le personnel de son Cabinet, de même que le personnel du secrétariat du Centre de prévention des conflits et du secrétariat exécutif de la CSCE, bénéficient des privilèges et immunités dans la même mesure que les fonctionnaires de rang comparable des Nations Unies à Vienne. Il est entendu, pour le Gouvernement autrichien, que ces privilèges comprennent l'accès à l'Economat administré et géré par l'Agence internationale de l'énergie atomique conformément au mémorandum d'accord du 31 mars 1977 entre l'AIEA, l'ONU et l'ONUDI concernant la répartition des charges communes au Centre international de Vienne. »

4. Il semblerait donc que le gouvernement a accordé le privilège d'utiliser les services de l'Economat aux membres du personnel de la CSCE remplissant la condition prévue à l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article II de l'Accord de 1972 sur l'Economat visé plus haut. Cet article requiert également l'assentiment de l'ONU. Si cet assentiment est donné, le secrétariat de la CSCE aura accès l'Economat sur la base de l'alinéa g du paragraphe 1 de l'article II de l'Accord de 1972 relatif à l'Economat conclu entre l'ONUDI et le Gouvernement autrichien.

5. M... se réfère dans son mémorandum du 10 janvier 1994 à la disposition 1.04 des Règles concernant l'Economat au Centre international de Vienne établies d'un commun accord par le Directeur général de l'AIEA et le Directeur exécutif de l'ONUDI avec effet à partir de juillet 1982. Cette disposition se lit en partie comme suit :

« Le droit d'accès à l'Economat peut aussi être reconnu à des organisations autres que l'AIEA, l'ONU (Vienne) et l'ONUDI par accord entre l'AIEA (Vienne) et l'ONUDI, d'une part, et la République d'Autriche, d'autre part. »

6. Cette disposition requiert donc l'accord des trois organisations et celui de l'Autriche, c'est-à-dire que l'accord de l'ONUDI est nécessaire.

7. Du point de vue juridique, il me semble qu'étant donné que, comme indiqué plus haut, la condition prévue par l'Accord de 1972 entre l'ONUDI et la République d'Autriche — celle de l'octroi par le Gouvernement autrichien au secrétariat de la CSCE des privilèges relatifs à l'Economat — se trouve remplie, l'ONUDI pourrait, sur la base de la disposition 1.04 des Règles concernant l'Economat, consentir à ce que le personnel de la CSCE ait accès à l'Economat, à condition que l'ONU y consente également. Je me permets de suggérer que vous fassiez part de ce consentement à l'AIEA, sous réserve de l'agrément du Directeur général.

8. A toutes fins utiles, je vous communique ci-joint des mémorandums datés des...

9. La disposition 1.04 des Règles concernant l'Economat semble en outre exiger que le consentement de l'Office des Nations Unies à Vienne et de l'ONUDI soit porté à la connaissance de la partie autrichienne, ce qui pourrait être fait par la voie d'une lettre ou d'une note verbale de l'AIEA. »

22 février 1994

2. OBSERVATIONS SUR LES PARAGRAPHEs 11, 12 ET 24 DU PROJET DE DOCUMENT DU CONSEIL DU DÉVELOPPEMENT INDUSTRIEL INTITULÉ « QUESTIONS ADMINISTRATIVES : COMMISSION DE LA FONCTION PUBLIQUE INTERNATIONALE » CONCERNANT LES AJUSTEMENTS DU TRAITEMENT (PRESTATIONS ACCESSOIRES COMPRISES) DU DIRECTEUR GÉNÉRAL

Mémorandum adressé au Directeur du Service du personnel

J'ai soigneusement examiné les paragraphes 11, 12 et 24 du projet de document susmentionné ainsi que le contrat d'engagement du Directeur général et je souhaite formuler les observations suivantes sur le point de savoir s'il est nécessaire de soumettre au Conseil du développement industriel les ajustements du traitement (prestations accessoires comprises) du Directeur général.

1. Le contrat d'engagement du Directeur général (le « contrat ») contient deux clauses au sujet des ajustements.

La première contenue à l'alinéa a du paragraphe 6 ne concerne que le traitement de base net et se lit comme suit :

« Le traitement de base net est ajusté chaque fois que l'Assemblée générale décide d'incorporer la valeur de points d'ajustement

au traitement de base net des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur. »

La deuxième clause (contenue à l'alinéa *e* du paragraphe 6) concerne « le traitement et les indemnités et avantages susvisés », c'est-à-dire ceux qui sont définis aux alinéas *a* à *d* du paragraphe 6 du contrat, et se lit comme suit :

« Le traitement et les indemnités et avantages auxquels le Directeur général a droit en vertu du présent contrat feront l'objet de la part du Conseil agissant après consultations avec le Directeur général d'ajustements visant à les aligner sur ceux des chefs des autres institutions spécialisées des Nations Unies qui appliquent le système commun des Nations Unies ou des membres du personnel de l'ONUDI appartenant à la catégorie des administrateurs, selon le cas. »

2. L'ajustement du « traitement de base net » que prévoit l'alinéa *a* du paragraphe 6 est opéré « chaque fois que l'Assemblée générale décide etc. » alors que « l'ajustement du traitement et des indemnités et avantages visés ci-dessus » que prévoit l'alinéa *e* du paragraphe 6 fait suite à une décision du Comité agissant après consultation avec le Directeur général.

3. La première différence entre les deux types d'ajustements concerne la nature des prestations faisant l'objet d'ajustements : « traitement de base net » d'un côté, « traitements, indemnités et avantages » (ou, pour simplifier, « ensemble de prestations »), de l'autre.

4. La deuxième différence entre les deux types d'ajustements a trait aux conditions dans lesquelles il y est procédé. Dans le cas du traitement de base net, le contrat comporte un élément d'automatisme; l'ajustement étant opéré « chaque fois que l'Assemblée générale incorpore la valeur de points d'ajustement au traitement de base net des administrateurs et fonctionnaires de rang supérieur ».

5. L'ajustement de l'« ensemble des prestations », au contraire, est expressément subordonné à une décision du Conseil « agissant après consultations avec le Directeur général ».

6. Il n'y a donc rien dans le contrat qui exige qu'un ajustement du traitement de base net soit porté à la connaissance du Comité ou soumis à son approbation. Cette formalité n'est requise, aux termes du contrat, que s'il s'agit d'ajuster l'« ensemble des prestations », hypothèse dans laquelle un rapport factuel devrait probablement être soumis au Conseil du développement industriel pour le guider dans ses consultations avec le Directeur général.

7. Quant à savoir si le projet de document destiné à être soumis au Conseil du développement industriel sous le titre « Questions administratives : Commission de la fonction publique internationale » doit signaler les modifications apportées aux « émoluments du Directeur général », je souligne qu'il y a une différence entre les modifications apportées aux

émoluments du personnel sur la base de l'article 13.3 du Statut du personnel et celles que prévoient les clauses du contrat d'engagement du Directeur général.

8. En premier lieu, il doit être fait rapport sur les modifications apportées aux tableaux et annexes concernant les prestations auxquelles le personnel a droit (le Directeur général fait rapport chaque année au Conseil du développement industriel au sujet de ces modifications), alors que le contrat ne prévoit aucune obligation de ce genre, surtout en ce qui concerne l'ajustement du « traitement de base net ».

9. En second lieu, le Directeur général est autorisé, suivant l'article 13.3, à apporter des modifications aux prestations auxquelles le personnel a droit « dans les limites du budget approuvé par la Conférence générale » et sous réserve de l'obligation de faire rapport, visée au paragraphe précédent. L'alinéa *a* du paragraphe 6 du contrat ne prévoit aucune restriction de ce genre.

10. On pourrait naturellement soutenir que le Directeur général est soumis au Statut du personnel conformément au paragraphe 5 du contrat et qu'en conséquence l'article 13.3 du Statut du personnel est également applicable aux modifications concernant les prestations auxquelles il a droit. Mais cet argument n'est pas valable pour les raisons suivantes.

11. D'abord, le contrat lui-même stipule que « le Directeur général est soumis aux dispositions du Statut du personnel de l'Organisation dans la mesure où elles lui sont applicables » (c'est nous qui soulignons). En second lieu, le fait que les diverses prestations auxquelles le Directeur général a droit sont spécifiées dans le contrat prouve qu'elles sont soumises à un « régime contractuel spécial », différent du régime général applicable à l'ensemble des fonctionnaires établi par les dispositions du Statut du personnel relatives aux émoluments. En troisième lieu, l'automatisme des ajustements du « salaire de base net » du Directeur général prévue dans le contrat pourrait s'expliquer par le fait que, dans le cas du personnel, c'est le Directeur général qui est autorisé à apporter les modifications en vertu de l'article 13.3 du Statut du personnel, la Conférence générale s'étant en conséquence trouvée amenée, dans le cas du Directeur général, à régler la question directement dans son contrat.

12. Pour les raisons qui viennent d'être exposées, les modifications aux émoluments du personnel doivent être traitées à part et indépendamment de celles dont fait l'objet le « traitement de base net du Directeur général ».

13. On pourrait enfin faire valoir que le souci d'une saine administration et de la transparence vis-à-vis des organes directeurs de l'Organisation (en l'espèce le Conseil du développement industriel) exigerait que ces organes soient à tout le moins informés de l'ajustement apporté au « traitement de base » net du Directeur général. Cet argument pourrait paraître convaincant si l'opération d'ajustement avait des conséquences

financières pour l'Organisation. Mais tel ne semble pas être le cas puisque le paragraphe 2 du projet de document visé plus haut dit sans équivoque que les ajustements sont opérés sans augmentation ni diminution de la rémunération nette.

14. En conclusion, je pense que, pour les raisons exposées plus haut, il n'est ni impératif ni juridiquement obligatoire de soumettre à l'approbation du Conseil du développement industriel, comme le suggère le projet de document, l'ajustement apporté au salaire de base net du Directeur général avec effet au 1^{er} mars 1994, conformément à l'alinéa *a* du paragraphe 6 de son contrat d'engagement.

15. Je recommande donc de rayer du document intitulé « Questions administratives : Commission de la fonction publique internationale; Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies » les paragraphes et alinéas concernant l'ajustement du traitement de base net du Directeur général.

1^{er} septembre 1994

3. COOPÉRATION ENTRE L'ONUDI ET L'ORGANISATION DE LIBÉRATION DE LA PALESTINE

Mémoire adressé au chef du Groupe des relations extérieures et du Protocole

1. Dans votre fiche d'accompagnement du 19 octobre 1994 à laquelle étaient joints les documents que vous avez reçus de M..., vous demandez un avis juridique au sujet de la conclusion éventuelle d'un accord entre l'ONUDI et l'Organisation de libération de la Palestine.

2. Comme vous le savez, l'OLP jouit du statut d'observateur tant à la Conférence générale qu'au Conseil du développement industriel (GC.1/D Sec.21 du 13 décembre 1985).

3. L'Assemblée générale des Nations Unies a tout récemment, par sa résolution 48/213 du 21 décembre 1993, intitulée « Assistance au peuple palestinien », instamment prié « les organisations intergouvernementales d'apporter aussi rapidement et aussi généreusement que possible une assistance économique et sociale au peuple palestinien afin d'aider au développement de la rive occidentale et de Gaza » et à le faire « en étroite coopération avec l'Organisation de libération de la Palestine et par l'intermédiaire des institutions palestiniennes officielles ». Au paragraphe 7 de la même résolution, l'Assemblée a lancé un appel aux organisations et institutions compétentes du système des Nations Unies pour qu'elles intensifient l'assistance qu'elles apportent afin de répondre aux besoins urgents du peuple

palestinien et qu'elles améliorent la coordination grâce à un mécanisme approprié placé sous les auspices du Secrétaire général.

4. J'appelle également votre attention sur la résolution GC.4/Res.7 de la Conférence générale intitulée « Assistance technique au peuple palestinien » par laquelle le Directeur général a été prié « d'accroître l'assistance de l'ONUDI au peuple palestinien en coopération étroite avec l'Organisation de libération de la Palestine » et sur la décision IDB.11/Dec.14 du Conseil du développement industriel par laquelle le Conseil a prié le Directeur général d'accroître l'assistance de l'ONUDI au peuple palestinien (al. g).

5. L'Accord relatif à la bande de Gaza et à la zone de Jericho conclu entre le Gouvernement israélien et l'Organisation de libération de la Palestine au Caire le 4 mai 1994 dispose dans son article VI (Pouvoirs et responsabilités de l'Autorité palestinienne) que l'OLP peut conduire des négociations et signer des accords avec les organisations internationales pour la fourniture d'aides à l'Autorité palestinienne et la mise en œuvre des plans de développement régional.

6. En conséquence, l'ONUDI peut conclure un mémorandum d'accord avec l'OLP pour la fourniture d'une assistance technique au peuple palestinien. Le texte du mémorandum devra être établi avec la collaboration de ceux qui en ont demandé la conclusion puisqu'il devra refléter leurs objectifs. Si un projet lui est soumis, le Service juridique se fera un plaisir de le commenter et de l'analyser du point de vue juridique.

17 novembre 1994

¹ Voir résolution du Conseil de sécurité 751 (1992), par. 2.

² Voir résolution 794 (1992) du Conseil de sécurité, par. 13.

³ « Le Gouvernement de [pays hôte] fournira à l'opération de maintien de la paix des Nations Unies, sans qu'il en coûte à celle-ci et en accord avec le Représentant spécial/Commandant, les emplacements destinés au quartier général, aux camps et autres locaux nécessaires pour la conduite des activités opérationnelles et administratives de l'opération et pour le logement de ses membres. Sans préjudice du fait qu'il demeure territoire de [pays hôte], tous ces locaux seront inviolables et soumis à l'autorité et au contrôle exclusifs de l'Organisation des Nations Unies. » (A/45/594, annexe, par. 16).

⁴ Royaume-Uni, *Treaty Series*, vol. 9; Royaume-Uni Cmnd. 5030.

⁵ A/3943.

⁶ Cf. A/47/916/Add.1 du 29 juin 1993. Il y a lieu de noter à cet égard que, bien que les dernières demandes de crédit au titre d'ONUSOM II ne comportent pas de ligne pour le règlement des réclamations émanant de tiers, les paiements en question sont actuellement imputés sur les crédits relatifs aux « Fournitures et services ».

⁷ Il est arrivé (par exemple à l'occasion de la reconduction d'« anciens » accords d'affrètement avec contrats de sous-traitance entre des compagnies et des transporteurs titulaires d'une licence) que le Bureau des affaires juridiques recommande de faire signer les documents d'affrètement fondés sur le nouvel accord type d'affrètement aérien des Nations

Unies à la fois par la compagnie principale et par le sous-traitant. Mais il ne nous paraît pas souhaitable que la solution adoptée dans ces cas devienne la règle dans la pratique contractuelle de l'ONU.

⁸ Article 4.3 de l'accord type d'affrètement aérien des Nations Unies, cité dans l'annexe au présent memorandum.

⁹ Ibid.

¹⁰ S'il l'avait été, il aurait été invité à soumissionner pour son propre compte.

¹¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 15, p. 295.

¹² Ibid., vol. 1, p. 15.

¹³ Voir le bulletin du Secrétaire général ST/SGB/100 du 14 avril 1954.

¹⁴ Voir l'instruction administrative ST/AI/226 du 18 février 1975.

¹⁵ FAH, p. D-49 à D-51A. Ces dispositions ont été développées aux pages 264 à 267 du projet de *Field Administration Handbook* (Manuel administratif pour les opérations hors Siège) établi en 1992 (FAM).

¹⁶ Manuel de sécurité des services extérieurs des Nations Unies, par. 15, 49 et 54.

¹⁷ FAH, p. D-50, *a* et *c* du paragraphe 2.

¹⁸ Ibid., p. D-51, *a* et *b* du paragraphe 3.

¹⁹ Manuel de sécurité des services extérieurs des Nations Unies, par. 49 et 54.

²⁰ FAH, p. D-50, *d* et *g* du paragraphe 2.

²¹ Ibid., p. D-51, *e* du paragraphe 3.

²² Le *Field Administration Manual* ne prévoit pas que les voyages effectués par des personnes extérieures aux Nations Unies à bord d'aéronefs affrétés par l'Organisation donnent lieu à remboursement mais le Manuel de sécurité des services extérieurs des Nations Unies dispose que l'assistance fournie aux personnes extérieures aux Nations Unies aux fins de réinstallation ou d'évacuation donne normalement lieu à remboursement. Il nous paraît donc correct d'admettre, par analogie, que, sauf si l'ONU a accepté qu'il en soit autrement, toutes les personnes extérieures aux Nations Unies qui sont autorisées à prendre place à bord d'aéronefs affrétés par les Nations Unies devraient rembourser à l'ONU les frais effectivement occasionnés par leur voyage.

²³ Manuel de sécurité des services extérieurs des Nations Unies, par. 15.

²⁴ FAH, p. D-51A, par. 7.

²⁵ Nous notons en outre que le chef du Service administratif doit veiller à ce que tous les passagers soient en règle quant aux documents de douane et d'immigration requis (FAH, p. D-51, par. 4).

²⁶ Certaines règles juridiques veulent qu'il y ait responsabilité en cas de décès ou dommages corporels ou matériels survenant au cours d'un voyage aérien et il ne peut y être dérogé même avec l'accord du passager.

²⁷ La formule de contrat de louage de services utilisée pour l'engagement de consultants contient, entre autres, une disposition aux termes de laquelle les intéressés sont couverts par l'appendice D.

²⁸ Ces propositions ont été approuvées par l'Assemblée générale, « compte tenu » des observations contenues dans le rapport du CCQAB du 28 novembre 1990 (A/45/301). Les observations en question sont toutefois dépourvues de rapport avec la question à l'examen et les propositions du Secrétaire général relatives à l'indemnisation en cas de décès, d'invalidité ou de maladie imputables au service ont été approuvées telles quelles par l'Assemblée générale.

²⁹ Nous partageons votre avis lorsque vous dites, au paragraphe 22 de votre projet de memorandum, que le renvoi du bon de commande par la société à la demande de l'Office, prétendument soucieux de faire apposer une signature manquante, ne peut pas être considéré comme emportant résiliation ou annulation du bon de commande : l'Organisation doit se comporter honnêtement et obtenir le renvoi du contrat dans de telles conditions traduit un manque de bonne foi dont l'ONU ne saurait tirer profit.

³⁰ Voir l'article 22 du Cahier des clauses et conditions générales.

³¹ D'après les documents dont nous disposons, la « destruction » des locaux a été causée par deux roquettes qui sont tombées non loin du Bureau du PNUD pendant les récentes hostilités.

³² Résolution 13 (I) de l'Assemblée générale en date du 13 février 1946, annexe I, par. 10.

³³ Royaume-Uni, *Treaty Series*, vol. 9; Royaume-Uni Cmd. 5030.

³⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 30, p. 315.

³⁵ *Documents officiels de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. XVII (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.84.V.3), document A/CONF.62/122; voir également *Le droit de la mer* — Texte officiel de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer — Texte suivi de l'Acte final de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et accompagné d'un index (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.83.V.5).

³⁶ Le paragraphe 3.17 de l'article premier du Règlement de l'UIT définit l'expression « service de radiodiffusion » comme suit : « service de radiocommunications dont les émissions sont destinées à être reçues directement par le public en général. Ce service peut comprendre des émissions sonores, des émissions de télévision, ou d'autres genres d'émissions ».

³⁷ Résolution 13 (I) de l'Assemblée générale, annexe I, par. 10.

³⁸ Convention internationale des télécommunications, Secrétariat général de l'Union internationale des télécommunications, Genève.

³⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11.

⁴⁰ A/45/594.

⁴¹ Selon les indications fournies dans la lettre, en date du 18 février 1994, du Représentant permanent de l'Etat en cause, la mission de cet Etat en Somalie est une « délégation diplomatique ». Nous supposons donc que son statut est comparable à celui d'une ambassade.

⁴² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid., art. 5, par. 1.

⁴⁵ *Annuaire juridique*, 1975, p. 90.

⁴⁶ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II (document A/CN.4/L.118 et Add. 1 et 2), p. 204, par. 155.

⁴⁷ Ibid., 1974, vol. II, document A/CN.4/279 et Corr.1.

⁴⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 993, p. 243.

⁴⁹ A/AC.237/18 (Partie II)/Add.1 et Corr.1.

⁵⁰ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.V.II.

⁵¹ S/23877 et A/46/915, respectivement.

⁵² A/48/847, par. 16.

⁵³ Le Secrétaire général était expressément investi de pouvoirs généraux d'administration à l'égard de la FUNU, organe subsidiaire de l'Assemblée générale, mais n'était pas formellement habilité à décerner de médaille. Il a été considéré comme implicitement autorisé à le faire en raison du caractère général et polyvalent de ses pouvoirs et parce que la remise de médailles est une composante normale de la vie militaire.

⁵⁴ Il n'existe, à notre connaissance, aucune résolution de l'Assemblée générale sur Tchernobyl qui autorise expressément ou implicitement l'institution de telles distinctions. Veuillez noter que nous avons analysé les résolutions 45/190, 46/150, 47/165 et 48/206 de l'Assemblée générale en date, respectivement, des 31 décembre 1990, 17 décembre 1991, 18 décembre 1992 et 21 décembre 1993.

⁵⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 77, p. 143.

⁵⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1920, p. 95.

⁵⁷ UNEP/Bio.Div./N7-INC./5/4.

⁵⁸ A/CONF.129/15.

⁵⁹ L'expression « personnalité juridique » a plusieurs équivalents en langue anglaise. La Convention générale emploie l'expression « juridical personality »; Rama-Montaldo parle de « legal personality » (1970, *British Yearbook International Law* 123) et O'Connor de

« juristic personality ». Dans l'affaire des Réparations, la Cour internationale de Justice a utilisé la formule « personnalité internationale » mais c'est l'expression « personnalité juridique » qui est le plus couramment employée en doctrine.

⁶⁰ *CIJ Recueil 1949*, p. 174.

⁶¹ Les Etats sont les principaux sujets du droit international et les individus sont les sujets de base du droit interne. La personnalité juridique est toutefois accordée en droit interne à certaines entités telles que les sociétés. La personnalité juridique accordée dans un ordre juridique est reconnue par les autres ordres juridiques conformément aux règles du droit international privé. Mais entre le droit interne et le droit international, cette « réciprocité » n'existe pas.

⁶² La Cour a ajouté que « le développement du droit international au cours de son histoire a été influencé par les exigences de la vie internationale et l'accroissement progressif des activités collectives des Etats a déjà fait surgir des exemples d'action exercée sur le plan international par certaines entités qui ne sont pas des Etats ».

⁶³ On peut mentionner à titre d'exemples l'OIT, la FAO, l'UNESCO, la BIRD et la Communauté européenne. Certaines organisations internationales, au lieu de se voir doter de la personnalité internationale par leurs Etats membres, ont été constituées en personne morale de droit interne, telle la Banque des règlements internationaux qui l'a été selon le droit suisse. Tout récemment, le Fonds pour l'environnement mondial a été établi sous l'égide de la BIRD bien que, par sa composition et son statut, il se présente comme un organisme distinct.

⁶⁴ Le Traité de Rome dispose que la Communauté économique européenne « a la personnalité juridique » et l'article 211 précise que « la Communauté possède la capacité juridique la plus large reconnue aux personnes morales par les législations nationales; elle peut notamment acquérir ou aliéner des biens immobiliers ou mobiliers et ester en justice. A cet effet, elle est représentée par la Commission ».

⁶⁵ La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle la plupart des Etats ont adhéré, énumère les capacités juridiques de l'Organisation; la question de savoir si cette énumération est exhaustive dépasse le cadre de la présente note et n'est donc pas abordée ici.

⁶⁶ *United Nations v. Canada Asiatic Lines Ltd., International Law Reports*, vol. 26, p. 622.

⁶⁷ L'Assemblée générale est autorisée par l'Article 22 de la Charte « à créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions ». Le Conseil de sécurité est de même autorisé par l'Article 29 à créer des organes subsidiaires.

⁶⁸ L'alinéa c du paragraphe 2 de la résolution 57 (I) de l'Assemblée générale dispose que le Fonds sera « autorisé à recevoir des dons en espèces, des contributions ou tous autres secours provenant des sources susmentionnées; à engager des dépenses et à assurer les fournitures, le matériel, les services et l'assistance technique nécessaires pour atteindre les objectifs précités... et, en général, à acquérir des biens, à les conserver et à les transférer, ou à prendre toute autre disposition légale qu'il estimerait nécessaire ou utile à la poursuite de ses buts et fins » (c'est nous qui soulignons).

⁶⁹ L'UNITAR, par exemple, a été établi sur la base de Statuts promulgués par le Secrétaire général sous l'autorité de l'Assemblée générale. Les membres de son Conseil d'administration sont nommés par le Secrétaire général et siègent à titre personnel. L'UNITAR est doté par ses Statuts de la capacité de contracter, etc. Mais il ne peut être mis sur un pied d'égalité avec les organes subsidiaires majeurs des Nations Unies tels que le PNUD. Il faut donc opérer des distinctions entre les organes subsidiaires et déterminer dans quelle mesure ils peuvent accomplir des actes juridiques qui engagent la responsabilité de l'ONU.

⁷⁰ Dans le présent contexte, la « capacité juridique » n'implique pas la possession d'une personnalité juridique indépendante.

⁷¹ C'est ce même souci qui amène les Etats à constituer des entreprises publiques dotées d'une personnalité juridique distincte.

⁷² Voir *Balfour, Guthrie & Co. Ltd v. United States*, *United States District Court, N.D. California*, 1950 (90 F.Supp.831). Dans cette affaire, portée devant un tribunal maritime, il

s'agissait de savoir si l'UNICEF pouvait se joindre à d'autres demandeurs pour attaquer en diffamation les États-Unis en tant que propriétaires de l'Abraham Rosenberg, navire à bord duquel l'UNICEF avait expédié des marchandises (de grandes quantités de lait) qui avaient été perdues ou endommagées à leur arrivée en Italie et en Grèce. Il a été jugé que « vu le vaste éventail des activités de l'institution, on peut s'attendre à ce que soient présentées contre [les défendeurs] des réclamations que les tribunaux nationaux sont mieux à même de régler ».

⁷³ Voir l'étude de 1985 de la Commission du droit international sur, entre autres sujets, la personnalité juridique de l'Organisation (A/CN.4/L.383/Add.1). La CDI a fait une distinction entre la notion de « personnalité juridique » et celle de « capacité juridique » et souligné qu'un organe doté d'une personnalité juridique propre possède nécessairement la capacité juridique, mais que, pour savoir si un organe doté de la capacité juridique « peut aussi être réputé avoir une personnalité juridique propre, il faut se reporter aux termes de son instrument constitutif ». L'étude mentionne un avis juridique du Bureau des affaires juridiques remontant à 1969 où il est dit que le PAM, organe subsidiaire commun de l'ONU et de la FAO, « a la capacité juridique d'acquérir des biens meubles et d'en disposer, de contracter et d'ester en justice » mais qu'une entité peut être dotée de la capacité juridique sans nécessairement avoir une personnalité juridique propre.

⁷⁴ Les organes de ce type ne peuvent conclure d'accords internationaux qu'en vertu de pleins pouvoirs conférés, pour chaque accord, par l'organe dont ils relèvent et aux conditions spécifiées par leurs organes directeurs.

⁷⁵ Il est souvent arrivé qu'en présence de contrats conclus ou de recours intentés par l'organe subsidiaire en son nom propre, les tribunaux considèrent les uns et les autres comme étant le fait de l'Organisation, à moins que, en vertu du droit interne du pays en cause, l'organe subsidiaire n'ait été reconnu comme ayant la capacité de contracter et d'ester en justice. La question s'est posée de savoir si un organe subsidiaire a la capacité d'ester en justice, par exemple, tout récemment, devant un tribunal allemand qui avait été saisi par le Bureau des services d'achat interorganisations, mais il n'est guère à craindre qu'un tel organe se voie refuser le droit d'obtenir réparation pour défaut de capacité, une fois établi qu'il fait partie des Nations Unies.

⁷⁶ En Ouganda par exemple, la loi mentionne le PNUD et l'UNICEF, en plus de l'ONU, au nombre des organisations possédant les capacités juridiques.

⁷⁷ Rapport de la soixante-neuvième session du CAC, New York, septembre 1966 (ACC/1988/13).

⁷⁸ Une institution spécialisée est une institution créée par accord intergouvernemental, pourvue d'attributions internationales étendues, aux termes de ses statuts, dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et d'autres domaines connexes, et reliée à l'Organisation conformément aux Articles 57 et 63 de la Charte par la voie d'un accord négocié avec les Nations Unies (« Résumé des études du Secrétariat sur les questions d'ordre statutaire relatives aux organismes placés dans le cadre des Nations Unies », adopté par l'Assemblée générale à sa neuvième session (A/C.1/785). Ainsi donc, une institution spécialisée est créée par les États eux-mêmes et ne fait pas partie intégrante de l'Organisation.

⁷⁹ Le fait que l'Institut est financièrement autonome ne change rien à sa nature juridique et ne suffit pas à le mettre sur le même plan que les institutions spécialisées et autres organismes de l'extérieur.

⁸⁰ A/47/458.

⁸¹ Résolution 47/227 de l'Assemblée générale.

⁸² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 999, p. 171.

⁸³ Voir E/AC.7/L.572 et E/AC.7/SR.642. La proposition italienne a été adoptée sans changement à la 643^e séance du Comité social, le 21 mai 1970, par 17 voix contre zéro, avec 8 abstentions (E/AC.7/SR.643). Le projet de résolution dans son ensemble a été adopté par le Conseil économique et social en tant que résolution 1503 (XLVIII) par 14 voix contre 7, avec 8 abstentions.

⁸⁴ E/AC.7/SR.642.

⁸⁵ Le rôle de chaque organe est sommairement décrit dans le document E/CN.4/1994/42, par. 53 à 58 et 68 à 76.

⁸⁶ Le rapport du Secrétaire général contient une description assez détaillée de la procédure établie de la résolution 1503 (XLVIII) et de toute une série d'autres mécanismes, conventionnels et non conventionnels. Voir par exemple les paragraphes 50 à 58, 66 à 76 et 82 à 84, qui portent, respectivement, sur les caractéristiques essentielles de la procédure en question, la méthode de travail et les critères utilisés pour déterminer si les communications doivent être transmises à un mécanisme public ou être soumises à ladite procédure.

⁸⁷ Le rapport du Secrétaire général a été publié sous la cote E/CN.4/1317. Il n'a apparemment pas été examiné par la Commission.

⁸⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1465, p. 85.

⁸⁹ *Ibid.*, vol. 660, p. 185.

⁹⁰ Résolution 45/158 de l'Assemblée générale.

⁹¹ Voir la discussion dont le paragraphe 10 a fait l'objet à la 642^e séance du Comité social, tenue le 21 mai 1970 (E/AC.7/SR.642).

⁹² Le paragraphe 8 de la résolution 1503 (XLVIII) dispose que « toutes les mesures envisagées en application de la... résolution par la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités ou par la Commission des droits de l'homme resteront confidentielles jusqu'au moment où la Commission pourra décider de faire des recommandations au Conseil économique et social ».

⁹³ Pour les origines de cette pratique, voir E/CN.4/1994/42, par. 48 et 82.

⁹⁴ Résolution 1240 (XII) de l'Assemblée générale, par. 8.

⁹⁵ Résolution 2029 (XX), par. 4.

⁹⁶ Résolution 48/162, par. 15.

⁹⁷ A/CONF.117/14.

⁹⁸ Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10.

⁹⁹ Nous songeons par exemple aux dispositions sur les points suivants : état de l'appareil et droit d'inspection des Nations Unies (art. 13 du contrat), options en cas de retard, d'annulation du vol par le transporteur ou d'indisponibilité de l'appareil (art. 13 du contrat et art. 6 des Conditions générales), droit de l'ONU de demander le remplacement de membres du personnel du transporteur affectés à l'appareil (art. 13 du contrat), responsabilité du transporteur en cas de réclamation contre l'ONU (art. 15 du contrat), exonération fiscale de l'ONU (art. 3 des Conditions générales), droit de l'ONU d'annuler des vols (art. 7 des Conditions générales), conditions de résiliation et de révision du contrat d'affrètement (art. 8 et 12 des Conditions générales) et de soumission des différends à l'arbitrage (art. 15 des Conditions générales), privilèges et immunités de l'Organisation (art. 16 des Conditions générales), régime applicable en matière d'assurance, les limites de responsabilité prévues par la Convention de Varsovie étant portées à 75 000 dollars par passager (art. 9 du contrat et art. 4 des Conditions générales), etc.

¹⁰⁰ L'ONU a conclu avec American Express un contrat pour la délivrance de billets d'avion. Cette firme serait peut-être à même de gérer une demande importante de transports aériens en service régulier dans les cas où le souci d'une saine gestion déconseillerait d'affréter tout un aéronef.

¹⁰¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante-huitième session, Supplément n° 17 (A/48/17)*, annexe I.

¹⁰² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1522, p. 3.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ A/CONF.97/18.

¹⁰⁵ Voir 2202^e séance plénière tenue le 14 décembre 1973 (A/PV.2202) et *Annuaire de la Commission du droit international, 1973*, vol. II, document A/CN.4/271, par. 38.