

*Extrait de :*

# NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1996

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

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



Copyright (c) Nations Unies

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

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

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

#### Privilèges et immunités

1. Privilèges et immunités des rapporteurs spéciaux de la Commission des droits de l'homme — Article VI, sections 22, 23 et 26 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . . 547
2. Question de l'assujettissement de l'Organisation des Nations Unies et des organisations qui lui sont reliées au paiement de la taxe de péréquation des prix de l'Union européenne sur les articles qu'elles importent ou exportent pour leur usage officiel — Article II, sections 7, a et 8, et section 34 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . . 549
3. Obligations de l'Organisation des Nations Unies s'agissant de l'impôt sur le revenu prélevé dans un Etat Membre — Article II, section 2, et article V, section 18, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — Statut des consultants . . . . . 551

#### Questions procédurales et institutionnelles

4. Groupes géographiques et contributions des Etats Membres aux dépenses de l'Organisation — Articles 17 et 19 de la Charte des Nations Unies — Articles 158 et 160 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale . . . . . 553
5. Conditions dans lesquelles le PNUD confère le statut d'agent d'exécution et celui d'agent de réalisation. . . . . 555
6. Article 13 du Règlement intérieur de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement — Autorités qui délivrent les pouvoirs. . . . . 558
7. Statut d'un membre d'une sous-commission des Nations Unies entre la date des élections à la sous-commission et l'ouverture de la session de ladite sous-commission — Décisions 16 (LVI) et 1987/102 du Conseil économique et social. . . . . 560

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

8. Statut de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche .....	561
9. Statut juridique des membres des contingents militaires nationaux affectés aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies — Modèle d'accord sur le statut des forces .....	563
10. Le Comité spécial de la décolonisation est-il autorisé à tenir des réunions ailleurs qu'au Siège ? — Résolutions 1654 (XVI), 46/181 et 50/39 de l'Assemblée générale .....	565
11. Procédures de règlement des différends prévues dans les accords de l'Organisation des Nations Unies — Article VIII, section 29, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies .....	567
12. Procédures applicables à l'élection des membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels — Articles 16, 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels — Résolutions 1988 (LX) et 1985/17 et décision 1978/10 du Conseil économique et social .....	569
13. Résolutions 1986 (35) et 1992/8 du Conseil économique et social — Statut des rapporteurs spéciaux des organes des Nations Unies .....	571
14. Activités des Nations Unies dans le domaine de l'information — Résolution 595 (VI) de l'Assemblée générale .....	573
15. Interprétation de l'article 160 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale concernant la modification de la quote-part d'un Etat Membre .....	575

### Questions de responsabilité

16. L'Organisation des Nations Unies a-t-elle un titre à s'assurer s'agissant de biens dont elle est propriétaire ou de matériel appartenant à des contingents qu'elle se charge de faire transporter par mer ? .....	576
17. Une clause d'exonération de responsabilité est-elle suffisante pour faire disparaître toute responsabilité financière en l'absence de certificat médical d'aptitude physique ? .....	578

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

18. Assurance au titre des actes ou incidents survenant au Siège de l'Organisation des Nations Unies — Résolution 41/210 de l'Assemblée générale . . . . . 579

### Questions financières

19. Normes juridiques régissant l'utilisation des dons par le Programme des Nations Unies pour le développement — Règlement financier et règles de gestion financière du PNUD. . . . . 580

### Questions de personnel

20. Allocations et prestations prévues pour les fonctionnaires recrutés sur le plan international qui demeurent acquis en cas de changement de statut sur le plan de l'immigration — Dispositions 104.7, 104.9 9, *c* et 107.27, *a* du Règlement du personnel — Frais de voyage, frais de déménagement et prime de rapatriement . . . . . 584
21. Règles concernant les conditions d'octroi de l'indemnité pour frais d'études — Article 3.2 du Statut du personnel — Disposition 103.20, *b* du Règlement du personnel . . . . . 589
22. Application du droit du travail d'un Etat Membre au personnel local engagé par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance — Article 101 de la Charte des Nations Unies — Recours au contrat de louage de services . . . 591
23. Recouvrement des fonds détournés par d'anciens fonctionnaires — Disposition 103.18, *b*, *ii* du Règlement du personnel — Résolutions 47/211 et 48/218 de l'Assemblée générale . . . . . 594

### Passation de marchés

24. Force juridique d'une lettre d'attribution . . . . . 599

### Questions commerciales

25. Utilisation des locaux de l'Organisation des Nations Unies — Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies . . . . . 600

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

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

#### Organisation internationale du Travail

1. Question de savoir si les conventions internationales du travail peuvent être abrogées et par quels moyens (amendement à la Constitution) . . . . . 603
2. Statut au regard du droit international du Service international pour la recherche agricole internationale aux fins de l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail . . . . . 619
3. Participation de la Région administrative spéciale de Hong Kong aux activités de l'OIT — Application des conventions et recommandations de l'OIT à la Région administrative spéciale de Hong Kong . . . . . 621

#### 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 . . . . . 629

#### CHAPITRE VIII. DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

##### ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE

1. *United States District Court for the Southern District of New York* . . . . . 631
  - a) Adbi Hosh Askir (demandeur) contre l'Organisation des Nations Unies, Boutros Boutros-Ghali et Joseph E. Connor, et les sociétés Brown & Root Services Corp. et « Doe » Corporation (défendeurs) : jugement n° 95 Civ. 11008 (JGK) du 29 juillet 1996 . . . . . 631

Action en dommages et intérêts intentée au titre de l'occupation prétendument sans titre et illégale d'un bien du demandeur — Immunité restrictive et immunité absolue — L'immunité de juridiction prévue par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies est-elle susceptible d'exception ? — Des allégations de malversations ne font pas perdre son immunité à l'Organisation

## *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)**

##### *Privilèges et immunités*

#### **1. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME — ARTICLE VI, SECTIONS 22, 23 ET 26 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES<sup>1</sup>**

*Télécopie adressée au responsable des mécanismes extraconventionnels, Centre pour les droits de l'homme, Office des Nations Unies à Genève*

Les rapporteurs spéciaux/représentants/experts et membres des groupes de travail de la Commission des droits de l'homme, dès lors qu'ils ne sont ni représentants d'Etat ni fonctionnaires (c'est-à-dire membres du personnel de l'Organisation), sont réputés être, aux fins de l'article VI, section 22, de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention générale<sup>1</sup>), des experts accomplissant des missions pour l'Organisation. Pour leur permettre de s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance, la Convention générale leur accorde le bénéfice, pendant la durée de leur mission y compris le temps du voyage, les privilèges et immunités fonctionnels énumérés ci-dessous :

a) Immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels;

b) Immunité de juridiction en ce qui concerne les actes accomplis par eux au cours de leur mission (y compris leurs paroles et écrits). Cette immunité continuera à leur être accordée même après que les intéressés auront cessé de remplir des missions pour l'Organisation des Nations Unies;

c) Inviolabilité de tous papiers et documents;

d) Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents et de la correspondance par courrier ou par valises scellées pour leurs communications avec l'ONU;

e) Les mêmes facilités en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change que celles qui sont accordées aux représentants des gouvernements étrangers en mission officielle temporaire;

f) Les mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles qui sont accordées aux agents diplomatiques.

Mais les experts en mission, au contraire des fonctionnaires de l'Organisation, ne bénéficient ni de l'exonération d'impôts sur les émoluments que leur verse l'Organisation, ni de l'exemption des obligations relatives au service national; ni du non-assujettissement aux dispositions limitant l'immigration et aux formalités d'enregistrement des étrangers; ni du droit d'importer des articles en franchise. Les privilèges et immunités limités énumérés plus haut répondent strictement au souci de l'Organisation des Nations Unies de protéger la confidentialité de ses documents et communications et de mettre les experts à l'abri de toute contrainte ou menace de contrainte dans l'accomplissement de leur tâche.

Les experts en mission n'ont pas droit au laissez-passer des Nations Unies. Mais, aux termes de la section 26 de la Convention générale, les experts qui sont porteurs d'un certificat attestant qu'ils voyagent pour le compte de l'Organisation bénéficient de « facilités analogues » à celles qui sont normalement accordées, en vertu de la Convention générale (section 25), aux titulaires d'un laissez-passer des Nations Unies, c'est-à-dire aux fonctionnaires de l'Organisation. Ils ont notamment droit, de ce fait, à ce que : a) leurs demandes de visa (lorsque des visas sont nécessaires et que la demande est accompagnée d'un certificat attestant que l'intéressé voyage pour le compte de l'Organisation) soient examinées dans le plus bref délai possible; et b) d'autres facilités de voyage rapide leur soient accordées.

La Cour internationale de Justice, dans son avis consultatif du 15 décembre 1989 sur l'applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention générale au cas de M. D. Mazilu, rapporteur spécial de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (qui s'était vu refuser par le Gouvernement roumain alors en place la possibilité de se rendre à Genève pour assister à la session de la Sous-Commission et y présenter un rapport qu'il avait établi en tant que rapporteur spécial), a notamment confirmé ce qui suit :

« ... la section 22 de la Convention générale est applicable aux personnes (autres que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies) auxquelles une mission a été confiée par l'Organisation et qui sont de ce fait en droit de bénéficier des privilèges et immunités prévus par ce texte pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Pendant toute la durée de cette mission, les experts jouissent

de ces privilèges et immunités fonctionnels, qu'ils soient ou non en déplacement. Ceux-ci peuvent être invoqués à l'encontre de l'Etat de la nationalité ou de la résidence, sauf réserve à la section 22 de la Convention générale formulée valablement par cet Etat<sup>2</sup>. »

Aux termes de la section 23 de la Convention générale, les privilèges et immunités sont accordés aux experts dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies et non à leur avantage personnel. Le Secrétaire général peut et doit lever l'immunité accordée à un expert, dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation.

26 avril 1996

## 2. QUESTION DE L'ASSUJETTISSEMENT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS QUI LUI SONT RELIÉES AU PAIEMENT DE LA TAXE DE PÉRÉQUATION DES PRIX DE L'UNION EUROPÉENNE SUR LES ARTICLES QU'ELLES IMPORTENT OU EXPORTENT POUR LEUR USAGE OFFICIEL — ARTICLE II, SECTIONS 7, a ET 8, ET SECTION 34 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

*Télécopie adressée au chef du Service des achats et marchés  
du Programme alimentaire mondial*

1. Nous nous référons à votre télécopie du 21 mai 1996 concernant le paiement d'une taxe sur l'égalisation des prix instituée par l'Union européenne.

2. Vous voudrez bien noter que tous les Etats membres de la Communauté européenne, à l'exception du Portugal, sont parties à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention).

3. En vertu des dispositions de l'article II, section 7, a, de la Convention, « [l']ONU, ses avoirs, revenus et autres biens sont... exonérés de tout impôt direct ». Aux termes de la section 7, b, « [l']ONU, ses avoirs, revenus et autres biens sont... exonérés de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation à l'égard d'objets importés ou exportés par [elle] pour son usage officiel ».

4. La section 8 de la Convention dispose que « [b]ien 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 et taxes ».

5. En tant qu'organe subsidiaire des Nations Unies, le Programme alimentaire mondial bénéficie des privilèges et immunités susmentionnés. Il est donc évidemment exonéré de tout impôt direct et de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation et d'exportation à l'égard d'objets importés ou exportés pour son usage officiel.

6. Si donc la taxe en question est un impôt direct frappant le blé et la farine de blé sur le marché européen ou si elle constitue un droit de douane sur le blé et la farine de blé importés ou exportés par le Programme alimentaire mondial pour son usage officiel, le PAM en est automatiquement exonéré. S'il s'agit au contraire d'un droit d'accise ou d'une taxe entrant dans le prix à acquitter, les achats importants de farine ou de farine de blé du PAM y sont soustraits par voie soit de remise soit de remboursement.

7. Aux termes de la section 34 de la Convention, les Etats membres de la Communauté européenne qui sont parties à la Convention sont tenus « d'être en mesure d'appliquer, en vertu de leur propre droit, les dispositions de la... Convention ».

8. Enfin, les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ne sauraient être interprétées qu'en respectant l'esprit des principes de la Charte sur lesquels elles reposent, et en particulier l'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. Des mesures qui pourraient avoir, entre autres résultats, celui d'accroître les charges financières et autres de l'Organisation doivent être considérées comme incompatibles avec cet article. L'assujettissement de l'Organisation à la taxe considérée lui imposerait manifestement et illégitimement un lourd fardeau financier et serait donc incompatible avec la Charte des Nations Unies.

9. Etant donné que le PAM est un organe commun ONU/FAO, il y a lieu de souligner que la position définie ci-dessus s'impose aussi dans le cas des institutions spécialisées sur la base des dispositions correspondantes de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées<sup>3</sup>.

10. Il conviendrait de signaler ce qui précède à l'attention des autorités compétentes de la Communauté européenne, en leur demandant de résoudre la question d'une manière qui ne fasse pas violence aux privilèges et immunités de l'ONU et de ses institutions spécialisées.

22 mai 1996

3. OBLIGATIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES S'AGISSANT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU PRÉLEVÉ DANS UN ETAT MEMBRE – ARTICLE II, SECTION 2, ET ARTICLE V, SECTION 18, DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES – STATUT DES CONSULTANTS

*Télocopie adressée au chef des services hors Siège de la Division des finances, de l'administration et de la gestion du Fonds des Nations Unies pour l'enfance*

1. Nous nous référons à votre télécopie du 29 juillet 1996 concernant les obligations de l'ONU [dans un Etat Membre] s'agissant de la nouvelle loi concernant l'impôt sur le revenu. Voici nos commentaires.

2. D'après les renseignements fournis, la nouvelle loi concernant l'impôt sur le revenu exige de toutes les sociétés ou organisations employant des salariés qu'elles déduisent automatiquement l'impôt sur le revenu des émoluments qu'elles versent et oblige tous les intéressés à soumettre une déclaration aux fins du prélèvement de l'impôt sur le revenu.

3. En tant qu'organe subsidiaire de l'ONU, l'UNICEF bénéficie des privilèges et immunités prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies<sup>4</sup> à laquelle [l'Etat en cause] est partie.

4. L'article II, section 2, de la Convention dispose que l'Organisation des Nations Unies, ses biens et avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction. Au surplus, les fonctionnaires de l'Organisation bénéficient, en vertu de l'article V, section 8, a et b, de la Convention, de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits) et sont exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'ONU.

5. Compte tenu de ce qui précède, l'ONU, ses organes et organes subsidiaires, leurs biens, fonds et avoirs et leurs fonctionnaires ne peuvent se voir appliquer la nouvelle loi concernant l'impôt sur le revenu. L'UNICEF ne doit pas déduire l'impôt sur le revenu des traitements et émoluments qu'il verse à ses fonctionnaires ni soumettre de déclaration de revenus aux autorités compétentes de [l'Etat Membre considéré]. A l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure, les fonctionnaires de l'ONU en poste dans [ledit Etat Membre] sont exonérés d'impôts et ne doivent ni acquitter le nouvel impôt sur les traitements et émoluments qui leur sont versés par l'ONU ni déclarer ces revenus aux fins du prélèvement de l'impôt.

6. Cela dit, les consultants ne sont pas des fonctionnaires au sens du Règlement et du Statut du personnel ou aux fins de la Convention. Il appartient à l'UNICEF de vérifier les conditions dans lesquelles il a en-

gagé chacun des consultants en cause, soit qu'il leur ait accordé le statut d'« experts en missions » au sens de l'article VI de la Convention, soit qu'il les ait engagés comme travailleur indépendant, auquel cas ils peuvent ne pas être couverts du tout par la Convention. Vous noterez d'ailleurs qu'aux termes de la Convention, les « experts en missions » ne sont pas exonérés d'impôts sur les traitements et émoluments que leur verse l'ONU. Puisque la loi considérée oblige toute personne à soumettre une déclaration de revenus, chaque consultant ou travailleur indépendant doit déterminer si la nouvelle loi concernant l'impôt sur le revenu lui est applicable et s'acquitter des obligations qui lui incombent en vertu de cette loi. De toute façon, les contrats types de louage de services et autres arrangements contractuels stipulent que l'ONU n'est pas responsable du paiement des impôts, droits ou autres redevances auxquels sont assujettis les versements qu'elle effectue au titre de contrats de louage de services et autres arrangements contractuels. Dans ces conditions, l'UNICEF ne doit pas déduire l'impôt sur le revenu des sommes qu'il verse aux consultants ou travailleurs indépendants ni soumettre en leur nom de déclaration ou relevé de leurs gains.

7. Si le gouvernement [de l'Etat Membre en cause] prend sur cette question une position différente de celle de l'ONU, il faudra signaler à son attention les privilèges et immunités dont bénéficie l'Organisation, y compris, en particulier, ceux qui sont mentionnés au paragraphe 4 ci-dessus et lui rappeler en outre que, conformément à l'article 34 de la Convention, il doit « être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la... Convention ».

8. Enfin, les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ne sauraient être interprétées qu'en respectant l'esprit des principes de la Charte des Nations Unies sur lesquels elles reposent, et en particulier l'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. Des mesures telles que la nouvelle loi concernant l'impôt sur le revenu pourraient avoir, entre autres résultats, celui d'alourdir les charges financières et autres de l'Organisation et doivent donc être considérées comme incompatibles avec cet article.

8 août 1996

## QUESTIONS PROCÉDURALES ET INSTITUTIONNELLES

### 4. GROUPES GÉOGRAPHIQUES ET CONTRIBUTIONS DES ETATS MEMBRES AUX DÉPENSES DE L'ORGANISATION — ARTICLES 17 ET 19 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES — ARTICLES 158 ET 160 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Lettre adressée au Conseiller juridique principal  
de l'Union postale universelle*

Nous nous référons à la télécopie en date du 16 février 1996 que vous avez adressée au Conseiller juridique pour demander des renseignements au sujet des dispositions de la Charte des Nations Unies régissant les groupes géographiques et les contributions des Etats Membres aux dépenses de l'Organisation des Nations Unies.

S'agissant de votre première question, vous noterez qu'aux termes de l'Article 4 de la Charte, peuvent devenir Membres de l'Organisation tous les Etats pacifiques qui acceptent les obligations de la Charte et, au jugement de l'Organisation, sont capables de les remplir et disposés à le faire. Les seules dispositions traitant explicitement de la répartition géographique concernent l'élection des 10 membres non permanents du Conseil de sécurité (Article 23, par. 1) et le recrutement du personnel de l'Organisation (Article 101, par. 3). Il convient de noter dans ce contexte que, dès 1963, l'Assemblée générale a adopté un découpage géographique aux fins de l'élection des membres des divers organes et de leurs bureaux. Bien que les Etats Membres ne soient pas classés en fonction de leur appartenance officielle à un groupe géographique, le découpage géographique les identifie comme Etats d'Afrique, Etats d'Asie, Etats d'Europe orientale, Etats d'Amérique latine ou Etats d'Europe occidentale et autres Etats.

Dans la pratique des Nations Unies, les groupes régionaux correspondant au découpage géographique se sont peu à peu mis en place au sein de l'Organisation en tant qu'arrangements informels. Ils reposent entièrement sur l'accord des Etats Membres et offrent un mécanisme de consultation et de coordination interétatiques, notamment en ce qui concerne les élections et les candidatures, eu égard aux exigences de la répartition géographique équitable et de l'équilibre régional quant à la rotation et à la distribution des sièges au sein des organes des Nations Unies. Certains groupes régionaux servent également de cadre à des discussions et consultations sur des questions de politique générale. Comme le regroupement d'Etats Membres par région géographique a vu le jour en tant qu'arrangement informel pour répondre à certains objectifs pratiques, des groupes différents servent parfois à des fins différentes ou dans le contexte d'instances des Nations Unies différentes.

La composition des divers groupes relève exclusivement des groupes eux-mêmes; le Secrétariat n'a donc rien à y voir et est simplement averti par le Président en exercice de tel ou tel groupe des éventuelles modifications qui y sont apportées. Comme vous le savez, un pays peut être membre d'un groupe à certaines fins et membre d'un autre groupe à d'autres fins. La Turquie, par exemple, appartient au groupe des Etats d'Asie mais fait partie, pour ce qui est des élections, du groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats. Il découle de ce qui précède que c'est à chaque groupe régional que revient le soin de se prononcer sur l'admission éventuelle en son sein de tel ou tel Etat. La pratique montre qu'un Etat ne peut pas unilatéralement décider qu'il fait partie d'un groupe régional sans l'assentiment du groupe.

S'agissant de votre deuxième question, vous noterez qu'aux termes du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte « [l]es dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale ». Aux fins de cette répartition, il est prévu à l'article 158 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale que l'Assemblée « nomme un comité des contributions comprenant 18 membres ». L'article 160 du Règlement intérieur dispose que « le Comité des contributions conseille l'Assemblée générale au sujet de la répartition... des dépenses de l'Organisation entre les Membres, approximativement d'après leur *capacité de paiement* » (les italiques sont de nous). L'article stipule en outre que « [l]e barème des quotes-parts, une fois fixé par l'Assemblée générale, ne fera pas l'objet d'une révision générale pendant au moins trois ans, à moins qu'il ne devienne évident que des changements considérables sont intervenus dans la capacité de paiement relative des Etats ». Le Comité conseille également l'Assemblée générale au sujet de la quote-part des dépenses que doivent assumer les nouveaux Membres, 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.

Il convient de signaler dans ce contexte que l'Article 19 de la Charte dispose ce qui suit :

« 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. L'Assemblée générale peut néanmoins autoriser ce membre à participer au vote si elle constate que le manquement est dû à *des circonstances indépendantes de sa volonté*. » (Les italiques sont de nous.)

26 février 1996

5. CONDITIONS DANS LESQUELLES LE PNUD CONFÈRE LE STATUT D'AGENT D'EXÉCUTION ET CELUI D'AGENT DE RÉALISATION

*Mémoire adressé au Directeur de la Division de l'administration publique et de la gestion du développement*

1. Nous nous référons à vos mémorandums du 19 décembre 1995 et 25 janvier 1996.

*L'ONU en tant qu'agent d'exécution<sup>5</sup>*

2. Dans le contexte de l'exécution des programmes/projets du Programme des Nations Unies pour le développement, c'est normalement aux organes délibérants des Nations Unies dont relèvent les activités du PNUD, c'est-à-dire à l'Assemblée générale, au Conseil économique et social et au Conseil d'administration du PNUD, qu'il appartient d'accorder à telle ou telle entité le statut d'agent d'exécution. A cet égard, l'ONU a été désignée par l'Assemblée générale comme partenaire et agent d'exécution dans le cadre du Programme élargi d'assistance technique, prédécesseur du PNUD, et a conservé ce statut après que le Programme élargi et le Fonds spécial aient été fusionnés pour constituer le PNUD. L'ONU est donc l'un des agents d'exécution initiaux, et principaux, du PNUD. Les fonctions d'agent d'exécution sont exercées conformément aux arrangements liant les Nations Unies et le PNUD qui sont fondées sur l'accord de base type entre le PNUD et les agents d'exécution concernant les institutions spécialisées<sup>6</sup>. Ces arrangements sont définis par un échange de lettres en date du 23 octobre 1989 signées par l'Administrateur du PNUD et, au nom de l'ONU, par le Secrétaire général adjoint responsable du Département de la coopération technique pour le développement, prédécesseur du Département des services d'appui et de gestion pour le développement.

*Le Département des services d'appui et de gestion pour le développement en tant que responsable de l'exécution au sein du Secrétariat des Nations Unies*

3. Le Département de la coopération technique pour le développement a été établi le 23 mars 1978 par le Secrétaire général (ST/SGB/162) pour s'acquitter des fonctions d'exécution du Secrétariat des Nations Unies dans le domaine de la coopération technique conformément au mandat fixé par l'Assemblée générale dans sa résolution 32/197 du 20 décembre 1977. Ses fonctions ont été définies dans leurs grandes lignes au paragraphe 61, d, ii de l'annexe à la résolution qui dispose notamment que le Secrétariat des Nations Unies assurera la « gestion des activités de coopération technique exécutées par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne :

- « i) Les projets entrant dans le cadre du Programme ordinaire d'assistance technique;
- « ii) Les projets du Programme des Nations Unies pour le développement dont l'Organisation des Nations Unies est l'agent d'exécution;
- « iii) Les projets financés par des contributions volontaires de gouvernements et d'autres donateurs extérieurs, notamment les fonds d'affectation spéciale ».

4. Lors de l'établissement du Département de la coopération technique pour le développement, le Secrétaire général a indiqué au paragraphe 2, b du bulletin ST/SGB/162 que le département en question devrait « gérer le programme ordinaire de coopération technique de l'ONU et exécuter les projets du PNUD et les projets financés au moyen de ressources extrabudgétaires pour lesquels l'Organisation des Nations Unies joue le rôle d'agent d'exécution ».

5. Le Département de la coopération technique pour le développement a été rebaptisé Département des services d'appui et de gestion pour le développement sans que ses fonctions d'agent d'exécution soient modifiées. Dans la note en date du 3 décembre 1992 qu'il a soumise à l'Assemblée générale sous le titre « Restructuration et revitalisation de l'Organisation des Nations Unies dans les domaines économique et social et les domaines connexes » (A/47/753), le Secrétaire général a indiqué que le Département des services d'appui et de gestion pour le développement s'acquitterait de deux séries de fonctions connexes. Premièrement, il centraliserait la fourniture de services de gestion pour la coopération technique. Deuxièmement, il jouerait le rôle d'agent d'exécution dans certains domaines intersectoriels, en mettant l'accent sur les deux concepts parallèles de développement institutionnel (y compris les « activités visant à la formation de capital humain et au renforcement de la contribution des différents groupes de la société au développement<sup>7</sup> »).

6. En dehors des commissions régionales, qui ont été désignées par le Conseil économique et social comme agent d'exécution pour les projets régionaux du PNUD, aucune subdivision du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ne s'est vu conférer la qualité d'agent d'exécution du PNUD en tant que telle. En conséquence, toutes les subdivisions du Secrétariat de l'ONU qui souhaitent participer aux programmes du PNUD doivent le faire sous l'égide ou par l'entremise du Département des services d'appui et de gestion pour le développement.

*Le Département des affaires humanitaires  
en tant qu'agent de réalisation<sup>8</sup>*

7. La réglementation du PNUD permet à un agent d'exécution de faire appel à une autre entité des Nations Unies comme agent de réalisa-

tion pour accomplir telle ou telle tâche prévue par le projet lorsque cette entité dispose de compétences spécialisées. La décision de faire appel à un agent de réalisation est généralement prise par l'agent d'exécution au stade de la formulation du projet, après consultation avec le PNUD et le gouvernement intéressé, lorsqu'elle paraît s'imposer et qu'elle sert au mieux les intérêts du projet du fait que l'agent de réalisation peut fournir des services spécialisés utiles au projet. Le recours à un agent de réalisation est sans effet sur la situation de l'agent d'exécution qui reste globalement responsable de la bonne marche du projet.

8. En l'occurrence, le Département des affaires humanitaires a été choisi et approuvé comme agent de réalisation par le biais de la signature du descriptif de projet par le PNUD, le Département des services d'appui et de gestion pour le développement et les gouvernements [voir p. 19 du descriptif de projet (RAS/92/360)]. Nous ne voyons donc pas d'obstacle juridique à ce que le Département des affaires humanitaires fonctionne comme agent de réalisation du projet dont le Département des services d'appui et de gestion pour le développement est l'agent d'exécution et soit chargé des tâches visées dans le descriptif de projet.

#### *Dépenses d'appui des agents d'exécution<sup>9</sup>*

9. Les dépenses d'appui en question afférentes à l'exécution du projet sont calculées au taux applicable à l'agent d'exécution en cause selon les prescriptions du Conseil d'administration du PNUD. En l'occurrence, le taux est celui qui est prévu pour le Département des services d'appui et de gestion pour le développement qui est considéré comme l'un des principaux agents d'exécution du PNUD. Lorsque ce n'est pas l'agent d'exécution qui réalise effectivement les tâches que comporte le projet, la répartition des dépenses d'appui en cause entre l'agent d'exécution et l'agent de réalisation qu'il a désigné est arrêtée conjointement par l'un et l'autre. En l'occurrence, nous croyons comprendre que le Département de la coopération technique pour le développement et le Bureau du Coordonnateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophe (UNDRO) ont conclu en 1986 un mémorandum d'accord définissant les conditions applicables en cas d'exécution par l'UNDRO (devenu depuis le Département des affaires humanitaires) de tâches à accomplir dans le cadre d'un projet ayant pour agent d'exécution le Département de la coopération technique pour le développement. Les dispositions de ce mémorandum continuent selon nous à s'appliquer nonobstant le changement de nom du Département de la coopération technique pour le développement (rebaptisé Département des services d'appui et de gestion pour le développement) et de l'UNDRO (rebaptisé Département des affaires humanitaires) puisque les nouvelles entités ont succédé aux partenaires initiaux.

10. En conclusion donc, nous ne voyons pas d'obstacle juridique à ce que le Département des services d'appui et de gestion pour le développement charge le Département des affaires humanitaires des tâches prévues par le projet dont il est l'agent d'exécution. Le Département des services d'appui et de gestion pour le développement continue d'être globalement responsable du projet en sa qualité d'agent d'exécution. La répartition des dépenses d'appui afférentes au projet devrait être, pour l'essentiel, régie par le memorandum d'accord conclu par les parties en 1986 et tous autres arrangements dont elles pourraient convenir aux fins du projet considéré.

10 avril 1996

---

6. ARTICLE 13 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT — AUTORITÉS QUI DÉLIVRENT LES POUVOIRS

*Lettre adressée au Juriste hors classe de la CNUCED à Genève*

Voici notre réponse à votre télécopie à laquelle vous avez joint une lettre adressée au Secrétaire de la CNUCED IX par la délégation de [nom d'un Etat Membre] auprès de la Conférence. Dans cette lettre, la représentante de l'Etat Membre en cause propose de modifier l'article 13 du Règlement intérieur à l'effet d'allonger la liste des autorités qui peuvent délivrer des pouvoirs, laquelle est actuellement limitée aux chefs d'Etat, chefs de gouvernement et ministres des affaires étrangères. Elle précise que sa délégation trouve la règle actuelle trop contraignante et elle se réfère à la règle correspondante récemment approuvée dans le contexte du droit de la mer.

S'agissant de la procédure d'amendement à suivre, l'article 83 du Règlement intérieur de la CNUCED<sup>10</sup> ne permet d'apporter aucun amendement à l'article 13 « avant que la Conférence n'ait reçu de son Bureau un rapport sur les modifications proposées ».

Pour ce qui est des décisions récemment prises dans le contexte du droit de la mer, la règle pertinente approuvée par l'Autorité internationale des fonds marins en mars 1995 dispose que « les pouvoirs peuvent être délivrés non seulement par l'une ou l'autre des autorités susvisées mais aussi par « toute personne habilitée par [elle] ». Cette règle manque de clarté à bien des égards; chose plus importante, l'entité du droit de la mer qui l'a édictée est non pas un organe des Nations Unies mais un organe

établi par traité dont les décisions ne créent pas des précédents propres à orienter la ligne de conduite des organes des Nations Unies.

Sans doute les délégations tendent-elles plus souvent dans le cadre des conférences internationales de courte durée qu'aux sessions annuelles de l'Assemblée générale à présenter de simples pouvoirs provisoires. Mais les commissions de vérification des pouvoirs des conférences en question ont pour pratique établie d'approuver ces pouvoirs provisoires sous réserve que des pouvoirs en bonne et due forme soient soumis en temps utile. Cette pratique n'a pas à notre connaissance suscité de difficultés.

Quant à la proposition elle-même, nous ne croyons pas opportun que la Conférence l'adopte parce qu'elle risque d'engendrer des confusions et déroge à la pratique et aux règles des Nations Unies, y compris celles de l'Assemblée générale.

Prévoir qu'une autorité supplémentaire peut délivrer des pouvoirs si elle y est « habilitée » par les trois autorités actuelles sèmerait, selon nous, la confusion. On ne voit pas clairement par exemple quelle autorité pourrait recevoir l'habilitation requise, s'il y aurait une préséance entre les habilitations conférées par les diverses autorités et quelle serait la durée de validité d'une habilitation. Au surplus, allonger la liste des autorités pouvant délivrer des pouvoirs accroîtrait, lorsque sont en cause des régimes instables ou rivaux, le risque de demandes d'accréditation concurrentes.

La CNUCED est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale dont le règlement exige que les pouvoirs soient délivrés par l'une des trois autorités susvisées. Si la CNUCED adoptait l'amendement envisagé, elle édicterait une règle contredisant celle qu'applique son organe de tutelle, l'Assemblée générale. Elle serait amenée à accréditer des représentants sur la base d'une habilitation considérée par elle comme étant « en bonne et due forme » mais que l'Assemblée ne pourrait accepter comme telle. Ainsi que l'a noté l'Assemblée générale dans sa résolution 396 (V) du 14 décembre 1960, « il peut s'élever des difficultés au sujet de la représentation d'un Etat Membre à l'Organisation des Nations Unies et l'on s'expose à ce que les divers organes de l'Organisation adoptent des décisions divergentes ». L'Assemblée a décidé par cette résolution que, face à des difficultés de ce genre, sa position l'emporterait.

2 mai 1996

7. STATUT D'UN MEMBRE D'UNE SOUS-COMMISSION DES NATIONS UNIES ENTRE LA DATE DES ÉLECTIONS A LA SOUS-COMMISSION ET L'OUVERTURE DE LA SESSION DE LADITE SOUS-COMMISSION — DÉCISIONS 16 (LVI) ET 1987/102 DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*Mémoire adressé au chef du Service de la législation et de la prévention de la discrimination du Centre pour les droits de l'homme à Genève*

1. Nous nous référons à votre télécopie du 6 mai 1996 où vous nous demandez comment s'analyse, entre avril 1996, date des élections à la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, et le 5 août 1996, date d'ouverture de la session de la Sous-Commission, le statut de M. X en tant que membre du Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage.

2. Aux termes de la décision 16 (LVI) du 17 mai 1974, le Groupe de travail sur les formes contemporaines d'esclavage est composé de cinq membres de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Les membres du Groupe de travail doivent donc obligatoirement être aussi membres de la Sous-Commission. Si donc une personne cesse d'être membre de la Sous-Commission, elle cesse *ipso facto* d'être membre du Groupe de travail.

3. Selon la décision 1987/102 du Conseil économique et social en date du 6 février 1987, les membres nouvellement élus de la Sous-Commission commencent d'exécuter leur mandat immédiatement après leur élection. Comme le mandat des membres nouvellement élus de la Sous-Commission commence à la date de leur élection, le mandat des membres sortants qui ne sont pas réélus prend fin à cette même date.

4. Il suit de là que, comme M. X n'a pas été réélu à la Sous-Commission lors des dernières élections, il a cessé d'être membre de la Sous-Commission et du Groupe de travail à la date des élections.

5. Les membres nouvellement élus devront donc, pour que le Groupe de travail soit au complet, en choisir parmi eux le cinquième membre. D'ici là, le Groupe de travail ne comptera que quatre membres.

8 mai 1996

## 8. STATUT DE L'INSTITUT DES NATIONS UNIES POUR LA FORMATION ET LA RECHERCHE

### *Lettre adressée au Directeur exécutif par intérim de l'UNITAR*

Voici notre réponse à votre lettre du 19 mars 1996 dans laquelle vous consultez le Bureau des affaires juridiques sur diverses questions soulevées dans une lettre adressée à l'UNITAR, à savoir :

- L'UNITAR est-il un organisme autonome dans le cadre des Nations Unies ?
- Est-il correct de dire que l'UNITAR n'a pas de personnalité juridique indépendante et distincte de celle de l'Organisation des Nations Unies et que la capacité juridique dont il jouit est un prolongement de celle de l'Organisation ?
- Qui est responsable en dernier recours des actes de l'UNITAR ?
- Serait-il correct de considérer le Secrétaire général comme responsable en dernier recours des actes de l'UNITAR ?

A sa dix-huitième session, l'Assemblée générale a constaté que le Conseil économique et social avait fait siennes les grandes lignes du plan du Secrétaire général tendant à créer l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies et, par sa résolution 1934 (XVIII) du 11 décembre 1963, elle a prié le Secrétaire général de créer l'Institut. En exécution de cette résolution, le Secrétaire général a, en novembre 1965, promulgué les statuts de l'Institut qui en précisent la nature juridique, les fonctions, la structure administrative, les sources de financement, la localisation, etc. Les statuts ont été ultérieurement modifiés à plusieurs reprises par le Secrétaire général compte tenu des décisions concernant la restructuration de l'Institut adoptées par l'Assemblée générale. La dernière révision remonte à décembre 1989.

Les statuts définissent l'UNITAR comme un organisme autonome créé dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies à l'effet d'aider l'Organisation à atteindre plus efficacement ses objectifs principaux.

Aux termes des statuts, les activités de l'UNITAR sont dirigées par son Conseil d'administration, dont les membres sont nommés par le Secrétaire général (article III).

L'Institut est doté d'un personnel propre qui a à sa tête un directeur exécutif nommé par le Secrétaire général après consultation du Conseil (article IV). Aux termes des statuts, les membres du personnel de l'Institut sont des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et leurs conditions d'emploi sont celles que définissent le Statut et le Règlement du personnel de l'ONU, sous réserve des dispositions que le Secrétaire général peut approuver, sur la recommandation du Conseil, en ce qui concerne des clauses ou conditions d'engagement spéciales. Ainsi, lorsqu'une personne est employée par l'Institut sur la base d'une lettre de no-

mination précisant que son emploi est limité à l'UNITAR, l'ONU n'est pas tenue, en cas d'abolition du poste, de l'absorber dans ses effectifs et de l'affecter à un autre poste.

Les dépenses de l'Institut ne sont pas financées par le budget ordinaire de l'Organisation des Nations Unies. L'Institut fonctionne sur la base de contributions volontaires effectivement versées et des ressources additionnelles éventuellement mises à sa disposition (article VIII). Les statuts prévoient à cet égard la constitution d'un Fonds général et d'un Fonds de réserve. Le budget de l'Institut est adopté par le Conseil d'administration sur la base des propositions dont il est saisi par le Directeur général. Bien que le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation s'appliquent aux opérations financières de l'Institut, le Directeur général peut, en accord avec le Secrétaire général et après consultation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, arrêter des règles et procédures spéciales en matière financière.

Il ressort de ce qui précède que l'UNITAR, organisme créé par le Secrétaire général conformément à la résolution 1934 (XVIII) de l'Assemblée générale, est un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, doté au sein de l'Organisation de l'autonomie prévue par ses statuts. Il est autonome en ce sens que, bien qu'il fasse partie intégrante de l'Organisation des Nations Unies et soit lié, conformément à la Charte, par les décisions pertinentes de ses organes principaux, il dispose, dans la conduite de ses activités, d'un degré d'autonomie suffisant et n'est pas financièrement tributaire du budget ordinaire de l'Organisation.

Organe subsidiaire de l'ONU, l'UNITAR n'est pas une organisation internationale créée par un accord intergouvernemental. Il ne jouit donc pas d'une personnalité juridique propre. Mais, en tant qu'organisme autonome des Nations Unies, il est doté par ses statuts, pour pouvoir s'acquitter plus facilement de ses fonctions, de la capacité de contracter avec des organisations, des institutions et des sociétés privées (article X, par. 2). Il a donc une personnalité juridique limitée qui dérive de celle de l'ONU.

Comme l'indique le paragraphe 1 de l'article X des statuts, l'UNITAR jouit, en tant qu'organisme des Nations Unies, du statut, des privilèges et des immunités prévus par la Charte et d'autres accords internationaux, en particulier la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Toutefois, en tant qu'organisme autonome de l'Organisation dont les dépenses sont, conformément à ses statuts, couvertes par des contributions volontaires, il est financièrement responsable des activités qu'il mène. En conséquence, il doit, si sa responsabilité se trouve engagée à raison d'actes accomplis par lui dans l'exercice de ses fonctions et de la capacité juridique qui lui est conférée, faire appel

à ses ressources propres, sans que les autres fonds des Nations Unies puissent être mis à contribution.

Conformément à l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, le Secrétaire général est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation. En matière d'administration du personnel donc, c'est à lui qu'il appartient de faire globalement respecter les décisions de politique générale de l'Assemblée générale et de veiller à ce que le Statut et le Règlement du personnel des Nations Unies soient appliqués et interprétés de façon uniforme.

Le Secrétaire général n'est pas responsable, aux termes de la Charte, des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions par des organes ou organismes des Nations Unies. Le fait que l'UNITAR a été créé par lui n'a pas pour effet de le rendre responsable des actes accomplis par l'Institut, mis à part les actes de nature administrative qui sont en dernière analyse de son ressort. Comme on l'a noté plus haut, la décision de créer l'UNITAR a été prise par l'Assemblée générale et le Secrétaire général n'a fait que se conformer aux instructions de l'Assemblée.

15 mai 1996

## 9. STATUT JURIDIQUE DES MEMBRES DES CONTINGENTS MILITAIRES NATIONAUX AFFECTÉS AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES – MODÈLE D'ACCORD SUR LE STATUT DES FORCES

### *Mémoire adressé au Directeur de la Division du financement du maintien de la paix*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 19 avril 1996 où vous nous demandez nos vues sur la réaction du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires au rapport du Secrétaire général (A/49/406) concernant le capital décès et les pensions d'invalidité à prévoir dans le cas des membres des contingents militaires nationaux participant aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

2. Vous précisez que, dans son rapport sur le capital décès et les pensions d'invalidité, le Comité consultatif a notamment indiqué qu'une condition préalable à la remise en cause et à la refonte éventuelle du régime actuel en matière de capital décès et de pensions d'invalidité « sera de s'entendre sur le statut juridique exact des membres des contingents et sur la nature de leurs liens avec l'Organisation et avec leurs propres administrations<sup>11</sup> ». Vous nous demandez en conséquence un avis juridique

sur le statut juridique des membres des contingents, conformément à la recommandation contenue dans le rapport du Comité consultatif.

### *Statut juridique des membres des contingents*

3. Une fois que le Conseil de sécurité a approuvé le déploiement de contingents nationaux dans le cadre d'une opération de maintien de la paix, les Etats Membres fournissent de tels contingents à l'opération à la demande du Secrétaire général. Tant qu'ils sont au service d'une opération de maintien de la paix, les membres du personnel militaire en font partie intégrante. Bien qu'ils continuent de relever administrativement de leurs armées nationales respectives, ils constituent, pendant la durée de leur affectation, un personnel international qui est placé sous l'autorité de l'ONU et reçoit ses ordres du commandant de la Force par l'intermédiaire de sa chaîne de commandement. Comme tous les autres membres d'une opération de maintien de la paix, ils sont censés remplir leurs fonctions et régler leur conduite en ayant exclusivement en vue l'intérêt des Nations Unies. Le commandant de la Force est d'une manière générale responsable du maintien de l'ordre et de la discipline dans le cadre de l'opération, mais c'est au commandant de chacun des contingents nationaux qu'il appartient d'imposer dans son contingent le respect de la discipline.

4. Vu leur statut dans leur pays d'origine et étant donné qu'ils sont mis à disposition par leurs gouvernements respectifs, les membres du personnel militaire des contingents nationaux ne peuvent pas avoir de lien contractuel ou statutaire avec l'ONU. Les conditions de leur affectation sont arrêtées par accord entre l'Organisation et le gouvernement en cause. Ces conditions sont définies dans le modèle d'accord que l'ONU conclut avec chacun des Etats qui fournissent du personnel et de l'équipement aux opérations de maintien de la paix (A/46/185). Les pays qui fournissent des contingents prennent donc à leur charge le versement aux membres de leurs contingents respectifs de la solde de base et des autres indemnités auxquelles ils ont droit sur la base de leur législation nationale, l'ONU remboursant soldes et indemnités au taux standard fixé à cet effet<sup>12</sup>.

5. Le modèle d'accord susmentionné définit également le statut juridique des membres du personnel militaire des contingents nationaux, encore que le modèle d'accord sur le statut des forces contienne des dispositions plus explicites sur ce point (A/45/594). Aux termes de ce dernier texte, les membres militaires de l'élément militaire jouissent de privilèges et immunités, y compris l'immunité de juridiction pénale à l'égard de toute infraction pénale qu'ils pourraient commettre dans la zone de la mission<sup>13</sup>. Ils bénéficient également de l'immunité fonctionnelle et ne peuvent donc être poursuivis devant les tribunaux civils ou faire l'objet d'autres voies de droit pour tout ce qui concerne leurs fonctions officielles.

6. Compte tenu de ce qui précède, il est clair que, si les membres des contingents militaires nationaux s'acquittent de fonctions internationales et sont placés, durant leur affectation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, sous le contrôle opérationnel de l'ONU, il n'existe pas de lien contractuel ou statutaire entre eux et l'Organisation. Les conditions de leur affectation aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont définies dans des accords ou arrangements bilatéraux conclus entre l'Organisation et leurs gouvernements respectifs.

24 mai 1996

10. LE COMITÉ SPÉCIAL DE LA DÉCOLONISATION EST-IL AUTORISÉ A TENIR DES RÉUNIONS AILLEURS QU'AU SIÈGE ? — RÉSOLUTIONS 1654 (XVI), 46/181 ET 50/39 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Mémorandum adressé au Directeur des Services de conférence*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 3 juin 1996 concernant l'inclusion dans le calendrier des conférences et réunions de 1996 et 1997 du Séminaire pour la région du Pacifique devant se tenir dans [un Etat Membre de la région].

2. Du point de vue juridique, il faut, avant d'examiner la question que vous soulevez, déterminer sur la base de quel texte le Séminaire se réunit dans la région du Pacifique.

3. Vous vous rappellerez que, lorsque l'Assemblée générale a décidé, par sa résolution 1654 (XVI) du 27 novembre 1961, de créer le Comité spécial chargé d'examiner la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, elle a autorisé ce dernier « à se réunir en tout autre lieu que le Siège de l'Organisation des Nations Unies, lorsque cela pourrait être nécessaire pour lui permettre de s'acquitter efficacement de ses fonctions, en consultation avec les autorités compétentes ». D'autre part, dans sa résolution 2621 (XXV) du 12 octobre 1970 contenant le programme d'action pour l'application intégrale de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, l'Assemblée générale a invité le Comité spécial à « tenir des réunions dans les lieux où il peut le mieux obtenir des renseignements sur la situation dans les territoires coloniaux, ainsi que de se réunir hors du Siège comme il conviendra ».

4. Dans sa résolution 46/181 du 19 décembre 1991, l'Assemblée générale a adopté les propositions contenues dans l'annexe au rapport du Secrétaire général en date du 13 décembre 1991<sup>14</sup>, destinées à constituer

un plan d'action pour la Décennie internationale de l'élimination du colonialisme. Au paragraphe 22, *c* de cette annexe, il était proposé qu'en collaboration avec les puissances administrantes, le Comité organise « durant la Décennie... des séminaires tour à tour dans les Caraïbes et dans le Pacifique, ainsi qu'au Siège des Nations Unies pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan d'action, avec la participation des peuples des territoires non autonomes, de leurs représentants élus, des puissances administrantes, des Etats Membres, des organisations régionales, des institutions spécialisées, d'organisations non gouvernementales et d'experts ».

5. Par sa résolution 50/39 du 6 décembre 1995, l'Assemblée a approuvé le rapport du Comité spécial sur ses activités en 1995, y compris le programme de travail envisagé pour 1996. Le paragraphe 97 du rapport (A/50/23, part I) indique ce qui suit : « Le Comité spécial continuera à s'acquitter des responsabilités qui lui ont été confiées dans le cadre du Plan d'action pour la Décennie internationale de l'élimination du colonialisme, approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 46/181, du 19 décembre 1991. Au nombre des activités à entreprendre à cet égard figure un séminaire que le Comité doit organiser dans la région du Pacifique en 1996 et auquel doivent assister des représentants de tous les territoires non autonomes. »

6. A cet égard, la section 3 du chapitre 2 du projet de budget-programme pour l'exercice biennal 1996-1997 relative au Comité spécial prévoit un montant destiné à couvrir les frais de voyage, les frais généraux de fonctionnement et le coût des fournitures et accessoires afférents à « deux séminaires régionaux (un par an) devant se tenir dans les régions des Caraïbes et du Pacifique. »

7. Il suit de là que l'Assemblée générale a clairement autorisé le Comité spécial à tenir un séminaire pour la région du Pacifique en 1996.

8. Le Séminaire pour la région du Pacifique devant se tenir sous l'égide du Comité spécial aurait donc dû être inclus dans le calendrier des conférences et réunions de l'Organisation des Nations Unies publié en mars 1996 (A/AC.172/1996/2). Qu'il ait été omis par erreur ne change rien au fait que les activités envisagées par le Comité spécial, y compris la tenue du Séminaire pour la région du Pacifique, ont été portées à l'attention de l'Assemblée générale et examinées et approuvées par elle.

9. Puisque la tenue du Séminaire pour la région du Pacifique sous l'égide du Comité spécial a été autorisée par l'Assemblée générale et prévue dans le budget-programme pour l'exercice biennal, il est clair que le département organique aurait dû en faire mention dans sa note d'information sur l'ensemble des réunions devant se tenir en 1996 et 1997 et qu'en conséquence, il ne saurait y avoir d'obstacle procédural à l'inclusion, à ce stade, du séminaire dans le calendrier des réunions. Une men-

tion qui aurait été parfaitement fondée au moment de la publication du calendrier en mars 1996 ne l'est certainement pas moins aujourd'hui.

3 juin 1996

---

11. PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS PRÉVUES DANS LES ACCORDS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — ARTICLE VIII, SECTION 29, DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

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

Voici notre réponse à votre lettre du 7 juin 1996 dans laquelle vous nous demandez si le Bureau des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies a accepté de faire figurer dans les accords que l'Organisation conclut avec la Commission européenne une clause assujettissant ces accords à la loi belge et disposant que tous les différends qui pourraient découler de leur application seront, en l'absence d'accord entre les parties pour soumettre le différend à l'arbitrage, portés devant le tribunal national compétent à Bruxelles. D'après votre lettre, il vous a été signalé que des clauses de règlement des différends ayant cette teneur ont déjà été incluses dans des accords signés par « plusieurs organisations des Nations Unies ».

Le Bureau des affaires juridiques n'a connaissance d'aucun accord signé par l'ONU, ses programmes, fonds ou organismes qui contiennent la clause de règlement des différends mentionnée dans votre mémorandum. S'il avait été suggéré par la Commission européenne ou n'importe quelle autre entité d'inclure une telle clause dans un accord avec les Nations Unies, le Bureau des affaires juridiques aurait réagi négativement.

Les accords des Nations Unies avec des entités de droit public contiennent généralement une clause de règlement des différends selon laquelle tout différend concernant l'interprétation ou l'application de leurs dispositions qui n'est pas réglé par voie de négociation ou un autre mode de règlement choisi d'un commun accord sera soumis à l'arbitrage à la demande de l'une ou l'autre partie. Cette disposition est suivie d'une clause standard d'arbitrage conçue comme suit :

« Chaque partie désignera un arbitre et les deux arbitres ainsi désignés en choisiront un troisième qui fera fonction de président. Si dans les trente (30) jours suivant la demande d'arbitrage, l'une des parties n'a pas nommé son arbitre, ou si dans les quinze (15) jours

suivant la désignation des deux arbitres, le troisième arbitre n'a pas été choisi, chaque partie pourra demander au Président de la Cour internationale de Justice de désigner l'arbitre manquant. La procédure d'arbitrage sera arrêtée par les arbitres, et les frais d'arbitrage seront supportés par les parties dans les proportions fixées par les arbitres. La sentence arbitrale exposera les motifs sur lesquels elle repose et sera acceptée par les parties en tant que règlement définitif du différend. »

Quant aux accords de type commercial des Nations Unies, ils n'identifient normalement pas la loi applicable. Le motif juridique pour lequel on omet de désigner une loi nationale particulière comme étant la loi du contrat tient à ce que l'ONU bénéficie de l'immunité complète de juridiction conformément à l'article II, section 2, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies<sup>15</sup>.

D'un autre côté, l'ONU est tenue, aux termes de l'article VIII, section 29, de la Convention, de prévoir des modes de règlement appropriés pour les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé auxquels elle est partie. En principe et à défaut d'alternative commode au règlement judiciaire, l'ONU offre à ses cocontractants le recours à l'arbitrage. La clause standard de règlement des différends utilisée dans les contrats des Nations Unies se lit comme suit :

#### *« Règlement amiable*

« Les parties feront de leur mieux pour régler à l'amiable les différends, litiges ou réclamations nés du présent contrat ou ayant trait au présent contrat ou à une violation du présent contrat, à sa résiliation ou à sa nullité. Lorsque les parties souhaitent parvenir à un tel règlement amiable par la voie de la conciliation, pareille conciliation se déroulera conformément au Règlement de conciliation de la CNUDCI applicable à ce moment là ou à telle autre procédure dont les parties pourront convenir.

#### *« Arbitrage*

« Sauf à être réglés à l'amiable conformément au paragraphe précédent du présent article dans un délai de soixante (60) jours à compter de la réception par l'une des parties de la demande de règlement amiable de l'autre partie, les différends, litiges ou réclamations nés du présent contrat ou ayant trait au présent contrat ou à une violation du présent contrat, à sa résiliation ou à sa nullité seront soumis à l'arbitrage par l'une ou l'autre partie sur la base du règlement d'arbitrage de la CNUDCI applicable à ce moment-là. [Chacune des parties peut, à son choix, demander à l'American Arbitration Association d'assurer les services administratifs requis et/ou de faire

fonction d'autorité de nomination conformément au Règlement, auquel cas l'American Arbitration Association sera présumée avoir été désignée à cet effet.] Le Tribunal arbitral n'est pas habilité à accorder des *punitive damages*. Les parties seront liées par toute sentence arbitrale rendue dans le cadre de cet arbitrage, qui vaudra règlement définitif de ces différends, litiges et réclamations. » (Vous noterez que l'inclusion de la phrase entre crochets est facultative.)

26 juin 1996

---

12. PROCÉDURES APPLICABLES A L'ÉLECTION DES MEMBRES DU COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS — ARTICLES 16, 21 ET 22 DU PACTE INTERNATIONAL RELATIF AUX DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS — RÉOLUTIONS 1988 (LX) ET 1985/17 ET DÉCISION 1978/10 DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*Mémorandum adressé au Secrétaire par intérim  
au Conseil économique et social*

1. Nous nous référons à votre lettre du 11 juillet 1996 faisant état de l'intention [d'un Etat Membre] de saisir le Conseil économique et social d'un projet de résolution sur la refonte des procédures applicables à l'élection des membres du Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels. Voici ce que nous avons à dire à ce sujet.

2. D'après les renseignements qui nous sont fournis, [l'Etat Membre] a annoncé son intention de présenter un projet de résolution tendant à ce que la Commission recommande aux Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966<sup>16</sup> d'examiner les articles 21 et 22 concernant le suivi de l'application du Pacte, à l'effet d'y apporter des amendements ayant pour objet de créer un organe de contrôle analogue à ceux qu'ont institués d'autres organes des droits de l'homme du même type, l'objectif étant de faire élire les membres du Comité des droits économiques, sociaux et culturels par les Etats parties.

3. Les articles 16 à 22 du Pacte confient diverses tâches au Conseil économique et social. Aux termes de l'article 16 en particulier, le Conseil doit examiner les rapports présentés par les Etats parties au Pacte. Aucun article du Pacte ne mentionne, n'ordonne ou n'envisage la mise en place du Comité des droits économiques, sociaux et culturels. Le Comité ne tire son existence ni de dispositions du Pacte ni de décisions des Etats parties au Pacte.

4. Le paragraphe 9 de la résolution 1988 (LX) du Conseil économique et social en date du 11 mai 1976 dispose « qu'un groupe de travail de session du Conseil économique et social, dans lequel les Etats parties au Pacte seraient représentés de manière appropriée et compte tenu d'une répartition géographique équitable, sera constitué par le Conseil chaque fois que des rapports devront lui être soumis, afin de l'aider à les examiner ». Par sa décision 1978/10 du 3 mai 1978, le Conseil a créé, pour l'assister dans l'examen des rapports présentés par les Etats parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, conformément à sa résolution 1988 (LX), le groupe de travail de session chargé d'étudier l'application du Pacte. Par sa résolution 1985/17 du 28 mai 1985, le Conseil a décidé que le Groupe de travail qu'il avait établi par sa décision 1978/10 s'appellerait désormais « Comité des droits économiques, sociaux et culturels ». Il ressort clairement de ce qui précède que le Comité est un organe subsidiaire du Conseil économique et social établi par le Conseil pour l'assister dans l'examen des rapports reçus des Etats parties.

5. Si donc les Etats parties au Pacte sont libres de modifier le Pacte conformément à la procédure prévue dans son article 29, c'est au Conseil économique et social et à lui seul qu'il appartient de déterminer l'organisation et la composition de ses propres organes subsidiaires au nombre desquels figure le Comité des droits économiques, sociaux et culturels. A supposer d'ailleurs que les Etats parties conviennent d'amender le Pacte pour le doter d'un organe de contrôle propre, un tel organe n'aurait pas automatiquement le pas, non plus que les Etats parties eux-mêmes, sur le Conseil ou ses organes subsidiaires.

6. Pour ce qui est de l'élection des membres du Comité, l'alinéa c de la résolution 1985/17 du Conseil économique et social dispose que les membres du Comité seront élus par le Conseil au scrutin secret, sur une liste de candidats désignés par les Etats parties au Pacte. La présentation des candidatures revient donc aux Etats parties et l'élection au Conseil, de telle sorte qu'aucun membre du Comité ne peut être élu s'il n'a pas l'appui de l'un au moins des Etats parties.

7. Il n'est pas souhaitable que le Conseil économique et social recommande que les Etats parties au Pacte ou une émanation de ces Etats élisent les membres d'un organe qui est un de ses organes subsidiaires. En tant qu'organe de tutelle, le Conseil doit conserver le droit d'élire les membres de ses propres organes subsidiaires qui ont pour mission de l'aider dans l'accomplissement de ses tâches. Dans ce contexte, il y a lieu de noter qu'aux termes de l'article 16 du Pacte, les rapports des Etats parties au Pacte doivent être adressés au Secrétaire général, qui en transmet copie « au Conseil économique et social, pour examen, conformément aux dispositions du présent Pacte ». S'il est bien clair que les Etats parties sont seuls à présenter des rapports au Secrétaire général, aucune disposition

du Pacte n'indique ou ne laisse entendre que ne doivent, en premier lieu, participer à l'examen des rapports par le Conseil que les membres qui sont parties au Pacte.

8. Dans l'hypothèse où le Conseil accepterait de recommander que les Etats parties procèdent à l'élection des membres du Comité, il lui appartiendrait de déterminer l'incidence qu'aurait une telle modification de la procédure d'élection sur le statut du Comité et de ses membres et la couverture de leurs dépenses. A l'heure actuelle, aux termes des alinéas *b* et *e* de la résolution 1985/17 du Conseil économique et social, les membres du Comité siègent à titre individuel et leurs frais de voyage et indemnités de subsistance sont couverts par l'ONU, ce qui est conforme au régime des Nations Unies en matière de frais de voyage et d'indemnité de subsistance en vertu duquel sont prises en charge les dépenses encourues par les membres des organes et des organes subsidiaires qui siègent à titre individuel et non en tant que représentants de gouvernement. Aussi longtemps donc que le Comité conserve son statut d'organe subsidiaire du Conseil et que ses membres continuent d'y siéger à titre individuel, et sauf décision contraire du Conseil ou de l'Assemblée générale, les frais de voyage et indemnités de subsistance des intéressés restent à la charge de l'Organisation.

18 juillet 1996

---

13. RÉSOLUTIONS 1986/35 ET 1992/8 DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL — STATUT DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX DES ORGANES DES NATIONS UNIES

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

1. Le présent mémorandum fait suite à une demande d'avis juridique du Centre pour les droits de l'homme concernant le statut d'un ancien membre de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, Mme X, qui a été nommée Rapporteur spécial à la quarante-septième session de la Sous-Commission et chargée d'entreprendre une étude approfondie de la situation en ce qui concerne le viol systématique, l'esclavage sexuel et les pratiques analogues à l'esclavage en période de conflit armé. Nous croyons comprendre que le Centre souhaite notamment savoir s'il convient d'inviter Mme X, qui n'est plus membre de la Sous-Commission, à participer à la quarante-huitième session de la Sous-Commission et de publier comme document de la Sous-Commission un rapport sur le sujet susvisé qu'elle a établi à la demande de la Sous-Commission.

2. Aux termes de la résolution 1986/35 du 23 mai 1986, les membres de la Sous-Commission sont élus par la Commission des droits de l'homme pour un mandat de *quatre ans en qualité d'experts siégeant à titre individuel*. Mme X a été élue membre de la Sous-Commission en 1992 et son mandat a expiré en avril 1996.

3. Conformément à la pratique suivie par de nombreux organes des Nations Unies, la Sous-Commission nomme de temps à autre des rapporteurs spéciaux qu'elle charge d'étudier des sujets particuliers.

4. Par sa résolution 1992/8 du 26 août 1992, la Sous-Commission a adopté des principes directeurs concernant ses méthodes de travail. Le principe n° 4 contient des dispositions régissant la nomination par la Sous-Commission de ses rapporteurs.

5. Le paragraphe 2 du principe en question dispose que « les fonctions de rapporteur sont exercées, *en principe*, par les membres de la Sous-Commission » (les italiques sont de nous). Les mots « en principe » impliquent, selon nous, que la Sous-Commission peut, dans des cas exceptionnels, nommer des rapporteurs choisis ailleurs qu'en son sein.

6. Il est également dit au paragraphe 3 du principe n° 4 que, lorsque le rapporteur d'une étude en cours n'est plus membre de la Sous-Commission, il ne peut être maintenu dans ses fonctions au-delà d'une année à compter de la date d'expiration de son mandat, à moins que la Sous-Commission n'en dispose autrement. Il ressort de cette disposition qu'en cas de besoin un rapporteur peut être maintenu dans ses fonctions pendant une année sinon plusieurs et qu'une décision à cet effet ne peut être prise que par la Sous-Commission.

7. Vous noterez à cet égard que dans son avis consultatif du 15 décembre 1989 sur l'applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies<sup>17</sup>, la Cour internationale de Justice a formulé la remarque suivante au sujet de la pratique passée de la Sous-Commission concernant la nomination de rapporteurs :

« 55. ... Ces rapporteurs ou rapporteurs spéciaux sont normalement choisis parmi les membres de la Sous-Commission. Toutefois... dans de nombreux cas, des rapporteurs spéciaux membres de la Sous-Commission n'ont achevé leur rapport qu'après l'expiration de leur mandat de membre de la Sous-Commission<sup>18</sup>. »

8. L'avis consultatif fait également mention de la lettre que le Secrétaire général adjoint aux droits de l'homme de l'époque a adressée le 1<sup>er</sup> juillet 1988 au Représentant permanent de la Roumanie auprès de l'Organisation des Nations Unies, après avoir consulté le Bureau des affaires juridiques, où il était indiqué qu'un membre de la Sous-Commission chargé par elle d'établir un rapport sur un sujet déterminé ne pouvait être dessaisi de cette tâche que par la Sous-Commission ou un organe supérieur.

9. Mme X a été nommée rapporteur spécial par la Sous-Commission à sa quarante-septième session, le 18 août 1995. Elle a été priée d'établir une étude approfondie sur l'importante question visée plus haut et de présenter un rapport préliminaire à la Sous-Commission à sa quarante-huitième session et un rapport final à sa quarante-neuvième session. Au moment où la Sous-Commission a décidé de nommer Mme X rapporteur spécial, ses membres savaient bien entendu que le mandat de Mme X expirerait avant les quarante-huitième et quarante-neuvième sessions, prévues respectivement pour août 1996 et août 1997, et que rien ne garantissait que Mme X serait réélue pour un nouveau mandat.

10. Mérite également d'être noté le fait que la Commission des droits de l'homme a reconfirmé la décision de la Sous-Commission sur la nomination de Mme X à sa cinquante-deuxième session, le 19 avril 1996, trois jours seulement avant de procéder à l'élection des membres de la Sous-Commission. En d'autres termes, la Commission a approuvé la nomination de Mme X comme rapporteur spécial sans se laisser arrêter par le fait que, le gouvernement n'ayant pas présenté sa candidature, elle ne pouvait être réélue membre de la Sous-Commission. Un projet de décision reflétant la position de la Commission va d'ailleurs être soumis pour approbation au Conseil économique et social. Le Conseil devrait se prononcer sur ce projet le 23 juillet 1996 au plus tard.

11. Dans ces conditions, il nous paraît que Mme X est toujours rapporteur de la Sous-Commission, avec pour mission d'établir un rapport comme prévu dans la résolution 1995/14 de la Sous-Commission. Nous pensons en outre que Mme X conservera son statut actuel jusqu'à ce que la Sous-Commission ou un de ses organes de tutelle en décide autrement. A notre avis donc, Mme X doit être invitée à la prochaine session de la Sous-Commission et le rapport qu'elle a établi sur la question dont la Sous-Commission lui a confié l'étude doit être publié comme document de la Sous-Commission.

19 juillet 1996

---

14. ACTIVITÉS DES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE DE  
L'INFORMATION — RÉOLUTION 595 (VI) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Télocopie adressée au Directeur du Centre d'information  
des Nations Unies à Paris*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 2 septembre 1996 avançant l'idée d'un « partenariat » entre le Centre d'information des Na-

tions Unies [dans un Etat Membre] et une grande école [de cet Etat]. Voici ce que nous avons à dire à ce sujet.

2. Selon les principes de base qui sous-tendent les activités des Nations Unies dans le domaine de l'information, tels qu'ils ont été adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 595 (VI) du 4 février 1952, la politique fondamentale de l'Organisation dans le domaine de l'information est de développer chez tous les peuples du monde une compréhension de l'œuvre et des buts des Nations Unies fondée sur des informations suffisantes. A cette fin, le Département de l'information doit, avant tout, aider les services des agences d'information publiques et privées existantes, des établissements d'enseignement et des organisations non gouvernementales et s'appuyer sur ces services.

3. Pour assurer l'application de cette politique fondamentale, le Département de l'information et ses bureaux locaux doivent notamment « avoir un service de documentation et de renseignements, documenter les conférenciers et prendre des dispositions en vue de s'assurer leur concours et mettre la documentation appropriée à la disposition des services nationaux d'information, des établissements d'enseignement et d'autres organisations gouvernementales et non gouvernementales<sup>19</sup> ».

4. Vu les principes susmentionnés, les centres d'information des Nations Unies, bien qu'ils soient tenus au premier chef d'aider les services des établissements d'enseignement et de s'appuyer sur eux, ne doivent pas établir de relations officielles avec eux. L'idée d'un accord entre l'ONU et la grande école en cause n'est donc pas à retenir.

17 septembre 1996

## 15. INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 160 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONCERNANT LA MODIFICATION DE LA QUOTE-PART D'UN ETAT MEMBRE

### *Mémorandum adressé au Secrétaire du Comité des contributions*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 22 octobre 1996 dans lequel vous nous consultez sur une question soulevée par un Etat Membre au sein du Comité des contributions au sujet de l'interprétation de l'article 160 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale [à propos d'une modification de quote-part sollicitée par un Etat Membre sur la base de nouvelles données sur le revenu par habitant].

2. Le passage pertinent de l'article 160 se lit comme suit :

« Le Comité des contributions conseille l'Assemblée générale au sujet de la répartition, visée au paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte, des dépenses entre les Membres, approximativement d'après leur capacité de paiement. Le barème des quotes-parts, une fois fixé par l'Assemblée générale, ne fera pas l'objet d'une révision générale pendant au moins trois ans, à moins qu'il ne devienne évident que des changements considérables sont intervenus dans la capacité de paiement relative des Etats. Le Comité conseille également l'Assemblée générale au sujet... des demandes de modification des quotes-parts... »

Il y a donc lieu de distinguer entre une révision générale nécessitée par des changements considérables dans la capacité de paiement relative des Etats et une demande de modification de sa quote-part formulée par un Membre.

3. Le membre susvisé du Comité a soulevé la question de savoir si des changements dans la capacité de paiement relative de plus d'un Etat Membre devraient intervenir pour justifier une révision générale. Selon sa conclusion, « le barème ne peut faire l'objet d'une révision générale que si des changements sont intervenus à grande échelle ». A notre avis, cette interprétation est logique et correcte. La règle vise une révision générale affectant tous les Etats. La formule « des changements considérables dans la capacité de paiement relative » exige non seulement que les changements soient considérables mais aussi qu'ils affectent la capacité de paiement relative au sein de la collectivité des Etats Membres. Le mot « relative » renvoie à la capacité de paiement de chaque Etat par rapport à celle de chacun des autres Etats. Ainsi donc, une révision générale ne pourrait intervenir que s'il survenait des changements considérables dans la capacité de paiement relative non pas d'un Etat pris isolément mais des Etats en général.

4. L'Etat Membre en cause a demandé une modification de sa quote-part, non une révision générale. Si un Etat estime que sa quote-part

doit être modifiée, il faut faire application de la disposition de l'article 160 qui prévoit la possibilité pour les Membres de demander une modification de leur quote-part. Un Etat peut par exemple soutenir que, en raison d'un changement de circonstances ayant une incidence sur sa capacité de paiement, sa quote-part doit être modifiée et il lui est alors loisible de demander au Comité de modifier sa propre quote-part sans nécessairement toucher pour autant à celle des autres Etats telle qu'elle a été fixée par l'Assemblée générale. Il nous paraît à cet égard que, de même que la quote-part des nouveaux Membres est fixée sans qu'intervienne une révision générale des quotes-parts déjà arrêtées pour les autres Membres, la quote-part d'un Membre peut être révisée sans qu'aucune modification soit apportée à celle des autres Membres si tel est le vœu du Comité et de l'Assemblée générale.

8 novembre 1996

---

## QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ

16. L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES A-T-ELLE UN TITRE A S'ASSURER S'AGISSANT DE BIENS DONT ELLE EST PROPRIÉTAIRE OU DE MATÉRIEL APPARTENANT A DES CONTINGENTS QU'ELLE SE CHARGE DE FAIRE TRANSPORTER PAR MER ?

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

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 21 novembre 1995 où vous nous demandez si, à notre avis, l'Organisation des Nations Unies a un titre à s'assurer s'agissant de biens dont elle est propriétaire ou de matériel appartenant à des contingents qu'elle se charge de faire transporter par mer.

2. Il ne fait évidemment pas de doute que l'ONU a un titre à s'assurer s'agissant des biens dont elle est propriétaire. Nous n'examinerons donc dans le présent mémorandum que la question de savoir si elle a un titre à s'assurer s'agissant de biens appartenant à des contingents.

3. A cet égard, vous avez appelé notre attention sur une réunion interdépartementale tenue le 20 octobre 1995 avec la participation des représentants de trois services de l'Organisation — le Service des assurances, le Service des achats et des transports et la Division de l'administration et de la logistique des missions —, et vous nous avez communiqué

les minutes de cette réunion, d'où il ressort que « les participants se sont accordés à penser qu'il appartenait à l'ONU d'assurer la cargaison lorsqu'elle se charge de l'acheminement de matériel lui appartenant et de matériel appartenant aux pays fournisseurs de contingents ».

4. Nous notons que, dans son rapport sur les montants à rembourser au titre du matériel des contingents, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit :

« Il est admis que c'est l'ONU qui porte la responsabilité des pertes ou détériorations en cours d'expédition lorsqu'elle prend elle-même les dispositions de transport et l'on s'occupe actuellement de couvrir ces risques par une police adéquate<sup>20</sup>. »

L'Assemblée générale n'a encore rien décidé sur la base de ce rapport, mais le Secrétaire général a déjà admis que le matériel des contingents que l'Organisation se charge de faire transporter doit être assuré.

5. La règle générale qui s'applique normalement est que « quiconque a intérêt ou avantage sur le plan pécuniaire à la préservation du bien ou à son maintien en l'état *ou subira une perte pécuniaire du fait de sa destruction* a un titre à s'assurer<sup>21</sup> » (les italiques sont de nous). A cet égard, il a lieu de noter que, lorsque l'Organisation se voit confier des biens aux fins de leur acheminement, elle se trouve dans la situation d'un consignataire ou d'un dépositaire, lequel est comptable envers le propriétaire ou le déposant de tous les biens reçus et assume de ce fait une responsabilité qui lui confère un titre à s'assurer<sup>22</sup>. Il semble donc qu'ayant accepté de se charger de l'acheminement du matériel des contingents l'ONU ait, en tant que consignataire ou dépositaire de ce matériel jusqu'à sa livraison au contingent, un titre à assurer les biens en question.

6. Nous concluons que l'ONU risquant, comme nous l'avons indiqué plus haut, de voir sa responsabilité engagée au titre de la perte ou de la détérioration du matériel des contingents qu'elle se charge de faire transporter par mer, a un titre à faire assurer ce matériel.

9 février 1996

17. UNE CLAUSE D'EXONÉRATION DE RESPONSABILITÉ EST-ELLE SUFFISANTE POUR FAIRE DISPARAÎTRE TOUTE RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE EN L'ABSENCE DE CERTIFICAT MÉDICAL D'APTITUDE PHYSIQUE ?

*Mémoire adressé au chef de la Section du personnel du Centre CNUCED/OMC du commerce international (CCI)*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 26 juillet 1996 où vous nous consultez sur la possibilité de dispenser une personne que le CCI envisage d'engager en vertu d'un contrat de consultant à court terme, sur la base d'un accord de prêt remboursable avec son employeur, de l'obligation de produire un certificat médical d'aptitude physique. L'expert à recruter devra se rendre dans divers pays d'Afrique et d'Asie pour le compte du CCI. Le candidat envisagé, qui a 66 ans, refuse de se prêter à un examen médical. Vous me consultez sur la possibilité de l'engager sans certificat médical, mais en lui faisant signer une clause d'exonération de responsabilité.

2. Dispenser une personne de la formalité de l'examen médical ferait courir au CCI, pour les raisons exposées ci-dessous, un risque financier non négligeable. Nous recommandons en conséquence de ne pas engager la personne en l'absence de certificat médical.

3. Le paragraphe 26 de l'instruction administrative ST/AI/297 du 19 novembre 1982 dispose ce qui suit dans le paragraphe pertinent :

« 26. Les titulaires [de contrat de louage de services] qui sont appelés à travailler dans l'un quelconque des bureaux de l'Organisation doivent produire un certificat médical d'aptitude physique. Ils ne sont pas autorisés à *voyager aux frais de l'ONU en dehors du pays où ils résident habituellement sauf à produire un certificat d'un médecin agréé attestant que leur santé est satisfaisante, qu'ils sont en état de voyager et que les vaccins requis pour le ou les pays où ils doivent se rendre leur ont été administrés.* Si le certificat ainsi délivré comporte des réserves quelles qu'elles soient ou ne peut être produit, le service médical compétent des Nations Unies doit être consulté. » (Les italiques sont de nous.)

4. Si un certificat médical est requis, c'est d'abord, tout simplement, parce que le règlement l'exige. Il ne le fait d'ailleurs pas sans raison : il ne faut pas que l'Organisation envoie quelqu'un dans une zone ou lui confère des tâches que son état de santé déconseille. Si elle le faisait, sa responsabilité serait engagée en cas de maladie ou de décès imputable à la présence de l'intéressé dans une zone déterminée par suite de son affectation à des tâches ne convenant pas à son état de santé.

5. On peut également voir les choses sous un autre angle : il est de pratique courante de prévoir dans les contrats de consultant une indemnisation en cas de blessure, de maladie ou de décès imputable au service,

régime qui s'applique aux fonctionnaires en vertu de l'appendice D du Règlement du personnel. Si cette responsabilité est assumée par l'Organisation, c'est parce qu'elle fait partie intégrante de ses relations non seulement avec ses fonctionnaires mais aussi avec quiconque lui fournit ses services (experts en mission). Si l'Organisation tente de se protéger au moyen d'une clause d'exonération de responsabilité, cette clause risque, à supposer qu'elle ne soit pas tout simplement déclarée nulle, d'être interprétée au détriment de l'Organisation. Il y a lieu de signaler à cet égard que, selon la jurisprudence du Tribunal administratif, le consentement d'une personne à ce que l'Organisation contrevienne à l'une de ses règles n'est pas opposable à l'intéressé s'il présente une réclamation fondée sur la règle en question (jugement n° 508, *Rosetti*, par. XV). Le même principe pourrait bien être considéré comme applicable en cas de réclamation des ayants cause des experts en mission.

6. Si par surcroît, concrètement parlant, l'expert devait être hospitalisé ou exiger des soins médicaux sur le terrain pendant la durée de son emploi à l'Organisation, l'ONU devrait en pratique se porter garante pour lui aux fins de son admission à l'hôpital ou dans les établissements de soins. Le certificat médical est donc essentiel.

9 août 1996

---

## 18. ASSURANCE AU TITRE DES ACTES OU INCIDENTS SURVENANT AU SIÈGE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — RÉSOLUTION 41/210 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Mémoire adressé au Directeur de la Division de la promotion et des services à l'intention du public du Département de l'information*

1. Voici notre réponse à un mémorandum du 27 août 1996 émanant de l'administrateur chargé du Groupe des visites guidées. En prévision d'une sortie qu'elle compte organiser pour ses élèves, la Direction de l'école a demandé au Groupe des visites guidées de présenter une attestation d'assurance. Pour pouvoir lui répondre, vous nous avez demandé d'identifier les principes directeurs applicables en la matière.

2. Comme vous le savez, l'ONU est depuis 1986 auto-assurée pour tous les actes ou incidents survenant au Siège<sup>23</sup>.

3. En ce qui concerne le système d'auto-assurance pour les actes ou incidents survenant au Siège, l'Assemblée générale a entendu fixer des limites à la responsabilité financière de l'Organisation. Ainsi, conformément à sa résolution 41/210 du 11 décembre 1986, elle a adopté le Rè-

glement n° 4 relatif au district administratif du Siège. Aux termes de la résolution, l'indemnisation exigible de l'Organisation au titre des dommages subis par des tiers (par exemple des visiteurs) à raison d'actes survenant à l'intérieur du district administratif ne peut dépasser : a) au titre du *pretium doloris* un montant maximum de 100 000 dollars par accident; et b) au titre du préjudice pécuniaire, un montant par accident égal au montant maximal prévu dans les dispositions régissant l'indemnisation des membres des commissions, comités ou organes analogues en cas de maladie, de blessure ou de décès imputable au service de l'Organisation des Nations Unies. Aucune réparation n'est due au titre du préjudice moral (y compris les *punitive damages*).

4. Compte tenu de ce qui précède, vous voudrez peut-être informer la Direction de l'école que l'ONU est auto-assurée pour les actes et incidents survenant au Siège qui causent un préjudice corporel ou matériel à des tiers, aux visiteurs par exemple. L'ONU ne peut donc pas présenter l'attestation d'assurance demandée.

4 septembre 1996

---

## QUESTIONS FINANCIÈRES

### 19. NORMES JURIDIQUES RÉGISSANT L'UTILISATION DES DONS PAR LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT — RÈGLEMENT FINANCIER ET RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE DU PNUD

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

1. Vous nous avez récemment demandé de passer en revue les normes juridiques régissant l'utilisation par le PNUD des dons d'origine non gouvernementale.

2. Vous nous signalez que le PNUD souhaiterait accroître par des mesures incitatives la participation du secteur privé à ses activités opérationnelles dans les pays en développement et obtenir notamment que les dons provenant de particuliers et de sociétés des pays donateurs assurent

à leurs auteurs, en vertu de leurs lois nationales, le bénéfice de déductions fiscales, là où tel n'est pas déjà le cas.

### *Base juridique*

3. La base juridique sur laquelle le PNUD s'appuie pour accepter des donations de sources non gouvernementales a son origine dans le mandat du prédécesseur du PNUD, le Fonds spécial. Conçu par l'Assemblée générale comme un nouveau mécanisme administratif et opérationnel pour présider à l'élargissement du champ de la coopération technique et en particulier faciliter « de nouveaux investissements de capitaux de toute nature, privés et publics, nationaux et internationaux<sup>24</sup> », le Fonds spécial a été fusionné avec le Programme élargi d'assistance technique par l'Assemblée générale dans sa résolution 2029 (XX) du 22 novembre 1965, ce qui a donné naissance au PNUD. Au paragraphe 1 de cette résolution, l'Assemblée générale a stipulé que « l'on maintiendra[it] les caractéristiques et opérations propres à chacun des deux programmes, ainsi que deux fonds distincts ».

4. L'une des caractéristiques du Fonds spécial était d'être habilité à recevoir des contributions de sources non gouvernementales. Dans sa résolution 1240 (XIII) du 14 octobre 1988, l'Assemblée a indiqué que les ressources financières du Fonds spécial proviendraient « de contributions volontaires des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique », ajoutant que le Fonds « est également habilité à recevoir des dons de sources non gouvernementales » [partie B (VI), par. 45<sup>25</sup>]. Ainsi donc, le PNUD a, dès l'origine, dans la logique de la décision de l'Assemblée générale de maintenir les caractéristiques propres à chacun des deux programmes et fonds, été habilité à recevoir des dons de sources non gouvernementales<sup>26</sup>.

5. L'Assemblée générale a par ailleurs, face à la diminution des contributions de sources gouvernementales, préconisé à maintes reprises le recours à de nouveaux moyens de mobiliser des ressources accrues. Dans sa résolution 35/81 du 5 décembre 1980 par exemple, elle a invité « les organes directeurs des organisations et organismes compétents des Nations Unies à examiner, selon les besoins, de nouveaux moyens concrets de mobiliser, sur une base de plus en plus prévisible, continue et assurée, des ressources accrues en faveur des activités opérationnelles pour le développement » (par. 7<sup>27</sup>).

6. Les prescriptions du Règlement financier et des règles de gestion financière doivent être vues dans la perspective du mandat fondamental du PNUD et des appels lancés par l'Assemblée générale aux organes directeurs en faveur du recours à de nouveaux moyens de mobiliser des ressources accrues.

### *Le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD*

7. Nous avons analysé le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD, en particulier les articles 4.14 à 4.16 concernant les dons. L'article 4.14 dispose que les dons « de sources intergouvernementales et non gouvernementales » peuvent être acceptés par le PNUD s'ils sont faits à des fins compatibles avec celles du PNUD; mais le Règlement assortit ce principe de restrictions quant à la valeur des dons que le PNUD peut accepter et à leur comptabilisation. L'article 4.15 précise que les dons dont l'objet est d'apporter un appui de caractère général sont versés au compte du PNUD et que ceux qu'il est proposé d'affecter à des fins spécifiques sont régis, selon le cas, par les dispositions relatives au partage des coûts (art. IV) ou aux fonds d'affectation spéciale (art. V). L'article 4.16 stipule que tout don d'une valeur « supérieure à 25 000 dollars » n'est accepté qu'avec l'approbation préalable du Conseil d'administration.

8. Aux termes du Règlement actuel donc, le PNUD est déjà habilité à accepter directement les dons d'une valeur inférieure à 25 000 dollars provenant de sources non gouvernementales, particuliers ou sociétés, dès lors qu'ils sont faits à des fins compatibles avec celles du PNUD, mais les dons d'une valeur supérieure requièrent l'approbation du Conseil d'administration.

9. Mise à part la condition de l'approbation du Conseil d'administration pour les dons d'une valeur supérieure à 25 000 dollars, la règle 105.6 des règles de gestion financière enjoint à l'Administrateur de faire rapport sur les contributions (dons) à des fonds d'affectation spéciale de sources non gouvernementales d'un montant supérieur à 100 000 dollars<sup>28</sup>. La règle en question se lit comme suit :

« L'Administrateur fait rapport annuellement au Conseil d'administration sur les contributions à des fonds d'affectation spéciale de sources non gouvernementales d'un montant dépassant 100 000 dollars. »

10. Il est clair que le Règlement financier entoure l'acceptation de dons privés destinés aux programmes du PNUD de restrictions excessives et qu'il n'est pas en harmonie avec le mandat confié à l'origine au Fonds spécial ni avec les exhortations adressées par l'Assemblée générale dans un passé plus récent aux organes directeurs pour que, face à la diminution des contributions d'origine gouvernementale, il mobilise des sources de financement nouvelles. A cet égard, nous notons que le Fonds des Nations Unies pour la population a déjà sollicité et a reçu le 1<sup>er</sup> juillet 1988 l'autorisation d'accepter des dons individuels à concurrence de 100 000 dollars sans l'assentiment préalable du Conseil<sup>29</sup>.

11. Nous avons le sentiment que le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD devront être révisées en ayant en vue

la nécessité de canaliser vers les programmes du PNUD des contributions provenant de capitaux privés. Peut-être faudrait-il, pour commencer, éliminer la distinction entre les « contributions » et les « dons » et considérer les unes et les autres comme faisant partie des ressources financières du PNUD à verser au compte général du PNUD. Cela impliquerait, d'une part, l'élimination de la limite monétaire au-delà de laquelle les dons ne peuvent être acceptés qu'avec l'approbation du Conseil d'administration et, d'autre part, la définition des modalités selon lesquelles s'opérerait la collecte de fonds de sources privées, y compris celles qui sont examinées ci-après. Si vous décidez d'entreprendre une telle révision du Règlement financier et des règles de gestion financière, nous vous prêterons bien volontiers notre concours.

*Les dons sont-ils déductibles de l'impôt  
au regard de la législation des Etats-Unis ?*

12. Sur la question de savoir si les dons de sources non gouvernementales sont déductibles de l'impôt dans les pays donateurs, certains systèmes sont très complexes, ainsi que le démontre l'exemple des Etats-Unis. Selon la législation de ce pays, certains dons charitables peuvent, en vertu de la sous-section *a* de la section 170 de l'Internal Revenue Code, être déduits de l'impôt. En vertu du paragraphe 2 A de la sous-section *c*, seules les entités créées conformément au droit des Etats-Unis sont exonérées d'impôt. Les organisations internationales de droit public dont les Etats-Unis font partie en vertu d'un traité ou d'un accord en forme simplifiée (*executive agreement*), telles que l'ONU, ne figurent pas au nombre des entités qui peuvent recevoir des « dons charitables » en vertu de la sous-section *c* de la section 170. Les contributions directes à l'Organisation des Nations Unies et à ses organes subsidiaires, y compris le PNUD, ne sont pas considérées comme déductibles de l'impôt.

13. Les contributions aux activités du PNUD qui émanent de citoyens américains et de sociétés des Etats-Unis peuvent toutefois être déduites de l'impôt si elles vont à une fondation américaine régulièrement constituée (voir à cet égard le paragraphe 14 ci-dessous), qui est habilitée à les transférer au PNUD. Une telle organisation doit elle-même satisfaire aux conditions énoncées à la sous-section *c* de la section 170 de l'Internal Revenue Code. L'Association américaine des Nations Unies et l'Association pour les Nations Unies des comités des Etats-Unis pour l'UNICEF sont l'une et l'autre des organisations de ce type, auxquelles il peut être fait appel pour acheminer des dons conformément à la législation américaine.

14. Le droit des Etats-Unis ne permet toutefois pas aux organisations charitables de jouer exclusivement le rôle d'intermédiaires pour l'acheminement des dons de particuliers à une entité que les autorités fiscales ne reconnaissent pas comme habilitée à recevoir des dons, à peine

pour ces organisations d'être considérées comme assurant simplement la transmission de fonds à un destinataire ne bénéficiant pas d'exemptions fiscales. Il faudrait donc que l'organisation charitable chapeaute, en dehors de l'acheminement des contributions destinées au PNUD, des activités extérieures d'une ampleur suffisante.

15. Si le PNUD souhaite s'engager dans cette voie, le Conseil d'administration pourrait être invité à définir les modalités d'une coopération avec les entités exonérées d'impôt du type visé ci-dessus et à approuver un accord de coopération type.

8 avril 1996

---

## QUESTIONS DE PERSONNEL

### 20. ALLOCATIONS ET PRESTATIONS PRÉVUES POUR LES FONCTIONNAIRES RECRUTÉS SUR LE PLAN INTERNATIONAL QUI DEMEURENT ACQUIS EN CAS DE CHANGEMENT DE STATUT SUR LE PLAN DE L'IMMIGRATION — DISPOSITIONS 104.7, 104.9 9, c ET 107.27, a DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL — FRAIS DE VOYAGE, FRAIS DE DÉMÉNAGEMENT ET PRIME DE RAPATRIEMENT

*Mémoire adressé à la Division des services opérationnels  
du Bureau de la gestion des ressources humaines*

1. Par un mémorandum en date du 13 décembre 1995, vous nous avez consulté au sujet des prestations auxquelles M. X peut prétendre à l'occasion de sa cessation de service résultant de son départ à la retraite en janvier 1996.

#### *Les faits*

2. Il ressort de votre mémorandum que M. X est un ressortissant de [nom d'un Etat Membre] et qu'il a été recruté dans ce même Etat. Il a récemment obtenu des autorités d'immigration des Etats-Unis le statut de résident permanent de ce pays [titulaire de la « carte verte »] et ce changement de statut sur le plan de l'immigration a été approuvé par le Bureau de la gestion des ressources humaines vu l'imminence du départ à la retraite de l'intéressé. Vous indiquez dans votre mémorandum qu'avant que M. X ne change de statut sur le plan de l'immigration le Bureau de la gestion des ressources humaines a autorisé le déménagement à l'avance, aux frais de l'Organisation, de ses effets personnels et de son mobilier. Enfin,

vous signalez que le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a, sous une forme ou une autre, consenti à ce que M. X conserve le bénéfice des « prestations internationales » au moment de sa retraite et de sa cessation de service, nonobstant le changement survenu dans son statut sur le plan de l'immigration.

### *Principes généraux*

3. Vous souhaitez savoir à quelles prestations internationales M. X peut prétendre compte tenu de son changement de statut sur le plan de l'immigration. La disposition 104.7, *a* du Règlement du personnel précise dans la phrase pertinente que « [I]es fonctionnaires recrutés sur le plan international bénéficient normalement des indemnités et prestations suivantes : paiement des frais de voyage, pour eux-mêmes, leurs enfants à charge et leur conjoint, lors de l'engagement et de la cessation de service, paiement des frais de déménagement... et prime de rapatriement ». A propos de l'expression « fonctionnaire recruté sur le plan local », la disposition 104.7, *c* du Règlement du personnel précise que « [I]orsque, à la suite d'un changement de son statut de résident, un fonctionnaire peut, de l'avis du Secrétaire général, être considéré comme résident permanent d'un pays autre que celui dont il est ressortissant, il peut perdre le bénéfice » de l'une ou l'autre de ces prestations, « lorsque le Secrétaire général estime que le maintien de ces indemnités et prestations serait contraire à l'esprit dans lequel elles ont été instituées ». Enfin, la disposition 104.7, *c* prévoit que « [I]es règles concernant le droit aux prestations accordées au personnel recruté sur le plan international, eu égard au statut de résident, sont énoncées dans la version de l'appendice B au... Règlement [du personnel] qui s'applique au lieu d'affectation<sup>30</sup> ».

4. La disposition 104.7 du Règlement du personnel envisage donc la perte possible du bénéfice de certaines « prestations internationales » dans l'hypothèse où l'intéressé change de statut sur le plan de l'immigration, et tel est le cas de M. X. Elle donne toutefois latitude au Secrétaire général, ou à son représentant, de déterminer si le maintien de ces indemnités et prestations se justifie dans un cas déterminé. A moins donc qu'une disposition particulière du Statut ou du Règlement du personnel relative au bénéfice des « prestations internationales » n'interdise expressément au Secrétaire général d'user du pouvoir d'appréciation dont il dispose pour conserver à M. X le bénéfice de telle ou telle indemnité ou prestation, il est loisible au Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines d'accorder le bénéfice de ces prestations à l'intéressé lors de son départ à la retraite et de sa cessation de service, à condition qu'une telle décision ne soit pas contraire à « l'esprit dans lequel [lesdites prestations] ont été instituées ».

5. Pour déterminer dans quelle mesure il est loisible à l'administration d'accorder le bénéfice des « prestations internationales » à M. X,

nous avons examiné le Règlement et le Statut du personnel pour identifier les critères applicables et fixer des limites du pouvoir d'appréciation en matière d'indemnités et prestations susceptibles d'être affectées par un changement de statut sur le plan de l'immigration, avec remplacement du visa G-4 par la carte verte de résident permanent.

#### *Prime de rapatriement*

6. Aux termes de l'article 9.4 du Règlement du personnel, les fonctionnaires peuvent avoir droit au moment où ils quittent le service de l'Organisation à une prime de rapatriement « aux conditions prévues » dans l'annexe IV du Règlement du personnel. La question est de savoir si M. X, vu son changement de statut sur le plan de l'immigration, a droit à cette prestation.

7. Par sa résolution 49/241 du 6 avril 1995, l'Assemblée générale a apporté un certain nombre de modifications au Statut du personnel pour limiter « l'octroi de la prime de rapatriement et des autres prestations liées à l'expatriation aux fonctionnaires *qui sont affectés et résident, tout à la fois, dans un autre pays que leur pays d'origine* » (les italiques sont de nous). L'Assemblée a en particulier amendé l'annexe IV du Statut du personnel pour qu'elle se lise comme suit (les italiques sont de nous) :

« Ont droit, en principe, à la prime de rapatriement les fonctionnaires que l'Organisation est tenue de rapatrier *et qui, au moment de la cessation de leur service, résident, du fait des fonctions qu'ils exercent auprès d'elle, en dehors du pays de leur nationalité.* La prime de rapatriement n'est toutefois pas versée dans le cas d'un fonctionnaire renvoyé sans préavis. *Les fonctionnaires qui remplissent les conditions requises n'ont droit à la prime de rapatriement que s'ils changent de résidence en s'installant dans un pays autre que celui de leur lieu d'affectation.* Les conditions et définitions concernant le droit à cette prime et les pièces requises pour attester le changement de résidence sont déterminées de façon détaillée par le Secrétaire général. »

8. Le texte amendé indique clairement que seuls ont droit au versement de la totalité ou d'une partie de la prime de rapatriement les fonctionnaires qui, au moment de leur cessation de service, remplissent la condition de la résidence dans un pays autre que leur pays d'origine. Eu égard à cette directive claire et expresse de l'Assemblée générale, promulguée sous la forme d'une annexe du Statut du personnel, l'Administration n'est pas en droit de faire bénéficier d'une prime de rapatriement au moment de la cessation de service un fonctionnaire qui ne remplit pas les conditions prescrites, et ce d'autant moins que l'Assemblée générale a entendu, par sa décision, renverser la jurisprudence en sens contraire du Tribunal administratif<sup>91</sup>.

9. M. X a, avant sa cessation de service, choisi de résider aux Etats-Unis, pays de son lieu d'affectation. La demande qu'il a récemment présentée pour obtenir le statut de résident permanent aux Etats-Unis contredit toute intention de réinstallation dans un pays autre que le pays du lieu d'affectation, réinstallation qui est la condition *sine qua non* du versement de la prime de rapatriement. Eu égard donc aux critères explicitement établis par l'Assemblée générale, M. X n'a pas droit à la prime de rapatriement. De surcroît, la décision expresse de l'Assemblée générale concernant le droit à la prime de rapatriement ne laisse au Secrétaire général ou à son représentant aucune latitude d'accorder la prime à M. X dans les circonstances de l'espèce. En conséquence, et à moins que M. X n'apporte la preuve de sa réinstallation dans un pays autre que le pays de son lieu d'affectation (ce qui supposerait, semble-t-il, qu'il renonce à sa carte verte), il ne pourra bénéficier de la prime de rapatriement au moment de son départ à la retraite et de sa cessation de service.

#### *Paiement des frais de voyage par l'Organisation*

10. L'article 7.1 du Statut du personnel dispose que « [s]ous réserve des conditions et des définitions établies par le Secrétaire général, l'Organisation des Nations Unies paie, lorsqu'il y a lieu de le faire, les frais de voyage des fonctionnaires, de leur conjoint et des enfants à leur charge ». Le point de savoir si M. X aura droit au remboursement de ses frais de voyage au moment de son départ à la retraite et de sa cessation de service doit être tranché par référence aux conditions et définitions établies en la matière par le Secrétaire général.

11. La disposition 107.1, *a*, vi stipule dans sa partie pertinente que « [s]ous réserve des conditions énoncées dans le... Règlement [du personnel], l'Organisation paie les frais de voyage des fonctionnaires... lors de la cessation de service » et la disposition 107.2, *a*, v prévoit, dans sa partie pertinente, que « [s]ous réserve des conditions spécifiées dans le... Règlement [du personnel], l'Organisation paie... les frais de voyage des membres de la famille concernés des fonctionnaires en poste dans un bureau permanent... lors de la cessation de service », à condition que l'intéressé ait accompli au moins un an de service.

12. Le régime établi par le Règlement pour ce qui est du remboursement des frais de voyage lors de la cessation de service, qu'il s'agisse des frais de voyage du fonctionnaire ou de ceux des membres de sa famille, ne dépend pas expressément du statut du fonctionnaire sur le plan de l'immigration ou de la nationalité. La disposition 104.7, *a* du Règlement du personnel implique que les frais de voyage sont remboursés aux seuls fonctionnaires recrutés sur le plan international, l'objectif étant apparemment d'aider le fonctionnaire et sa famille à quitter le lieu d'affectation et à regagner le pays où il a été recruté. Cela dit, comme on l'a vu plus haut, la disposition 104.7, *a* laisse ouverte la possibilité d'accorder le

droit au paiement des frais de voyage lorsque l'octroi de cette prestation est conforme à l'esprit dans lequel elle a été instituée.

13. Le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines estime, semble-t-il, souhaitable que, nonobstant son changement de statut sur le plan de l'immigration, M. X se rende dans l'Etat Membre où il a été recruté accompagné des membres de sa famille concernés, et ce en partant peut-être de l'hypothèse raisonnable que l'intéressé conservera, en sus de sa résidence aux Etats-Unis, une résidence secondaire dans l'Etat Membre en question. En tout état de cause, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a décidé que l'Organisation rembourserait à M. X les frais de voyage en cause, et comme cette décision n'est pas *ultra vires*, M. X est en droit de s'en réclamer.

#### *Paiement des frais de déménagement par l'Organisation*

14. L'article 7.2 du Statut du personnel dispose que « [s]ous réserve des conditions et des définitions établies par le Secrétaire général, l'Organisation des Nations Unies paie les frais de déménagement des fonctionnaires ». Ainsi donc, le point de savoir si M. X a droit au remboursement de ses frais de déménagement lors de son départ à la retraite et de sa cessation de service doit être tranché par référence aux conditions et définitions établies en la matière par le Secrétaire général.

15. La disposition 107.27, *a*, iv stipule, dans sa partie pertinente, que « lorsqu'un fonctionnaire recruté sur le plan international doit être en poste dans un bureau permanent pendant une période continue d'une durée d'au moins deux ans, le Secrétaire général décide... si l'Organisation... paiera les frais de déménagement des effets personnels et du mobilier des fonctionnaires... lors de la cessation de service ». Le texte de la disposition relative au remboursement des frais de déménagement lie donc expressément le bénéfice de la prestation au statut de fonctionnaire recruté sur le plan international. La disposition 204.7, *a* du Règlement implique que la prestation n'est due qu'aux fonctionnaires recrutés sur le plan international, l'objectif étant apparemment, là encore, d'aider le fonctionnaire et sa famille à se réinstaller dans le pays où il a été recruté. Cela dit, la disposition 104.7, *c* laisse ouverte la possibilité d'accorder le droit au paiement des frais de déménagement lorsque l'octroi de cette prestation est conforme à l'esprit dans lequel elle a été instituée.

16. Le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines a, semble-t-il, jugé souhaitable que, nonobstant son changement de statut sur le plan de l'immigration, M. X rapatrie, lors de son départ à la retraite et de sa cessation de service, ses effets personnels et son mobilier dans le pays où il a été recruté, et ce en partant peut-être de l'hypothèse raisonnable que M. X conserverait, en sus de sa résidence aux Etats-Unis, une résidence secondaire dans le pays en question. Comme le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines avait la faculté, dont

il a apparemment usé, de se prononcer en ce sens, M. X est en droit de se réclamer de sa décision.

17. Aux termes de la disposition 104.7, *c* du Règlement du personnel, le Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines est incontestablement habilité à autoriser, dans des cas particuliers, le paiement des frais de voyage et de déménagement aux fonctionnaires partant à la retraite qui ont modifié leur statut sur le plan de l'immigration. Mais l'objectif essentiel des prestations considérées nous paraît être de dédommager les fonctionnaires recrutés sur le plan international de leurs frais de réinstallation dans le pays où ils ont été recrutés.

17 janvier 1996

---

21. RÈGLES CONCERNANT LES CONDITIONS D'OCTROI DE L'INDEMNITÉ POUR FRAIS D'ÉTUDES — ARTICLE 3.2 DU STATUT DU PERSONNEL — DISPOSITION 103.20, *b* DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL

*Mémorandum adressé au chef du Groupe des questions administratives et réglementaires de la Division des services de spécialistes du Bureau de la gestion des ressources humaines*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 28 décembre 1995 par lequel vous nous avez communiqué un projet d'instruction administrative sur les personnes à charge dans le cas de missions devant être accomplies par des agents non accompagnés, en nous demandant de vous faire connaître vos vues. Une disposition du projet prévoit que, dans le cas des missions devant être accomplies par des agents non accompagnés, les intéressés cesseront d'avoir droit à l'indemnité pour frais d'études au titre de leurs enfants si ceux-ci sont scolarisés dans la zone de la mission.

*Résumé directif*

2. Pour les raisons exposées ci-dessus, nous pensons que le Secrétaire général a le pouvoir de stopper le versement de l'indemnité pour frais d'études aux fonctionnaires qui, affectés à des missions devant être accomplies par des agents non accompagnés, scolarisent leurs enfants dans la zone de la mission.

*Règles concernant les conditions d'octroi  
de l'indemnité pour frais d'études*

3. Le versement de l'indemnité pour frais d'études est régi par l'article 3.2 du Statut du personnel dont la disposition pertinente se lit comme suit :

« a) Le Secrétaire général établit les modalités et les conditions d'octroi d'une indemnité pour frais d'études aux fonctionnaires résidant et en poste dans un pays autre que celui qui est reconnu comme étant leur pays d'origine lorsque leurs enfants à charge fréquentent régulièrement une école, une université ou un établissement d'enseignement similaire... »

Les conditions et modalités d'octroi de l'indemnité pour frais d'études auxquelles fait référence l'article susvisé sont définies dans la disposition 103.20, *b* du Règlement du personnel et dans l'instruction administrative ST/AI/181 et les versions révisées qui en ont été publiées. La disposition 103.20, *b*, intitulée « Conditions d'octroi », précise également que l'indemnité n'est pas versée dans le cas des enfants qui fréquentent un jardin d'enfants ou une école maternelle, qui fréquentent un établissement où l'enseignement est dispensé gratuitement ou moyennant des droits de scolarité minimales, qui suivent des cours par correspondance ou des cours particuliers, ou qui reçoivent une formation professionnelle.

4. Nous croyons comprendre que, comme la disposition 103.20, *b* du Règlement du personnel n'interdit pas expressément, dans le cas des missions devant être accomplies par des agents non accompagnés, le versement de l'indemnité pour frais d'études aux fonctionnaires dont les enfants sont scolarisés dans la zone de la mission, certains membres du personnel, et notamment le syndicat des agents du Service mobile, estiment avoir droit au paiement de l'indemnité pour frais d'études au titre de leurs enfants à charge scolarisés dans la zone de la mission, en violation directe des instructions expresses enjoignant aux fonctionnaires de ne pas faire venir les personnes à leur charge dans ladite zone.

5. A notre avis, si la disposition 103.20, *b* du Règlement du personnel ne vise pas expressément ce type de situation, c'est parce qu'elle part du principe que les fonctionnaires agissent dans le respect, et non en violation, des instructions expresses qui leur sont données. Ceux qui passent outre à l'injonction expresse de ne pas faire venir de personnes à leur charge dans la zone de la mission ne peuvent guère attendre du Secrétaire général qu'il leur accorde un satisfecit sous la forme du paiement de l'indemnité pour frais d'études, surtout que toute affectation à une mission devant être accomplie par des agents non accompagnés est précédée d'une mise en garde écrite de l'administration à cet effet. Il est à noter que le fonctionnaire prend acte de cette instruction expresse en signant la notification de l'administration énonçant les modalités et conditions de son affectation à ce type de mission sur le terrain.

6. Eu égard à ce qui précède, nous estimons que l'Organisation est en droit de refuser le paiement de l'indemnité pour frais d'études aux fonctionnaires qui font venir des personnes à leur charge dans la zone d'une mission devant être accomplie par des agents non accompagnés, à condition que les intéressés aient été avisés et aient pris acte par écrit de cette particularité de la mission à laquelle ils sont affectés.

21 mars 1996

---

22. APPLICATION DU DROIT DU TRAVAIL D'UN ETAT MEMBRE AU PERSONNEL LOCAL ENGAGÉ PAR LE FONDS DES NATIONS UNIES POUR L'ENFANCE — ARTICLE 101 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES — RECOURS AU CONTRAT DE LOUAGE DE SERVICES

*Mémoire adressé au Directeur adjoint  
du Bureau de la gestion administrative de l'UNICEF*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 16 février 1996.

*Résumé des faits*

2. Par une note datée du 30 novembre 1995, le Gouvernement de [non d'un Etat Membre] a informé les organisations internationales et les missions diplomatiques et consulaires installées sur son territoire que son droit du travail était applicable au personnel local recruté par les entités en question.

3. Cette note indique en particulier que le droit du travail de l'Etat en cause ne connaît pas la formule de l'engagement pour une période de durée déterminée. En conséquence, les tribunaux nationaux qualifiaient l'expiration à son terme d'un engagement de durée déterminée de résiliation anticipée d'un engagement de durée indéfinie. D'autre part, l'employeur se verrait assujéti, dès lors que le droit du travail [de l'Etat Membre] s'appliquerait, aux règles concernant les versements de sécurité sociale.

4. Les activités de l'UNICEF dans l'Etat Membre en cause sont régies par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies de 1946<sup>32</sup> et par un accord avec le gouvernement intéressé signé le 20 mai 1954. La seule référence aux questions de personnel que contienne l'accord figure au paragraphe *c* de la section VI intitulée « Relations entre le gouvernement et le Fonds aux fins du présent Accord ». Aux termes de ce paragraphe, le gouvernement est censé faciliter l'em-

ploi par l'UNICEF de citoyens et de résidents [de l'Etat Membre en cause], selon que de besoin.

### *Analyse*

5. En vertu de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, le personnel de l'Organisation des Nations Unies, y compris ses organes subsidiaires tels que l'UNICEF, qu'ils soient recrutés sur le plan international ou sur le plan local, est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale<sup>33</sup>. Ces règles sont contenues dans le Statut et le Règlement du personnel qui énoncent les conditions fondamentales d'emploi ainsi que les droits, obligations et devoirs essentiels des membres du Secrétariat de l'Organisation.

6. Les conditions d'emploi du personnel sont donc exclusivement définies par le Statut et le Règlement du personnel. En vertu de ce principe, qui est maintenant largement reconnu par les tribunaux des Etats Membres, aucune législation nationale ne régit les conditions d'emploi du personnel de l'UNICEF et la relation de travail entre l'UNICEF et ses fonctionnaires, y compris ceux qui sont recrutés sur le plan local, ne peut être assujettie à une législation du travail nationale.

7. Quant aux personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire qui assurent des services pour le compte de l'UNICEF, nous croyons comprendre qu'elles prêtent normalement leur concours soit sur la base d'un contrat de louage de services<sup>34</sup> soit en tant qu'employé d'un travailleur contractuel<sup>35</sup>. Dans les deux cas, elles doivent être considérées comme ayant le statut de travailleur contractuel indépendant et il est donc clair qu'elles ont avec l'UNICEF une relation d'un type autre qu'une relation employé/employeur. Au surplus, les fonctions dont elles s'acquittent ne sont pas celles qui sont normalement assignées à des « employés », c'est-à-dire à des fonctionnaires, de l'Organisation. Nous partons donc de l'idée que la législation du travail [de l'Etat Membre] n'est pas censée s'appliquer aux membres de ce personnel en tant qu'employés de l'UNICEF puisqu'ils ont, vis-à-vis de l'UNICEF, le statut de travailleur contractuel indépendant.

8. Nous croyons comprendre toutefois que, dans certains bureaux de l'UNICEF, il est désormais pratique courante d'utiliser le contrat de louage de services pour engager des personnes appelées à remplir des fonctions qui sont, en réalité, celles de fonctionnaires ou d'employés. En d'autres termes, des contrats de louage de services indiquant que le titulaire a le statut de travailleur contractuel indépendant sont conclus, notwithstanding la nature du contrat, avec des personnes qui sont en réalité des employés appelés à fournir des services à plein temps pour une longue période, parfois supérieure à celle que prévoit l'instruction de l'UNICEF, et à travailler sous le contrôle de superviseurs de l'UNICEF, ce qui, d'un

point de vue juridique, laisse présumer l'existence d'un rapport employeur-employé avec l'UNICEF (le critère du « contrôle »).

9. Cette pratique soulève trois problèmes :

a) Les tribunaux nationaux risquent de considérer les personnes en question comme des employés de l'UNICEF auxquels s'applique la législation du travail nationale. Il n'est pas exclu que, bien que l'UNICEF bénéficie de l'immunité complète de juridiction, le titulaire d'un contrat de louage de services soit considéré comme ayant contrevenu à cette législation en ayant par exemple omis de verser les cotisations de sécurité sociale. Ce genre de pratique peut en outre paraître critiquable aux autorités.

b) Le recours abusif au contrat de louage de services risque d'avoir des conséquences financières inattendues comme l'a souligné le Tribunal administratif dans son jugement n° 281, *Hernandez de Vittorioso* :

« Bien que le Tribunal n'ignore pas les raisons pour lesquelles l'Administration peut parfois souhaiter conclure un contrat de louage de services plutôt que de procéder à un engagement pour une durée déterminée, le recours répété, pendant une longue période, à des contrats de louage de service *peut entraîner des effets inattendus* lorsque les fonctions correspondantes sont accomplies à temps complet, d'une manière continue et ne sont pas différentes, à divers points de vue d'importance, de celles de personnes travaillant dans le même service et ayant le statut de fonctionnaire » (les italiques sont de nous).

Au surplus, le Tribunal administratif a conclu dans son jugement n° 480, *Lopez*, qu'en pareille circonstance, l'intéressé devrait se voir verser la différence entre ce qu'il aurait gagné s'il avait été employé comme fonctionnaire et ce qu'il a gagné comme consultant titulaire d'un contrat de louage de services, plus les intérêts.

c) Faire coexister deux catégories différentes d'employés, l'une soumise au Statut et au Règlement du personnel et l'autre non, sans qu'il existe de différence sensible entre leurs tâches respectives risque d'engendrer des mécontentements au sein du personnel. Au surplus, les titulaires de contrats de louage de services n'étant assujettis ni au régime de sécurité sociale local ni à celui des Nations Unies risquent de n'avoir aucune protection de sécurité sociale, ce qui expose l'UNICEF à des réclamations en cas de maladie ou de décès.

10. Compte tenu de ce qui précède, nous déconseillons de recourir à la formule du contrat de louage de services dans des situations ou pour des activités autres que celles pour lesquelles elle a été conçue, c'est-à-dire pour des périodes supérieures à 11 mois de service ininterrompus (voir la clause 24 de l'instruction de l'UNICEF) ou dans l'une quel-

conque des situations prévues aux clauses 17 à 20 de l'instruction de l'UNICEF. Si les règles administratives concernant le personnel local n'offrent pas la marge de souplesse nécessaire, l'UNICEF devrait s'adresser, en vue de la formulation d'une politique de recrutement du personnel local rationnelle et efficace, au Comité consultatif pour les questions administratives, car l'UNICEF n'est probablement pas le seul des organes à vocation opérationnelle et financement indépendant qui ait à faire face à ces problèmes.

3 juillet 1996

---

23. RECOUVREMENT DES FONDS DÉTOURNÉS PAR D'ANCIENS FONCTIONNAIRES — DISPOSITION 103.18, *b*, ii DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL — RÉSOLUTIONS 47/211 ET 48/218 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Mémorandum adressé à l'Administrateur du personnel du Groupe d'examen des mesures administratives du Fonds des Nations Unies pour l'enfance*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 5 août 1996 où vous nous demandez un avis quant aux voies de droit ouvertes à l'UNICEF pour recouvrer des fonds détournés par des fonctionnaires dans deux hypothèses précises : *a*) lorsque les intéressés ont été renvoyés pour fraude et que les montants dont ils sont redevables sont de loin supérieurs à ceux que l'UNICEF peut récupérer par prélèvement sur les sommes dues à la cessation de service; et *b*) lorsque la fraude est découverte après qu'un fonctionnaire a quitté le service de l'Organisation. Voici ce que nous avons à dire à ce sujet.

**Mesures internes : la pratique actuelle de l'Organisation**

**a) Retenues sur les traitements**

2. En vertu de la disposition 103.18, *b*, ii du Règlement du personnel, des retenues peuvent être opérées sur les traitements, salaires et autres émoluments au titre du remboursement de dettes contractées envers l'Organisation. Lorsqu'il est établi qu'un fonctionnaire a détourné des fonds appartenant à l'Organisation, la première mesure à prendre est d'essayer de récupérer les sommes en question en les retenant sur les traitements et autres émoluments dus à l'intéressé, y compris les versements à la cessation de service. Lorsque le fonctionnaire a quitté le service de l'Organisation et que les sommes dues à la cessation de service lui ont été entièrement versées avant que la fraude dont il est soupçonné n'ait été dé-

couverte, une telle mesure est exclue à moins que l'intéressé n'ait été engagé par un autre organisme du système, auquel cas il peut arriver que celui-ci accepte de recouvrer les montants en question pour le compte de l'Organisation.

## b) *Pensions*

3. L'Administration n'a jusqu'à présent pas réussi à obtenir que les sommes dues par d'anciens fonctionnaires soient directement prélevées sur les pensions auxquelles ils avaient droit, le Tribunal administratif des Nations Unies lui ayant opposé que les Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, promulgués par l'Assemblée générale, excluaient cette possibilité. Qui plus est, le Tribunal a jugé que l'Administration ne pouvait, à l'effet d'inciter un ancien fonctionnaire à lui reverser des fonds détournés, refuser d'établir les documents nécessaires à la liquidation de la pension de l'intéressé. Le Tribunal a toutefois suggéré que l'Administration et la Caisse des pensions s'emploient à trouver une solution appropriée pour ce type de situation.

4. Le Secrétaire général a donc modifié l'instruction administrative concernant la notification administrative de décharge, à l'effet d'autoriser l'Administration à refuser, le cas échéant, de délivrer les documents requis aux fins de la liquidation de la pension des intéressés. Les dispositions pertinentes de l'instruction administrative révisée ST/AI/155/Rev.2 se lisent désormais comme suit :

« 11. Les fonctionnaires qui sont sur le point de quitter l'Organisation sont tenus, conformément à leurs obligations contractuelles à l'égard de l'ONU, de :

« a) S'acquitter de toute dette à l'égard de l'Organisation;

« ...

« d) Fournir, conformément à la disposition 104.4 du Règlement du personnel, les pièces justificatives voulues attestant qu'ils se sont acquittés des obligations énoncées ci-dessus.

« 12. Le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion *peut refuser de délivrer la formule P.35 [Personnel Payroll Clearance Action form] ou en retarder la délivrance tant que le fonctionnaire n'a pas rempli de manière satisfaisante les conditions requises au paragraphe 11 ci-dessus.*

« 13. *Il est rappelé aux fonctionnaires qu'ils ne pourront percevoir leurs prestations de pension que si la formule P.35 a été délivrée, cette pièce étant exigée par la Caisse des pensions pour procéder au traitement desdites prestations. Il est rappelé en outre que le non-respect des obligations énoncées au paragraphe 11 ci-dessus peut entraîner la suspension de la procédure de cessation de service,*

*ce qui risque de retarder le versement de toute somme qui serait due aux intéressés... »* (les italiques sont de nous).

Le bilan de l'instruction administrative ST/AI/155/Rev.2 a été positif. Nous pensons que si le Tribunal était appelé à se prononcer sur le *modus operandi* qu'elle prévoit, il lui donnerait son aval.

### **Action en dehors de l'ONU : poursuites devant les tribunaux nationaux**

#### **a) Rapport du Secrétaire général du 9 novembre 1993**

##### **i) Action civile**

5. L'Assemblée générale a, au fil des ans, accordé une attention croissante à la question des fraudes et fraudes présumées au sein des Nations Unies. Elle a été saisie par le Secrétaire général, suite à la demande contenue dans sa résolution 47/211 du 23 décembre 1992<sup>36</sup>, d'un rapport en date du 9 novembre 1993 intitulé « Recouvrement des fonds détournés par des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires » (A/48/572). Dans ce rapport, le Secrétaire général a décrit dans les termes suivants les difficultés auxquelles se heurte l'Organisation pour recouvrer par la voie d'une action civile des fonds détournés par le biais d'une fraude relative à une prestation des Nations Unies :

« 12. Pour tenter une action civile en vue de récupérer des fonds détournés, il faut faire la preuve qu'il y a eu manœuvres dolosives de la part de fonctionnaires. Un problème général se présente alors si la fraude présumée prend la forme d'un manquement aux règlements et statuts de l'Organisation (par exemple réclamer et obtenir un montant excessif ou injustifié en remboursement de frais médicaux, de frais d'études ou d'impôts sur le revenu). Dans ce cas, pour déterminer si les agissements des fonctionnaires ont été frauduleux, le tribunal national doit interpréter et appliquer les règles internes de l'Organisation que les fonctionnaires concernés ont prétendument violées.

« 13. Dans beaucoup de systèmes juridiques cependant, un tribunal national peut trouver difficile, ou même juridiquement impossible, d'appliquer le règlement intérieur d'une organisation intergouvernementale qui n'a pas force de loi chez lui, hormis les quelques dispositions adoptées en application des accords de siège par exception expresse au droit local. De surcroît, le fait qu'un tribunal national soit saisi d'un différend portant sur une disposition interne peut être l'occasion d'une interprétation de celle-ci différente de celle qu'en donnent les organes des Nations Unies, ou non conforme aux politiques et aux intérêts de l'Organisation. »

6. Le Secrétaire général a proposé à l'Assemblée générale d'amender le Statut du Tribunal administratif à l'effet de lui donner compétence pour connaître des plaintes dirigées par l'Organisation contre des fonctionnaires; les tribunaux nationaux n'auraient dès lors à être saisis que pour assurer l'exécution du jugement.

7. A la section III de sa résolution 48/218 du 23 décembre 1993, l'Assemblée générale a notamment décidé d'étudier la possibilité soit d'instituer de nouveaux mécanismes juridictionnels et de nouvelles procédures, soit d'élargir le mandat des mécanismes existants et d'améliorer leur fonctionnement. A cette fin, l'Assemblée générale a décidé de créer un groupe spécial intergouvernemental composé de 25 membres (le Groupe d'experts) qu'elle a chargé d'étudier ces questions et de lui présenter un rapport contenant des recommandations concrètes.

8. Dans son rapport final, le Groupe d'experts a notamment recommandé d'amender le Statut du Tribunal administratif à l'effet de lui donner compétence pour connaître des réclamations financières du Secrétaire général contre des fonctionnaires<sup>37</sup>. L'Assemblée n'a toutefois pas pris de décision sur la base du rapport qui, d'ailleurs, ne semble pas avoir abordé la question de l'exécution des jugements du Tribunal dans l'hypothèse où elle requiert le concours des Etats Membres.

## ii) *Action pénale*

9. Dans son rapport<sup>38</sup>, le Secrétaire général a également exposé les difficultés auxquelles se heurte l'Organisation pour agir au pénal. Il l'a fait dans les termes suivants :

« 20. A plusieurs occasions déjà, le Secrétaire général a demandé aux autorités nationales d'instruire les affaires de vol dont l'ONU aurait été victime de la part de tiers et d'anciens fonctionnaires. Mais les rapports d'audit sur la base desquels on peut licencier un fonctionnaire sont rarement étayés par des preuves du genre de celles qu'exigent les législations nationales pour fonder une condamnation *pénale*, parce que le Secrétaire général n'a pas les pouvoirs d'enquête de police qui lui permettraient d'établir une preuve indubitable de culpabilité (par exemple la capacité d'ordonner la production des états financiers et relevés bancaires de l'accusé ou de sa famille, de recueillir des témoignages sous serment, etc.). De plus, les autorités nationales sont rarement pressées d'entreprendre une action pénale si le montant en cause n'est pas d'une certaine importance.

« 21. D'une manière générale, l'action pénale n'a de chances d'aboutir que si l'ex-fonctionnaire, ou son éventuel complice extérieur, se trouve physiquement, au moment du procès, dans la juridiction où le délit a été commis. Pour cela, il faut évidemment que la

faute soit découverte par l'Organisation avant que le fonctionnaire ne quitte le pays...

« 22. Si le fonctionnaire en cause a quitté la juridiction dans laquelle le délit a été commis avant que les poursuites ne commencent, il peut être extrêmement difficile d'obtenir son extradition. Peut-être en effet le droit de l'Etat requis interdit-il l'extradition pour certains motifs, qui peuvent être très variés... Malgré les mesures actuelles d'entraide et de coopération internationales, les procédures d'extradition comportent en général des délais considérables.

« 23. Les tribunaux de certains pays peuvent accepter de procéder à des poursuites même quand le délit présumé n'a pas été commis dans leur ressort (par exemple quand l'accusé réside dans leur ressort). Mais il est alors nécessaire de réunir les preuves à l'étranger et d'obtenir les dépositions de témoins qui vivent dans d'autres pays. L'opération peut être complexe et lente à aboutir, et les autorités nationales peu enclines à l'entreprendre.

« 24. En bref, pour que les poursuites pénales intentées contre ceux qui fraudent l'Organisation soient efficaces, il faut bénéficier de l'entière coopération des Etats Membres et, pour qu'elles soient réalisables, que l'accusé ou ses complices soient physiquement présents au moment de l'ouverture des poursuites dans l'Etat où la fraude a été commise. »

10. Il est arrivé à deux reprises ces dernières années que le Secrétaire général demande l'assistance des autorités nationales au Siège pour la conduite d'enquêtes sur des fraudes possibles de la part de fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires. Dans l'un de ces cas, les poursuites ont abouti.

11. D'une manière générale, le concours des autorités chargées de l'application de la loi dans le ressort considéré, concours obtenu par l'entremise de la Mission des Etats-Unis, a donné de bons résultats s'agissant des cas de fraude et assimilés. Aucun problème majeur ne s'est posé.

### Conclusion

12. De ce qui précède, il ressort que le recouvrement des fonds est plus facile si la culpabilité est établie au pénal car, dans la sanction, il est généralement tenu compte de la restitution. Faute de condamnation pénale, l'Organisation devrait prouver que l'ancien fonctionnaire a une dette envers elle, ce qui peut se révéler très difficile et coûteux, surtout si la fraude a été commise dans un pays autre que le pays de résidence du fraudeur.

14 août 1996

## PASSATION DE MARCHÉS

### 24. FORCE JURIDIQUE D'UNE LETTRE D'ATTRIBUTION

*Mémoire adressé à la Division de l'audit  
et des conseils de gestion, Bureau des services de contrôle interne*

1. Vous nous avez demandé un avis juridique sur le point de savoir si une lettre d'attribution constitue une base adéquate pour la fourniture de services. Vous souhaitez plus précisément savoir si une lettre d'attribution crée entre les deux parties une relation contractuelle et, dans la négative, jusqu'à quel point elle les lie.

2. Pour répondre à votre question, nous devons d'abord passer en revue les documents normalement utilisés dans le cadre de l'Organisation pour les achats et la passation de marchés. Nous les énumérons ci-après :

a) **L'appel d'offres ou invitation à soumissionner**, qui énonce les modalités et conditions fixées par l'Organisation pour la fourniture de certains services ou l'achat de certains biens;

b) **Le soumissionnement**, qui indique les conditions dans lesquelles un éventuel cocontractant est disposé à fournir les services ou les biens requis;

c) **La lettre d'attribution**, qui informe un cocontractant potentiel que son offre ou son soumissionnement a été retenu;

d) **Le contrat écrit ou la commande**, qui constitue l'accord définitif, juridiquement contraignant, entre l'Organisation et le soumissionnaire retenu et énonce les modalités et conditions applicables à la fourniture des services ou l'achat des biens<sup>39</sup>.

3. Dans leur présentation standard en usage à l'Organisation, les appels d'offres ou invitations à soumissionner indiquent clairement qu'ils n'équivalent pas à une offre et que les réponses qu'ils susciteront seront considérées comme ayant valeur d'offre et non d'acceptation d'une offre émanant de l'Organisation. Ils indiquent en outre que l'établissement d'une relation contractuelle est subordonnée à la conclusion d'un contrat écrit entre les parties<sup>40</sup>. Les cocontractants éventuels participant à la procédure de soumissionnement sont ainsi avertis que le système de passation des marchés de l'Organisation est conçu comme un processus qui aboutit à la conclusion d'un contrat écrit ou à une commande.

4. Dans le cadre de ce processus, la lettre d'attribution a seulement pour objet de notifier au soumissionnaire retenu que son offre ou sa soumission a été évaluée et jugée acceptable par l'Organisation. Elle précise normalement que l'« attribution » s'entend sous réserve d'un contrat écrit. La lettre d'attribution n'est donc pas censée mettre des obligations à la charge des parties, hormis l'obligation, pour l'Organisation, de négocier

cier de bonne foi en vue de la conclusion d'un contrat en bonne et due forme avec le soumissionnaire retenu. L'obligation de négocier de bonne foi est naturellement une obligation réciproque, qui s'impose également à l'autre partie.

5. Nous notons qu'une lettre d'attribution pourrait être rédigée de telle manière qu'elle s'analyserait en une acceptation de l'offre ou de la soumission reçue. Tel serait par exemple le cas si la clause indiquant que l'« attribution » s'entend sous réserve de la conclusion, dans les conditions voulues, d'un contrat était omise.

6. Cela dit, si les services sont fournis par le soumissionnaire retenu avec l'agrément de l'Organisation, ou si les biens sont livrés et acceptés par l'Organisation, avant la conclusion d'un contrat en bonne et due forme sur la base des modalités et conditions énoncées dans, selon le cas, l'invitation à soumissionner et le soumissionnement ou l'appel d'offre et l'offre, les parties seraient, selon toute probabilité, juridiquement liées par ces modalités et conditions (même à supposer que le contrat ne soit jamais conclu ou qu'un différend surgisse avant sa conclusion définitive). En pareil cas, les tribunaux considéreraient vraisemblablement que les deux parties ont présumé que les conditions en question seraient reprises dans le contrat proprement dit. Il appartiendrait alors au Tribunal de concilier les divergences et de combler les lacunes si les parties ne parvenaient pas à le faire elles-mêmes.

12 août 1996

---

## QUESTIONS COMMERCIALES

### 25. UTILISATION DES LOCAUX DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — ARTICLES 104 ET 105 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au Directeur  
de la Division des bâtiments et des services commerciaux*

1. Il a été proposé que l'Organisation s'assure une activité productrice de recettes en louant à des entités commerciales, à des fins publicitaires, les vitrines d'exposition se trouvant au sous-sol du bâtiment de l'Assemblée générale.

2. Nous croyons comprendre que cette proposition, qui est décrite dans une brochure intitulée *A New Revenue Producing Opportunity*, est la suivante :

L'Organisation louerait à des entités de l'extérieur les « vitrines d'exposition » se trouvant dans le secteur accessible au public du sous-sol du bâtiment de l'Assemblée générale, permettant ainsi à des entités de l'extérieur représentant entre autres des intérêts commerciaux et privés d'utiliser les espaces en question à des fins publicitaires. Une agence de publicité serait chargée par contrat, « moyennant une commission, de toutes les opérations depuis la recherche des publicitaires éventuels jusqu'au travail de présentation et à la facturation » et toutes les annonces publicitaires seraient soumises à l'approbation d'un comité composé de représentants des divers départements et bureaux pour en bannir tout ce qui pourrait être matière à controverse, contraire au bon goût ou incompatible avec l'image et les idéaux de l'Organisation.

3. Pour les raisons exposées ci-dessus, nous pensons que ce projet publicitaire exige l'aval formel de l'Assemblée générale.

### **Motivation de l'avis**

#### **A. — Les fonctions et les buts de l'Organisation**

4. Les Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies sont conçus comme suit :

##### *Article 104*

L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts.

##### *Article 105*

1. L'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts.

2. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.

3. L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent Article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet.

5. Le 13 février 1946, sur la base des Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies, l'Assemblée générale a adopté la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (« la Convention »).

6. Vous noterez que ni la Charte ni la Convention n'envisagent la possibilité pour l'Organisation des Nations Unies de se livrer à des activités commerciales du type proposé. Il est donc loin d'être évident que l'ac-

tivité en cause soit « nécessaire [à l'Organisation] pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts<sup>41</sup> ». Cela dit, l'Assemblée générale pourrait bien entendu décider que l'établissement d'aires de publicité commerciale en certains points du district administratif est essentiel à la réalisation des buts des Nations Unies et on se trouverait manifestement, en pareil cas, en présence d'une activité légitime de l'Organisation, couverte par les privilèges et immunités des Nations Unies.

**B. — Principes directeurs en vigueur en matière d'utilisation des locaux de l'Organisation des Nations Unies**

7. Les principes directeurs en vigueur en matière d'utilisation des locaux de l'ONU confirment que ceux-ci doivent servir à des fins non commerciales; ils figurent dans l'instruction administrative ST/AI/416 du 26 avril 1996. Aux termes de l'instruction, les utilisations des locaux de l'ONU « doivent être compatibles avec les buts et principes des Nations Unies et être dénuées de tout caractère commercial<sup>42</sup> » (les italiques sont de nous). Cette disposition semble cadrer parfaitement avec le rôle assigné à l'ONU par la Charte. L'instruction dispose en outre que « les entités extérieures, y compris les ONG, ne peuvent tenir dans les locaux de l'ONU des réunions et manifestations pour mener leurs propres travaux ou servir leurs propres fins » (les italiques sont de nous)<sup>43</sup>.

8. D'autre part, l'instruction administrative ST/AI/376 du 1<sup>er</sup> juin 1992 qui énonce les directives applicables aux expositions dans les locaux de l'ONU dispose que « [l]es locaux de l'ONU ne peuvent être utilisés que pour promouvoir les activités de fond des organismes des Nations Unies... Toutes les expositions doivent être en accord avec la nature, les objectifs et les principes des Nations Unies, tant par le fond que par la forme... Sauf exception, les projets d'exposition ayant trait à une personne, une religion, un pays ou une organisation non gouvernementale sont rejetés<sup>44</sup>. » Cette disposition cadre, elle aussi, avec les fonctions et les buts de l'ONU tels que les définit la Charte.

9. Nous notons en outre que ce principe, qui veut que l'ONU s'abstienne de toute publicité commerciale, est reflété dans la condition générale à laquelle l'Organisation assujettit tous les contrats qu'elle conclut, à savoir que les cocontractants renoncent à exploiter leur relation avec l'ONU à des fins publicitaires.

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

**ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL**

**1. QUESTION DE SAVOIR SI LES CONVENTIONS INTERNATIONALES DU TRAVAIL PEUVENT ÊTRE ABROGÉES ET PAR QUELS MOYENS (AMENDEMENT A LA CONSTITUTION)**

***Rapports du Groupe de travail sur la révision des normes de la Commission juridique et des normes internationales du travail du Conseil d'administration du Bureau international du Travail***

*Abrogation ou extinction des conventions internationales du travail*<sup>45</sup>

**Introduction**

Le présent document fait suite à la demande formulée par le Groupe de travail, au terme d'un examen préliminaire du document général GB.264/LILS/WP/PRS/1 (par. 51 à 57) soumis à son examen, de « préparer un document relatif à l'abrogation ou à l'extinction de certaines conventions ».

Cette demande appelle certaines précisions quant à son objet et quant à l'optique dans laquelle elle sera traitée.

Par abrogation ou extinction d'une convention, on entendra ici l'opération qui permet de mettre un terme à l'ensemble de ses effets juridiques.

Une telle opération n'est pas prévue dans le système normatif actuel de l'OIT; la mise à jour du corpus normatif se fait par juxtaposition du texte original de la convention et du texte révisé qui continue de produire certains, sinon l'ensemble, de ses effets juridiques. On a traditionnellement reconnu à cette pratique certaines vertus sur le plan pratique et, en particulier, celle de ne pas libérer automatiquement les parties à la convention qui refuseraient d'accepter les obligations résultant d'une convention révisée de toute obligation dans le domaine qu'elle couvre.

Avec le développement du corpus normatif, la coexistence des instruments révisés et portant révision comporte cependant des inconvénients cumulatifs, et la question s'est posée de savoir si l'avantage du maintien d'obligations en partie obsolètes justifie toujours un tel surcroît de complexité. Seul un examen au cas par cas peut apporter une réponse à cette question pour une convention déterminée. L'objet du présent document ne préjuge en aucune façon de cet examen au cas par cas; il vise simplement à fournir au Conseil, comme il l'a souhaité, tout l'éventail des possibilités techniques afin de lui permettre de choisir en pleine

connaissance de cause les éléments nécessaires pour agir si et lorsque le besoin en était reconnu. Ces éléments seront présentés en deux parties. Dans la première, on examinera les raisons et les implications du fait que la Conférence de l'OIT, tout en étant investie du pouvoir d'adopter des conventions, n'a pas celui d'en effacer les effets juridiques. Dans la deuxième partie, on envisagera les moyens éventuels de remédier à cette situation.

### **Les limites du pouvoir de l'Organisation d'effacer les effets juridiques des conventions qu'elle a adoptées**

#### *a) Origine doctrinale de ces limites et conséquences pratiques*

La Conférence s'est très tôt trouvée confrontée à la nécessité de remédier aux imperfections, à l'insuccès ou à l'obsolescence des instruments qu'elle avait adoptés lors de ses premières sessions. Mais ni la Constitution ni les premières conventions de l'OIT ne prévoyaient la possibilité de les modifier. Etant admis cependant que rien ne saurait empêcher la Conférence d'adopter une nouvelle convention sur un sujet déjà traité, la question s'est posée de savoir que faire de l'ancienne convention.

On ne reviendra pas en détail ici sur l'analyse théorique à laquelle le problème a donné lieu dans les années 1928-1929. Il convient simplement d'en retenir que le refus de la Conférence de se reconnaître le pouvoir d'abroger la convention révisée se fondait sur une vision doctrinale d'ensemble de la nature juridique de ces conventions. Selon cette conception, initialement avancée par le Conseiller juridique, il n'est pas possible de pousser trop loin la conception « quasi législative » des conventions internationales du travail dont on reconnaissait pourtant qu'elle avait « exercé une certaine influence sur la création de l'OIT<sup>46</sup> ». Une fois adoptées, les conventions internationales du travail acquièrent une existence propre, très largement indépendante de la Conférence qui les a mises au monde; elles deviennent en effet, par les ratifications dont elles font l'objet, de « véritables contrats entre les Etats » auxquels la Conférence n'a reçu aucun pouvoir de toucher.

A cette conception « contractuelle » s'opposait cependant un fort courant selon lequel les conventions devraient plutôt être assimilées à des « lois internationales conditionnelles<sup>47</sup> » dont la ratification engendre d'abord et avant tout des obligations à l'égard de l'Organisation. Après un débat savant et approfondi, le Conseil puis la Conférence se sont tacitement ralliés à la première conception, pour des raisons qui tenaient au moins autant à ses conséquences pratiques qu'à ses mérites intrinsèques.

Pour les besoins de la présente analyse, il importe en tout cas de bien comprendre que les conséquences pratiques de cette conception « con-

tractuelle » sont doubles. Non seulement elle empêche la Conférence d'agir directement sur *les effets*, c'est-à-dire sur les obligations nées de la convention révisée, mais elle limite également ses prérogatives à l'égard de *la source*, c'est-à-dire à l'égard de la capacité de la convention d'engendrer de nouvelles obligations. Cette distinction mérite quelques développements.

### **Incapacité d'agir sur les obligations engendrées par l'instrument révisé**

Dans la logique de la conception contractuelle, les obligations résultant de la ratification d'une convention ne peuvent être effacées par la volonté de la Conférence, mais seulement par la volonté des parties au « contrat »; cette volonté peut s'exprimer de deux manières :

- Par la dénonciation, qui ne peut intervenir qu'au moment et dans les conditions prévues par la convention;
- Par la ratification d'une convention portant révision, *mais seulement dans l'hypothèse où la convention révisée en a prévu la possibilité et où la convention portant révision en a décidé ainsi.*

Dans les deux cas, le processus est aléatoire, car même si l'Organisation peut encourager les Etats à dénoncer pour mettre un terme à des obligations qu'elle ne juge plus productives de véritable progrès (ce qui représente du reste une solution peu élégante sinon paradoxale), elle ne peut les y obliger ni éliminer les divers obstacles ou lenteurs bureaucratiques qui peuvent y faire obstacle.

### **Limites au pouvoir de tarir la source**

Même si l'ensemble des effets, c'est-à-dire des obligations engendrées par une convention, pouvaient disparaître à un moment déterminé par l'action des parties, rien n'empêcherait cependant l'instrument de « ressusciter<sup>48</sup> » par l'effet de nouvelles ratifications. La doctrine contractuelle admet cependant que la Conférence a le pouvoir de « stériliser » une convention pour l'avenir en la fermant à ratification. Mais cette stérilisation ne peut se produire que *par l'effet d'une convention portant révision* de la convention révisée. Or une telle révision n'est pas toujours possible pour deux sortes de raisons :

- Des raisons d'ordre juridique dans le cas des conventions adoptées jusqu'en 1929 qui ne comportent pas de clause de révision. Etant devenues selon la conception contractuelle « la propriété des Etats qui [les] ont ratifiée[s] », elles sont censées échapper complètement à l'action de la Conférence et ne peuvent donc en principe même pas être fermées à ratification. C'est pourquoi, afin de tourner cette impossibilité, la convention (n° 138) sur l'âge minimum, 1973, a eu recours, pour fermer à ratification les

conventions sur l'âge minimum antérieures à 1929, à un dispositif très complexe, inspiré de l'article 54 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités<sup>49</sup>, et selon lequel ces conventions « seront fermées à toute ratification ultérieure lorsque tous les Etats membres parties à ces conventions consentiront à cette fermeture, soit en ratifiant la présente convention, soit par une déclaration communiquée au Directeur général ... » (article 10, par. 3).

- Des raisons d'ordre pratique ou d'opportunité dans la mesure où, même pour les conventions ultérieures à 1929 qui comportent une clause de révision, il peut s'avérer peu judicieux ou inapproprié d'y procéder, dans la mesure notamment où la caducité du texte original peut en effet être inhérente à son objet plutôt qu'à son contenu (parfois même au fait que la convention a accompli son objectif) et où une révision n'aurait donc aucun sens. Deux exemples suffiront à illustrer ce point. Le premier s'est présenté récemment au sujet de la révision proposée de la convention (n° 109) sur les salaires, la durée du travail à bord et les effectifs (révisée), 1958. Il a été jugé préférable, pour ne pas risquer de vouer le texte portant révision au même sort que le texte qu'elle réviserait, de le limiter à la question de la durée du travail et des effectifs et de renvoyer à une recommandation la question du salaire. Le deuxième est relatif aux conventions spécifiques applicables aux territoires non métropolitains (entendus comme colonies) qu'il serait sans objet de vouloir modifier par une révision.

Le tableau joint en annexe permettra de se faire une idée plus concrète de la dimension cumulative du problème. Sous la rubrique « mises en sommeil », il évoque cependant aussi les aménagements que la pratique s'est efforcée d'apporter à la situation et dont il est nécessaire d'évoquer séparément la portée.

- b) *Les tentatives pour élargir les possibilités d'action à l'égard des conventions obsolètes et leurs limites : la solution de la « mise en sommeil »*

Il résulte des conceptions que l'on vient d'évoquer que les effets juridiques qui s'attachent à toute convention en vigueur sont en principe les suivants :

- D'abord la convention révisée, pour autant qu'elle n'ait pas fait l'objet d'une convention la révisant et la fermant à ratification, peut continuer à être ratifiée. Comme le tableau ci-joint le montre, le cas s'est produit de manière assez fréquente même pour

des conventions mises en sommeil, et pas seulement en raison des cas de succession d'Etats;

- De manière plus fondamentale, elle comporte l'obligation pour toutes les parties d'appliquer ses dispositions sous peine de faire l'objet des procédures constitutionnelles en vertu de l'article 24 ou de l'article 26 de la Constitution;
- Elle comporte enfin l'obligation de faire rapport au titre de l'article 22 de la Constitution.

C'est à cette dernière obligation, et à elle seule, que la mise en sommeil apporte certains aménagements. Comme on le sait, la commission d'experts a dès 1959 suggéré que l'article 22 ne prévoyait qu'un rapport annuel, et pas nécessairement un rapport annuel sur chaque convention, pour proposer que l'ensemble des conventions ratifiées ne fassent pas l'objet de rapports tous les ans. Dans la « brèche » ainsi ouverte, on a pu ensuite apporter d'autres aménagements en 1976 et en 1993, en introduisant une périodicité variable selon l'importance accordée à la convention tout en maintenant la possibilité de rapports non périodiques mais aussi d'exemptions (GB.258/LILS/6/1).

On voit donc que la voie des aménagements pratiques comporte des limites. D'une part, elle ne fait pas disparaître les obligations de fond qui en découlent; d'autre part, si elle réduit les obligations de procédure, c'est peut-être au prix d'une interprétation qui hypothèque l'intangibilité des obligations constitutionnelles. Il appartient donc au Conseil d'examiner si, lorsque l'Organisation est vraiment parvenue à la conclusion que les obligations résultant d'une convention donnée ne présentent plus d'intérêt réel du point de vue du progrès social, il serait préférable pour la crédibilité et la clarté du système normatif qu'elle puisse en tirer de manière plus rigoureuse les conséquences. Bien sûr, la question est alors de savoir si cela est possible sans mettre en œuvre des moyens disproportionnés par rapport à la gravité réelle du problème. Cette question sera examinée ci-après.

### Les solutions envisageables

On a vu, dans la première partie, que dans le cadre de la conception contractuelle il n'est possible de faire disparaître l'ensemble des effets juridiques d'une convention que par la combinaison d'une action à l'égard de la *source*, par une opération de stérilisation qui doit obligatoirement prendre la forme d'une révision, et d'une action sur les *effets* déjà engendrés, sous forme de dénonciation ou de ratification de la convention révisée.

On pourrait certes se demander si le moyen le plus simple de remédier à la complication et aux aléas de cette double opération ne serait pas de revoir et peut-être de renverser la perspective doctrinale « contrac-

tuelle » dont elle procède pour lui préférer la vision « quasi législative » que certains avaient déjà, avec des arguments de poids, avancée avant la Seconde Guerre mondiale. Une telle voie ne serait cependant pas souhaitable ni réaliste dans la mesure en particulier où le rôle du Conseil n'est vraiment pas de trancher entre diverses conceptions doctrinales. Cela étant, deux voies semblent logiquement pouvoir être envisagées : celle d'un aménagement plus efficace des moyens actuellement disponibles pour agir séparément sur la convention et sur ses effets; celle d'une délégation de pouvoir à la Conférence qui, sans préjuger de la conception en vigueur, permettrait à la Conférence d'agir *simultanément* sur la source et sur les effets des conventions en vigueur.

a) *Aménagements des moyens d'action permettant d'effacer séparément les effets et la source des conventions obsolètes*

*En ce qui concerne les effets, en accélérant la « sortie » de vigueur*

S'il ne semble guère possible de revenir sur le principe que seules les parties à une convention peuvent effacer les effets de leur ratification par une dénonciation ou, lorsque cela est possible, par la ratification de la convention qui révisé, on pourrait au moins sur un point de détail accélérer le processus. Est considérée comme toujours en vigueur une convention dont le nombre des ratifications est tombé au-dessous du nombre nécessaire (deux pour l'ensemble des conventions non maritimes) pour son entrée en vigueur. Or cette situation semble résulter d'une inadvertance. Certes, l'article 55 de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule que « *A moins que le traité n'en dispose autrement, un traité multilatéral ne prend pas fin pour le seul motif que le nombre des parties tombe au-dessous du nombre nécessaire pour son entrée en vigueur* », mais ce texte reflète la pratique des traités multilatéraux qui requièrent de manière générale un nombre élevé de ratifications pour entrer en vigueur; il n'envisageait certainement pas le cas où, le nombre requis étant comme pour les conventions internationales du travail de deux, le nombre inférieur est l'unité et l'application de la règle aboutirait à une solution qui ne serait conforme ni à l'acceptation normale du terme de « convention », ni à la thèse contractuelle elle-même qui suppose au moins deux parties. En conséquence, rien ne semblerait empêcher la Conférence de confirmer qu'une convention cesse d'être en vigueur lorsque le nombre des ratifications tombe au-dessous de celui qui est prescrit pour son entrée en vigueur.

*Par la diversification des méthodes de stérilisation de la convention en tant que source d'obligations*

Selon la conception et la pratique actuelles, cette stérilisation n'est possible, on l'a vu : a) que par le biais d'une convention portant révision; et b) exclusivement à l'égard des conventions postérieures à 1928. C'est

en effet seulement à partir de cette date que les conventions furent assorties d'une clause standard de révision. On a pu à cet égard se demander, et les détracteurs de la conception contractuelle ne s'en sont pas fait faute, en quoi la présence de cette clause de révision pouvait autoriser la Conférence à fermer la convention révisée à ratification alors que, selon la logique de ladite conception, les parties sont censées en être devenues « propriétaires ». Si l'on considère cependant que la clause standard de révision vaut délégation anticipée à la Conférence par les Etats qui ratifient du pouvoir de modifier le contenu de leurs droits, il n'y a aucune contradiction. Cela étant, deux questions se posent tout de même qui conditionnent la possibilité de desserrer ou d'assouplir les contraintes de cette doctrine.

La première serait de considérer que, même sans renier en quoi que ce soit la doctrine et la pratique « contractuelle », il est tout à fait discutable d'en tirer des conséquences « patrimoniales ». Ce n'est pas parce que la ratification d'une convention crée entre les parties des droits et obligations que lesdites parties en deviennent propriétaires et peuvent en exiger le maintien en vue d'y faire de nouveaux adeptes nonobstant l'opinion de l'Organisation quant à son utilité réelle. Une telle conception semble du reste mal s'accorder avec le fait que la qualité de membre de l'Organisation est la condition préalable pour adhérer à une convention internationale du travail, d'où il résulterait plutôt que la convention ne peut avoir d'effet hors du giron, et donc de la volonté, de l'Organisation. Enfin, rien dans le droit général des traités ne semble obliger à la maintenir dès lors en particulier que la Convention de Vienne sur le droit des traités, si elle s'applique bien aux traités adoptés au sein d'une organisation internationale, précise que c'est sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

Tout en continuant à considérer que les obligations nées d'une convention restent malgré sa révision soustraites à l'action de la Conférence, il semblerait donc parfaitement admissible que la Conférence se reconnaisse le droit de décider par un « acte contraire », c'est-à-dire selon les procédures et majorités requises pour l'adoption, qu'une convention n'est plus apte à servir de base à de nouvelles obligations. Cette décision d'abrogation pour l'avenir vaudrait instruction au Directeur général de ne plus enregistrer de nouvelles ratifications de cette convention. Ainsi pourrait être réglé le cas des conventions antérieures à 1929 considérées comme obsolètes et qui, selon les conceptions actuelles, sont vouées à se survivre éternellement à elles-mêmes.

Si le Groupe de travail n'est pas disposé à opérer cet *aggiornamento* conceptuel de portée limitée, il pourrait au mois, pour les conventions postérieures à 1928, procéder à leur stérilisation dans des conditions de stricte orthodoxie « contractuelle », par le truchement d'une « convention tueuse ». Il s'agirait d'une convention portant révision qui se bornerait à

fermer la convention révisée à de nouvelles ratifications, sans lui substituer de nouvelles dispositions de fond. Cette convention « tueuse » (qui pourrait le cas échéant viser plusieurs conventions à la fois) entrerait en vigueur dans les mêmes conditions que les autres conventions (deux ratifications) et, comme toute autre convention portant révision, fermerait aussitôt la convention révisée à de nouvelles ratifications.

b) *Solutions permettant d'effacer simultanément les obligations nées d'une convention et leur source*

*Solution conventionnelle*

Dans le cadre constitutionnel actuel, une telle opération n'est, pour les raisons que l'on a indiquées, pas possible en ce qui concerne les conventions en vigueur. Elle serait en revanche parfaitement concevable pour les conventions futures sur la base d'une clause finale additionnelle par laquelle, comme en matière de révision, les Etats, en ratifiant, consentiraient d'avance à la Conférence le pouvoir d'abroger, pour l'avenir comme pour le passé, les effets de la convention. Dans la mesure en effet où les Etats parties à une convention peuvent consentir à la Conférence le droit de modifier les prétendus titres de propriété qu'ils détiennent sur elle du fait de leur ratification, on ne voit pas pourquoi ils ne pourraient à fortiori déléguer à l'avance à la Conférence le pouvoir de les délivrer des liens de la convention par une clause spécifique à cet effet. Cette possibilité théorique a du reste été expressément admise dans la discussion d'avant la Seconde Guerre mondiale<sup>50</sup>. Il ne lui a pas été donné suite simplement parce qu'à cette époque les avantages pratiques du maintien de l'ancienne convention semblaient l'emporter sur ses inconvénients. Cela peut paraître d'autant plus regrettable rétrospectivement que l'insertion d'une telle clause se serait bornée à *habiliter* la Conférence à procéder à une telle abrogation au terme d'une analyse au cas par cas, et nullement à entraîner de manière automatique l'abrogation de la convention révisée du seul fait de sa révision. Autrement dit, en renonçant à poursuivre cette idée, la Conférence s'est seulement privée de la possibilité, qu'elle pourrait trouver fort utile aujourd'hui, de faire disparaître l'ensemble des effets juridiques d'une convention dans l'hypothèse où elle serait parvenue à la conclusion que cette convention n'a pas atteint son objectif ou, à l'inverse, l'a complètement réalisé.

*Abrogation sur la base d'une nouvelle disposition constitutionnelle*

La seule manière d'effacer à la fois les effets et les causes, pour les conventions passées comme pour les conventions futures, serait de donner ce pouvoir à la Conférence par un amendement à la Constitution de l'OIT. Cette solution est beaucoup moins démesurée qu'il peut y paraître de prime abord.

Sur le plan technico-politique, la solution d'un amendement à la Constitution peut certes paraître très lourde puisque, selon l'article 36 de la Constitution actuelle, elle exige une majorité des deux tiers pour son adoption, puis une majorité des deux tiers de ratifications, y compris celles de cinq des dix Etats ayant l'importance industrielle la plus considérable. L'impression selon laquelle ces conditions sont presque inaccessibles est liée à des expériences dont l'objet et le contexte étaient tout à fait différents. En l'espèce, l'amendement ne viserait cependant pas à restreindre les droits ou à accroître les obligations, mais bien plutôt à créer la possibilité de soustraire l'ensemble des membres aux obligations résultant de conventions ratifiées sans passer par les artifices et les aléas de dénonciations à l'instigation de l'Organisation ou de conventions tueuses. Si la Conférence s'engageait dans cette voie, le Bureau pourrait régulièrement assurer le suivi par des campagnes appropriées de ratification à certains intervalles.

Sur le plan juridique, cette solution permettrait de tourner les obstacles inhérents à la conception contractuelle sans pour autant devoir la renier. En effet, la conception contractuelle n'a pu prévaloir que parce que la Constitution, comme les conventions elles-mêmes, était muette quant à la possibilité pour la Conférence de procéder à des abrogations. Cette lacune comblée, elle perdrait aussitôt sa raison d'être.

Au cas où la crainte de commettre une sorte « d'expropriation » rétroactive retiendrait la Conférence de se reconnaître sans autre un tel pouvoir à l'égard des conventions déjà adoptées et en vigueur, elle pourrait aisément offrir à ce scrupule un apaisement approprié sous la forme d'une clause de « opting out » donnant aux Etats parties à la convention la possibilité de demeurer dans ses liens à condition d'en exprimer la volonté dans un délai déterminé après la décision d'abrogation. Afin d'aider à fixer les idées, un tel amendement pourrait ainsi prévoir que : « Dans le cadre d'une question spécifiquement inscrite à son ordre du jour dans les conditions prévues par la présente Constitution, la Conférence pourra, par une décision adoptée à la majorité des deux tiers des délégués présents, abroger toute convention, y compris les obligations qu'elle a fait naître à l'égard de l'ensemble des membres l'ayant ratifiée, à l'exception de ceux qui, dans un délai de 12 mois à compter de la date d'abrogation, auront fait connaître au Directeur général leur volonté d'être maintenus dans ses liens » (le défaut d'une telle clause serait à vrai dire de consacrer indirectement et de manière assez gratuite la construction « contractuelle » dans la Constitution).

Dans l'appréciation globale des mérites aussi bien que des difficultés de cette voie constitutionnelle, il est important de ne pas perdre de vue la contribution symbolique que le pouvoir ainsi reconnu à la Conférence pourrait exercer sur l'image des conventions internationales du travail, qui cesseraient d'apparaître comme la juxtaposition de traités plus ou

moins indépendants pour mériter d'être désormais considérées comme formant une véritable « législation » internationale du travail.

12 février 1996

\* \* \*

*Amendements possibles à la Constitution et au Règlement de la Conférence en vue de permettre à cette dernière de prononcer l'abrogation ou l'extinction des conventions internationales du travail obsolètes*<sup>51</sup>

### **Introduction**

Lors de la 265<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, le Groupe de travail sur la politique de révision des normes a, sur la base d'un document du Bureau, examiné les problèmes que pose sur le plan juridique l'abrogation ou l'extinction des conventions internationales du travail reconnues obsolètes ainsi que les voies possibles pour y procéder.

Parmi les différentes options de principe qui lui étaient présentées pour résoudre ces problèmes tout en évitant de bousculer la longue pratique constitutionnelle de l'Organisation, le Groupe de travail a exprimé sa préférence de principe pour la solution d'un amendement constitutionnel visant à habiliter la Conférence à procéder à une telle abrogation, car elle lui est apparue à la fois comme la plus correcte juridiquement et la plus efficace<sup>52</sup>. En chargeant le Bureau de formuler des propositions plus spécifiques en vue d'un tel amendement, on a cependant de différents côtés exprimé la préoccupation que l'amendement envisagé soit accompagné d'un certain nombre de garanties (dont la nécessité avait du reste été déjà évoquée dans le document du Bureau), de sorte que l'abrogation d'une convention ne puisse intervenir qu'au terme d'un processus mûrement réfléchi et qu'elle bénéficie d'un appui aussi étendu que possible.

Les propositions figurant ci-après sont formulées pour donner suite à cet accord de principe en tenant compte de ces préoccupations. Elles s'ordonnent autour de trois points : la portée et le champ d'application de l'amendement constitutionnel; la procédure de sa mise en œuvre (et de la mise en œuvre de l'abrogation elle-même); les textes proposés tels qu'ils résultent de l'analyse des deux points précédents.

### **Portée et champ d'application de l'amendement constitutionnel**

Ainsi qu'il résulte du document précédent, l'amendement constitutionnel envisagé ne vise pas en tant que tel à abroger les conventions devenues ou reconnues obsolètes; il vise simplement à donner à la Conférence le pouvoir de procéder à cette abrogation dans les cas qu'elle

jugerait appropriés. L'objet exact de cet amendement (c'est-à-dire les conventions auxquelles l'abrogation pourrait s'appliquer) ainsi que l'étendue de ses effets doivent cependant être soigneusement précisés.

a) *Quant à l'objet de l'abrogation :  
les instruments reconnus obsolètes*

*Conventions en vigueur et conventions non en vigueur*

Sous le terme « abrogation », la pratique constitutionnelle de l'Organisation et les documents antérieurs sur le sujet ont eu tendance à amalgamer l'abolition de l'ensemble des conventions considérées comme obsolètes, qu'elles soient ou non en vigueur. Bien que la Constitution ne fasse pas la distinction ou, de manière plus exacte, qu'elle soit muette au sujet des conditions d'entrée en vigueur des conventions (ces conditions figurent dans les dispositions finales des conventions), la situation n'est pas du tout la même dans les deux cas. Au-delà de l'obligation de soumission à l'autorité compétente, une convention qui n'est pas entrée en vigueur ne comporte d'obligations juridiques ni à l'égard d'autres Etats membres ni à l'égard de l'Organisation elle-même. Si elle n'est pas fermée à la ratification, son effet juridique le plus concret est d'avoir vocation à recevoir d'autres ratifications (même si de telles ratifications ont été découragées, le Directeur général en effet n'aurait pas le pouvoir de les refuser) et par conséquent à entrer en vigueur à tout moment.

Cette vocation à entrer en vigueur n'existe cependant que par la volonté de la Conférence, exprimée à travers les clauses finales de la convention. C'est pourquoi, même dans le cadre de la doctrine contractuelle orthodoxe de l'avant-guerre, il avait été noté que la Conférence pourrait par une décision en sens contraire retirer à une convention cette vocation dès lors que, faute du nombre requis de ratifications, elle ne ferait pas ou plus naître d'obligations entre Etats<sup>53</sup>.

Il va de soi que, si un amendement constitutionnel qui donne à la Conférence le pouvoir d'abroger des conventions en vigueur est adopté, ce point n'aura plus guère d'importance en vertu de l'adage « qui peut le plus peut le moins ». Il serait cependant regrettable de donner par inadvertance l'impression que cet amendement est également nécessaire pour habiliter la Conférence à retirer des conventions qui ne sont pas entrées en vigueur, en particulier pour le cas où l'amendement constitutionnel dont il est question ici tarderait à entrer en vigueur. C'est pourquoi il semble opportun de signaler de manière appropriée que cet amendement ne préjuge d'aucune manière du pouvoir de la Conférence de fermer à toute nouvelle ratification une convention non entrée en vigueur et d'anéantir ainsi sa capacité de produire des effets de droit. Etant donné que le concept d'entrée en vigueur ne figure pas dans la Constitution, il semble

préférable de faire apparaître la distinction entre abrogation et retrait de manière appropriée dans le Règlement.

### *Conventions reconnues obsolètes*

Pour répondre au souci exprimé lors de la discussion préliminaire, l'amendement devrait être conçu de telle sorte que l'attribution à la Conférence du pouvoir d'abroger des conventions en vigueur n'apparaisse pas comme discrétionnaire mais strictement limité aux conventions obsolètes. Pour traduire de manière plus spécifique cette idée, il paraît utile de préciser que l'amendement doit viser des conventions qui auraient perdu leur objet (ce qui inclut le cas où elles l'auraient parfaitement rempli) ou qui ne contribueraient plus à faire avancer les objectifs de l'Organisation. Il doit être bien clair par ailleurs que cette évaluation devra être faite pour chaque convention prise individuellement. On reviendra plus en détail sur ce point en examinant la procédure.

### *Recommandations*

On a eu tendance à laisser de côté jusqu'ici cette question dans la mesure où les recommandations ne créant d'obligation au sens strict ni pour les États ni pour l'Organisation (puisque les mécanismes de contrôle ne sont pas applicables et l'article 19, 6) *d* est discrétionnaire), leur obsolescence est dépourvue de conséquences pratiques. Dès l'instant cependant où l'on traite le problème de l'abrogation des conventions, on ne peut éviter de se poser la question des recommandations obsolètes. Dans la logique des considérations développées dans le document GB.265/LILS/WP/PRS/2 ainsi que de celles qui précèdent, on peut cependant considérer qu'un amendement constitutionnel n'est pas nécessaire pour y pourvoir, puisque la recommandation ne fait pas naître d'obligations entre États, et qu'un simple acte contraire suffirait pour la retirer si elle est devenue obsolète. Cette opération pourrait donc être réglée dans le Règlement.

#### *b) Quant à ses effets : la possibilité et les limites d'une clause de « contracting out »*

La question, telle qu'elle a été évoquée dans le document précédent, est de savoir si l'amendement peut ou doit supprimer les obligations nées de la convention même à l'égard des membres qui souhaiteraient rester dans ses liens ou s'il faudrait à tout le moins prévoir une clause de « contracting out » à leur intention. Une préoccupation connexe a été exprimée en ce qui concerne la question de savoir si, d'une certaine manière, une telle abrogation ne porterait pas atteinte à la volonté des parlements nationaux (ou d'autres autorités compétentes en la matière) qui ont fait l'effort très positif de donner leur approbation à l'acte de ratification.

Même si une large majorité semblait pencher en tout état de cause en faveur d'un pouvoir d'abrogation intégrale sans clause de « contracting out », il paraît utile d'introduire une distinction entre les effets de l'abrogation entre les parties liées par la convention et ses effets à l'égard de l'Organisation. Cette distinction semble en effet de nature à apporter un apaisement aux préoccupations qui se sont exprimées et à permettre de dégager un consensus aussi large que possible.

Par abrogation *intégrale* de la convention, on pourrait en effet songer à couvrir deux éléments : l'abrogation de la convention en tant que convention internationale du travail comportant en vertu de la Constitution un certain dispositif de mise en œuvre et l'abrogation des obligations de fond nées de cette convention, y compris pour les parties qui souhaiteraient *inter se* demeurer dans ses liens.

Or il doit être clair à cet égard que rien dans le droit des traités ne permet à l'OIT, même par la voie d'un amendement constitutionnel, d'empêcher les Etats parties à une convention qui souhaitent rester liés entre eux par les obligations afférentes à cette convention d'en décider ainsi. Il doit être clair aussi que l'abrogation de la convention n'est pas du tout censée affecter la législation nationale lui donnant effet si le membre ne souhaite pas la modifier. Mais, en sens inverse, rien ne permet à ces Etats de revendiquer à l'égard de l'Organisation elle-même une sorte de droit subjectif au maintien de l'application du dispositif constitutionnel relatif au contrôle de l'application de ces obligations; ils peuvent seulement revendiquer à son égard les droits qu'ils tiennent de la Constitution dans sa teneur du moment et de participer avec tous les autres à l'adoption d'un amendement constitutionnel visant à modifier ces procédures.

A la lumière de cette distinction entre les deux catégories d'opérations, on peut alors délimiter d'une manière peut-être plus facilement acceptable à l'ensemble des membres l'objet et le contenu de la clause de « contracting out »; il ne s'agirait pas de maintenir purement et simplement les conventions abrogées à l'égard des membres qui voudraient rester dans ses liens; il s'agirait de préciser que l'abrogation d'une convention donnée n'empêcherait pas les Etats qui en exprimeraient formellement le souhait de rester liés entre eux par les obligations afférentes à cette convention sans son dispositif de mise en œuvre. Une telle solution serait, il importe de le souligner, très proche de celle que prévoit déjà l'article 21 de la Constitution, selon lequel le projet qui n'a pas obtenu la majorité des deux tiers peut faire l'objet d'une « convention particulière » entre des Etats qui l'acceptent; en ce cas, le Directeur général se bornera à transmettre la convention ainsi conclue pour enregistrement au Secrétaire général. On peut dire en effet que la situation où une convention est abrogée, dans la mesure où elle signifie que cette convention n'a plus l'appui des deux tiers de la Conférence, n'est pas sans analogie avec celle

où une convention n'atteint pas la majorité des deux tiers des suffrages de la Conférence pour son adoption.

c) *Quant aux conditions d'adoption et d'entrée en vigueur de l'amendement : clause standard alternative*

Si le Groupe de travail confirme son intérêt pour la solution d'un amendement constitutionnel, il devra le moment venu recommander à la commission de proposer au Conseil de placer la question à l'ordre du jour de la Conférence.

Il va sans dire que les conditions de l'adoption de l'instrument d'amendement par la Conférence et de l'entrée en vigueur dudit instrument seront celles que prévoira l'article 36 de la Constitution, respectivement au moment de ladite adoption et au moment où, après ladite adoption, il atteindra le ou les seuils requis par cet article pour l'entrée en vigueur.

Comme indiqué dans le document précédemment soumis au Groupe de travail, ces conditions ne devraient pas, compte tenu de l'objet de l'amendement et à condition de l'appuyer par une campagne appropriée, poser de problèmes insurmontables. On peut néanmoins se demander si, par mesure de précaution, il ne conviendrait pas de doter toutes les conventions qui seront adoptées (à partir de l'adoption de l'instrument d'amendement et jusqu'à son entrée en vigueur) d'une clause habilitant la Conférence à les abroger. Cette clause représenterait une sorte d'assurance contre le risque que les futures conventions ne viennent allonger la liste des conventions obsolètes et néanmoins en vigueur au cas, même improbable, où l'amendement ne verrait pas le jour. Cette clause standard pourrait reprendre en substance les éléments de la procédure applicable dans le cadre de l'amendement constitutionnel. A toutes fins utiles, on en donnera une illustration en annexe.

**Procédure et modalités de mise en œuvre du pouvoir d'abroger**

Les garanties demandées par le Groupe de travail peuvent être recherchées à deux niveaux : celui de la procédure et celui des majorités requises pour l'abrogation.

a) *La procédure*

Il résulte du document, ainsi que de la discussion dont il a fait l'objet, qu'il existe un large accord sur l'idée que l'abrogation d'une convention est un acte aussi grave et important que son adoption et qu'elle ne saurait donc être décidée à la légère; elle doit s'inspirer du principe du parallélisme des formes et des procédures. Plusieurs conséquences concrètes en découlent.

En premier lieu, l'acte d'abrogation doit être individualisé (même s'il est évidemment concevable de regrouper plusieurs conventions dans une même opération d'abrogation). Cela signifie que, pour chaque convention dont l'abrogation est envisagée, le Conseil d'administration doit, comme dans le cas d'une nouvelle convention, décider s'il y a lieu de placer la question à l'ordre du jour de la Conférence sur la base d'un rapport du Bureau, qui serait l'équivalent du rapport « droit et pratique » pour une nouvelle convention.

Le caractère obsolète étant reconnu, le Conseil devra procéder à l'inscription de la question à l'ordre du jour de la Conférence, et le Bureau préparera donc un rapport fondé, comme pour l'adoption de nouvelles conventions, sur la consultation de l'ensemble des membres ainsi qu'une proposition de décision pour discussion et décision; comme il ne s'agirait pas de peser soigneusement le contenu des dispositions proposées l'une après l'autre, mais de confirmer le caractère obsolète d'un texte dans son ensemble, la procédure de discussion de ce rapport et de cette proposition pourrait représenter une version simplifiée de la procédure de simple discussion, étant entendu que la Conférence pourrait faire usage, beaucoup plus qu'elle ne le fait en matière d'adoption, de la faculté de procéder directement en séance plénière à l'examen de la question, sans la renvoyer à une commission technique.

Pour mettre en œuvre cette procédure, il serait nécessaire de compléter les dispositions pertinentes du Règlement du Conseil d'administration et du Règlement de la Conférence. En ce qui concerne le Règlement de la Conférence, ces dispositions additionnelles pourraient logiquement prendre place à la suite des dispositions spécifiques (articles 44 et 45) relatives à la révision des conventions et recommandations dans un nouvel article que l'on pourrait intituler « Abrogation et retrait des conventions et recommandations ».

Il convient de souligner à cet égard que le retrait d'une convention qui n'est pas entrée en vigueur obéirait à la même procédure, la seule différence étant, on l'a vu, que juridiquement la Conférence n'aurait pas besoin d'une habilitation constitutionnelle pour y procéder. Afin de résoudre de manière simple le problème évoqué dans la première partie, il suffirait que la Conférence, en adoptant les amendements correspondants dans la troisième partie, note que pour ce qui est de l'abrogation cet amendement ne prendra effet qu'au moment de l'entrée en vigueur de l'amendement constitutionnel habilitant la Conférence à y procéder.

#### b) *Majorités requises*

En vue de renforcer la garantie que les décisions d'abrogation ne seront pas prises à la légère, le Groupe de travail a discuté la possibilité, évoquée dans le précédent document, de prévoir une majorité renforcée, voire même le consensus; cette préoccupation répond au souci tout à fait

légitime (même s'il peut à première vue paraître théorique) d'éviter qu'une convention puisse être abrogée contre l'avis unanime d'un groupe. Ce souci peut cependant parfaitement être pris en compte sans toucher aux dispositions constitutionnelles et à l'équilibre très délicat qu'elles établissent en ce qui concerne les décisions importantes. Or ce système combine l'exigence d'une majorité des deux tiers à celle également très importante du vote par appel nominal.

En effet, si l'abrogation est un acte aussi grave que l'adoption, ce n'est pas un acte plus grave et, sous réserve de ce qui est proposé au paragraphe qui suit, on ne voit en définitive pas pourquoi il appellerait une majorité renforcée. D'autre part, parce qu'il s'agit d'un acte grave, il doit engager individuellement chaque délégué gouvernemental et non gouvernemental. C'est pourquoi il semble important de maintenir le vote par appel nominal de préférence à l'anonymat du système de consensus au stade du vote final à la Conférence.

Ceci dit, le souci légitime d'empêcher la possibilité d'une coalition de deux groupes pour procéder à une abrogation contre la volonté du troisième peut et doit être pris en compte. Le moyen le plus simple, le plus économe et le plus conforme à l'équilibre constitutionnel qui vient d'être évoqué serait d'introduire cette garantie de consensus en amont, c'est-à-dire au stade où le Conseil d'administration doit décider de placer la question à l'ordre du jour de la Conférence.

Le Règlement du Conseil d'administration prévoit en effet que, lorsque le Conseil discute pour la première fois de l'inscription à l'ordre du jour de la Conférence d'une question, « il ne peut, sauf assentiment unanime des membres présents, prendre de décision qu'à la session suivante ». On pourrait préciser dans une nouvelle disposition, qui viendrait à la suite de l'article 12 actuel que, lorsque la question à l'ordre du jour vise l'abrogation d'une convention, la décision devra dans toute la mesure possible être prise par consensus ou, à défaut (au deuxième examen de la proposition), par une majorité des trois quarts des membres du Conseil ayant le droit de vote. Cette formule semble préférable à celle du consensus pur et simple; elle incite au consensus sans risquer de voir celui-ci se transformer en veto.

8 octobre 1996

2. STATUT AU REGARD DU DROIT INTERNATIONAL DU SERVICE INTERNATIONAL POUR LA RECHERCHE AGRICOLE INTERNATIONALE AUX FINS DE L'ARTICLE II, PARAGRAPHE 5, DU STATUT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

*Note adressée à la Commission du programme, du budget et de l'administration du Conseil d'administration du Bureau international du Travail*<sup>54</sup>

Par une lettre du 29 novembre 1995, le Directeur général du Service international pour la recherche agricole nationale (ISNAR) a informé l'OIT que l'ISNAR avait déclaré reconnaître la compétence du Tribunal administratif de l'OIT, en application de l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal.

Aux termes de son Statut, le Tribunal a qualité pour connaître des requêtes présentées à l'encontre « des autres organisations de caractère interétatique agréées par le Conseil d'administration » reconnaissant sa compétence et ses règles de procédure.

L'ISNAR a été établi par un mémorandum d'accord conclu en date du 31 octobre 1979 entre une organisation interétatique et un organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, à savoir la Banque internationale pour la reconstruction et le développement et le Programme des Nations Unies pour le développement. Aux termes du mémorandum, l'ISNAR fait partie intégrante du système du Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (CGIAR), dont les membres comptent 34 États, quatre fondations et 11 organisations internationales et régionales. Son but est de promouvoir le développement et le renforcement des capacités nationales de recherche en matière d'agriculture dans les pays en développement. Ses deux organes principaux sont le Conseil d'administration (*Board of Trustees*), composé d'un membre nommé par le pays hôte, de quatre membres nommés par le CGIAR après consultation du Conseil d'administration, de huit membres élus par le Conseil d'administration en tenant compte de certains critères, et du Directeur général comme membre *ex officio*, et le Directeur général. Selon la Constitution, les membres du premier, à l'exception du Directeur général, servent en leur capacité personnelle et ne sont pas considérés, ni n'agissent, comme des représentants de gouvernements ou d'organisations. L'organisation a conclu, en date du 2 juin 1980, un accord de siège avec les Pays-Bas, traité international enregistré auprès des Nations Unies, lui reconnaissant la personnalité juridique et, de même qu'à ses fonctionnaires, les privilèges et immunités habituellement reconnus aux organisations intergouvernementales et leur personnel. Il est prévu qu'elle emploie environ 95 fonctionnaires.

Etant donné les particularités institutionnelles de l'ISNAR telles qu'elles viennent d'être évoquées (la composition de son Conseil d'administration, le fait qu'il soit né d'un accord « interorganisations »), le Bureau a tenu à obtenir des informations supplémentaires auprès du Conseiller juridique du Ministère des affaires étrangères du pays hôte afin de s'assurer que l'ISNAR pouvait être considéré comme une organisation de droit international public répondant aux exigences du Statut du Tribunal. Il lui a été répondu de manière catégorique que l'ISNAR possède bien à part entière la personnalité juridique internationale et que le pays hôte le considère comme une « organisation de caractère interétatique » au sens du Statut du Tribunal administratif.

Compte tenu de l'acception couramment admise du terme « organisation interétatique » par opposition aux organisations d'intégration pour se référer aux organisations constituées par un accord entre des Etats et dans lesquelles le « pouvoir de prendre des décisions est en fait exercé par les représentants de gouvernements » [H. G. Schermers et N. Blokka, *International Institutional Law* (The Hague, Nijhoff, 1995), par. 59], cette dernière affirmation, même si elle émane de l'autorité a priori la mieux à même de se prononcer, ne saurait être acceptée sans certaines précisions à la lumière de l'origine et de la raison d'être de la disposition précitée du Tribunal administratif de l'OIT, compte tenu du précédent que ce cas pourrait représenter étant donné le risque de prolifération de tels modèles atypiques d'organisations internationales à l'avenir.

L'accès au Tribunal administratif de l'OIT d'organisations interétatiques autres que l'OIT a été introduit suite à une demande spécifique de l'OMS en 1949, deux années après que la Conférence internationale du Travail eut accepté le « legs » du Tribunal administratif de la SDN. Les travaux préparatoires ne fournissent aucun éclairage particulier sur le sens que l'on entendait donner à l'expression « organisation interétatique » (« *intergovernmental organization* » en anglais). A la lumière de la pratique subséquente, deux considérations semblent cependant particulièrement à propos pour aider à préciser l'intention.

La première est que l'OIT a tacitement, comme cela était dans une certaine mesure sa vocation telle qu'elle est perçue par d'autres organisations, accepté d'assumer une sorte de service public international de justice administrative internationale pour des organisations et leurs fonctionnaires qui, du fait de leur statut respectif, n'ont pas la possibilité de vider d'une autre manière, et en particulier devant les juridictions nationales, les différends qui les opposent. On relèvera à cet égard que le Conseil a admis une organisation (Interpol) dont le caractère interétatique a prêté à certaines discussions et avait dû à l'époque être vérifié auprès du Conseiller juridique des Nations Unies.

La seconde est que, par voie de corollaire, les organisations concernées offrent des garanties de solidité et de sérieux suffisantes pour assu-

rer une bonne exécution des décisions de justice. De ce point de vue, la notion d'organisation interétatique entendue dans son acception traditionnelle, c'est-à-dire composée d'Etats, revêt une signification particulière dans la mesure où elle fournit en principe de telles garanties (même si ces garanties ne sont pas absolues comme l'a malheureusement montré, par exemple, le sort fait au dernier jugement du Tribunal de la SDN dans l'affaire *Mayras*).

Il semble cependant possible de concilier ces deux considérations sans engager la procédure d'amendement du Statut du Tribunal administratif de l'OIT par la Conférence en vue de clarifier la situation. Il est à noter en effet que l'Etat hôte, lors de l'établissement de l'ISNAR sur son territoire, s'est assuré dans l'accord de siège, d'une part (article 19), que tout litige relatif aux contrats conclus par l'ISNAR serait soumis à l'arbitrage et, d'autre part (article 17), que l'ISNAR collaborerait avec les autorités de l'Etat hôte en vue de faciliter la bonne administration de la justice. A la lumière de consultations qu'il a eues récemment avec l'Etat hôte, le Bureau est d'avis que ces engagements, combinés avec l'affirmation par le pays hôte du caractère interétatique de l'organisation en question, semblent offrir des garanties suffisantes, même si ce ne sont pas celles qui résulteraient d'une structure interétatique plus classique. En effet, dans le cas improbable où des difficultés d'exécution devraient se présenter, rien n'empêcherait le Bureau ou le requérant de s'adresser aux autorités du pays hôte en vue de faire jouer l'article 17 susvisé à l'égard d'un jugement du Tribunal administratif de l'OIT de la même manière que pour toute autre décision de justice applicable.

6 novembre 1996

---

### 3. PARTICIPATION DE LA RÉGION ADMINISTRATIVE SPÉCIALE DE HONG KONG AUX ACTIVITÉS DE L'OIT — APPLICATION DES CONVENTIONS ET RECOMMANDATIONS DE L'OIT A LA RÉGION ADMINISTRATIVE SPÉCIALE DE HONG KONG

*Lettre adressée au Conseiller de la Mission permanente  
de la République populaire de Chine*

Suite à votre demande, j'ai l'honneur de me référer à des lettres antérieures (en date des 27 mars 1996, 15 juin 1995 et 21 avril 1995) adressées au gouvernement, ainsi qu'à l'échange de communications dont le texte a été publié dans le *Bulletin officiel* de l'OIT en 1990 (vol. LXXIII, série A, n° 1), accompagné de la Déclaration du Gouvernement de la Ré-

publique populaire de Chine transmise le 1<sup>er</sup> septembre 1989, qui a été notifiée aux Etats membres de l'OIT.

La question la plus immédiate concerne la participation de la Région administrative spéciale de Hong Kong à la Réunion régionale asienne qui doit se tenir durant la seconde moitié de 1997. Comme vous le savez, le projet de règlement révisé pour les Réunions régionales à venir, que la Commission des questions juridiques et des normes internationales du travail a soumis pour approbation au Conseil d'administration contient une clause sur la composition des Réunions régionales, qui est identique à la disposition régissant la composition des conférences régionales : l'une et l'autre prévoient « deux délégués gouvernementaux, un délégué employeur et un délégué travailleur de chaque Etat ou territoire invité par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail à se faire représenter à la réunion ». A cet égard, la Déclaration du Gouvernement chinois précise que la Région administrative spéciale de Hong Kong continuera à participer aux activités de l'Organisation internationale du Travail. Comme nous avons, je crois, eu l'occasion de l'indiquer oralement à la délégation chinoise, la pratique qui a été suivie dans le passé, et en particulier à la onzième Conférence régionale asienne (Bangkok, 26 novembre-2 décembre 1991), a consisté à faire siéger une délégation tripartite de Hong Kong, invitée par l'entremise du Gouvernement du Royaume-Uni (qui n'était pas lui-même représenté). Vous voudrez bien vous reporter à cet égard à la page pertinente de la liste définitive des délégations dont vous trouverez ci-joint copie. Ainsi qu'il ressort de la correspondance antérieure, la délégation tripartite de Hong Kong a été incluse dans la délégation du Royaume-Uni à la Conférence internationale du Travail. Comme la Déclaration indique que « A compter du 1<sup>er</sup> juillet 1997, la Région administrative spéciale de Hong Kong, en tant que partie intégrante du territoire de la République populaire de Chine, ne sera plus et ne devrait plus être considérée comme un territoire non métropolitain », le Bureau international du Travail adressera une invitation au Gouvernement chinois. Il appartiendra à ce gouvernement de prendre, à la lumière de l'échange de communications dont le texte a été publié dans le *Bulletin officiel*, les mesures nécessaires touchant la participation, au sein de sa délégation à la Réunion régionale asienne et aux sessions de la Conférence internationale du Travail, d'une délégation tripartite de la Région administrative spéciale de Hong Kong, conformément audit échange de communications.

La deuxième question a trait aux rapports gouvernementaux concernant l'application des conventions et recommandations à la Région administrative spéciale de Hong Kong. La Déclaration exprime le souhait que les conventions internationales du Travail continuent de s'appliquer à ladite Région et que les articles pertinents de la Constitution de l'Organisation internationale du Travail lui restent applicables, par analogie. Eu

égard à la Déclaration du Gouvernement concernant le statut de la Région administrative spéciale de Hong Kong à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1997, les observations que pourraient éventuellement formuler la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations à propos d'une période postérieure au 1<sup>er</sup> juillet 1997 figureront sous le titre « Chine » dans la section 1 de la deuxième partie du rapport de la Commission à la Conférence internationale du Travail, accompagnées d'une note renvoyant au *Bulletin officiel* susmentionné. Dans sa lettre du 27 mars 1996, le Bureau international du Travail a communiqué au Gouvernement chinois la liste des conventions qui ont été déclarées applicables à Hong Kong par le Gouvernement du Royaume-Uni.

21 novembre 1996

---

NOTES

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

<sup>2</sup> *CIJ Recueil 1989*, Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, par. 52.

<sup>3</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

<sup>4</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 15.

<sup>5</sup> L'expression « agent d'exécution », telle qu'elle est définie à l'alinéa *h* de l'article 2.1 du Règlement financier, désigne une entité à laquelle l'Administrateur (du PNUD) a confié la gestion d'ensemble, par les autorités gouvernementales nationales ou par une institution des Nations Unies, d'un programme ou d'un projet et qui doit à ce titre assumer la responsabilité de la production de produits, s'engager à réaliser des objectifs et rendre compte de l'utilisation des ressources du PNUD.

<sup>6</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

<sup>7</sup> Voir également le « Rapport du Secrétaire général sur l'examen de l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies » (A/C.5/47/88).

<sup>8</sup> Un « agent de réalisation », en tant qu'il se différencie d'un agent d'exécution, s'entend d'une entité engagée par un agent d'exécution et responsable envers lui de l'accomplissement de certaines tâches entrant dans le cadre de programmes/projets (règle 2.1, i des règles de gestion financière du PNUD).

<sup>9</sup> L'expression « dépenses d'appui des agents d'exécution » désigne les dépenses engagées par les agents d'exécution pour l'administration des activités au titre des programmes qui sont financés par des fonds du PNUD (règle 2.1, A, i des règles de gestion financière du PNUD).

<sup>10</sup> TD/63/Rev.2.

<sup>11</sup> Voir A/56/184, par. 19.

<sup>12</sup> Voir le Rapport du Secrétaire général intitulé « Planification, budgétisation et administration efficaces des opérations de maintien de la paix » (A/48/945 et Corr.1), par. 67. Voir également A/46/185, par. 13.

<sup>13</sup> Pour éviter que l'immunité de la juridiction pénale de l'Etat hôte dont jouissent les membres des contingents ne débouche sur un vide juridique, il est prévu dans l'accord bilatéral entre l'ONU et le pays qui fournit le contingent, que ce dernier accepte d'exercer sa juridiction à l'égard des crimes et délits qui pourraient être commis par un membre de son contingent militaire. Voir A/46/185, par. 24 et 25; voir également A/39/43, par. 136.

<sup>14</sup> A/46/634/Rev.1.

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

<sup>16</sup> *Ibid.*, vol. 993, p. 3.

<sup>17</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 15.

<sup>18</sup> *CIJ Recueil, 1979, Applicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, Avis consultatif du 15 décembre 1989*, par. 55.

<sup>19</sup> *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, annexes, point 41 de l'ordre du jour, document A/C.5/L.172*, par. 13.

<sup>20</sup> Voir le Rapport du Secrétaire général en date du 8 décembre 1995 sur la réforme des procédures de calcul des montants à rembourser aux Etats Membres au titre du matériel des contingents (A/50/807), par. 22.

<sup>21</sup> Voir J. A. Appleman, *Insurance Law and Practice*, vol. 4, rev. ed. (St Paul, Minn., 1969), sect. 2123, p. 35.

<sup>22</sup> *Ibid.*, sect. 2213, p. 125; et sect. 2211, p. 128.

<sup>23</sup> Voir le rapport du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires en date du 7 novembre 1986 (A/41/7/Add.6) recommandant l'adoption du programme d'auto-assurance; voir également la résolution 41/209 du 11 décembre 1986 confirmant les recommandations du Comité consultatif en faveur de l'adoption du programme d'auto-assurance.

<sup>24</sup> Résolution 1219 (XII) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1957, intitulée « Financement du développement économique ».

<sup>25</sup> Le Programme élargi n'avait été habilité à recevoir que des contributions de gouvernement (voir par exemple la résolution 222 (IX) du Conseil économique et social en date du 14 août 1949 (par. 8 et 9), approuvée par l'Assemblée générale dans sa résolution 304 (IV) du 16 novembre 1949).

<sup>26</sup> La structure organisationnelle et les activités actuelles du PNUD ont été définies par l'Assemblée générale dans sa résolution 2688 (XXV) du 11 décembre 1970. Dans cette résolution, l'Assemblée a parachevé la fusion des éléments Fonds spécial et Assistance technique du PNUD (voir par exemple par. 13).

<sup>27</sup> Voir également la résolution 37/226 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1982 intitulée « Activités opérationnelles pour le développement dans le cadre du système des Nations Unies ».

<sup>28</sup> Le mot « contributions » dans ce contexte est utilisé dans son sens général et doit être interprété comme désignant une contribution revêtant la forme d'un don du type prévu aux articles 4.14 et 4.16 du Règlement financier.

<sup>29</sup> Voir, par exemple, la décision 88/36 du Conseil d'administration du PNUD, par. 22.

<sup>30</sup> L'appendice B précise que le personnel du Siège qui renonce au statut de résident permanent « bénéficie des indemnités et prestations prévues par la disposition 104.7 » à partir du jour où il acquiert le statut de non-immigrant. Cette disposition n'indique pas clairement ce qui se passe lorsqu'un fonctionnaire renonce au statut de non immigrant et acquiert celui de résident permanent.

<sup>31</sup> Dans sa résolution 49/241, l'Assemblée générale a également décidé « de réexaminer, à sa cinquante et unième session, la question du droit à la prime de rapatriement et aux autres prestations liées à l'expatriation en ce qui concerne les fonctionnaires résidant dans leur pays d'origine et affectés dans un autre pays, à la lumière du rapport de la Commission de la fonction publique internationale demandé dans la section IID de sa résolution 48/224 ».

<sup>32</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

<sup>33</sup> Le Secrétaire général a, dans le cas de l'UNICEF, délégué ses pouvoirs en la matière au Directeur exécutif.

<sup>34</sup> L'avantage des contrats de louage de services est de permettre à l'Organisation de s'assurer le concours d'un personnel spécialisé aux fins de l'exécution de tâches de caractère temporaire. Dans le cas de l'UNICEF, les règles administratives actuellement applicables à tous les types de contrats de louage de services sont énoncées dans l'instruction admi-

nistrative CFAI/1991-11 du 23 décembre 1991. Les contrats de louage de services précisent bien que le statut juridique des experts en missions est celui de travailleurs contractuels indépendants et qu'ils ne peuvent en aucune manière être considérés comme des fonctionnaires ou employés de l'Organisation des Nations Unies ou de l'UNICEF, selon le cas.

<sup>35</sup> Il est à noter que les Conditions générales régissant les contrats qui doivent être joints à tout contrat avec un travailleur contractuel et en font partie contiennent une clause intitulée « Statut juridique » qui est conçue comme suit : « Le travailleur contractuel sera considéré comme ayant le statut de travailleur contractuel indépendant par rapport à l'UNICEF. Ses employés et sous-traitants ne seront en aucune manière considérés comme des employés ou agents de l'UNICEF. »

<sup>36</sup> Par cette résolution, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui soumettre des propositions concernant la possibilité : a) de mettre en place des mécanismes juridiques efficaces pour récupérer les fonds détournés, ainsi que le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires l'avait recommandé au paragraphe 53 de son rapport; b) d'engager des poursuites pénales contre ceux qui ont commis des fraudes à l'égard de l'Organisation.

<sup>37</sup> A/49/418, par. 32, d.

<sup>38</sup> A/48/572.

<sup>39</sup> Les contrats peuvent être conclus oralement mais nous n'examinons ici que les contrats passés par écrit. A cet égard, nous notons que la règle 110.22 des règles de gestion financière exige que les transactions avec un seul entrepreneur portant sur un montant égal ou supérieur à 2 500 dollars fassent l'objet d'un contrat ou d'une commande écrite.

<sup>40</sup> L'Organisation inclut généralement dans l'invitation à soumissionner une clause qui l'autorise à modifier les conditions énoncées dans ladite invitation à tout moment durant le processus de passation de marché. Nous ne traitons pas dans la présente réponse de l'application effective de cette clause.

<sup>41</sup> Article 104 de la Charte des Nations Unies.

<sup>42</sup> ST/AI/416, par. 7.

<sup>43</sup> Ibid., par. 11.

<sup>44</sup> ST/AI/376, par. 2.

<sup>45</sup> GB.265/LILS/WP/PRS/2.

<sup>46</sup> BIT, *Conférence internationale du Travail, douzième session, Genève, 1929*, vol. I, troisième partie (annexes), p. 733-734.

<sup>47</sup> Ibid., p. 763.

<sup>48</sup> Selon l'expression utilisée par M. Morellet, voir BIT, *Conférence internationale du Travail, douzième session, Genève, 1929*, vol. I, troisième partie (annexes), p. 743.

<sup>49</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331.

<sup>50</sup> Voir à cet égard les propositions du Bureau dans BIT, *Conférence internationale du Travail, douzième session, Genève, 1929*, vol. I, troisième partie (annexes), p. 755-756.

<sup>51</sup> Document GB.267/LILS/WP/PRS/1.

<sup>52</sup> Document GB.265/LILS/5, GB.265/8/2.

<sup>53</sup> Voir *Conférence internationale du Travail, douzième session, Genève, 1929, Compte rendu des travaux*, p. 743; le terme abrogation vise les conventions entrées en vigueur; pour les conventions qui ne sont pas entrées en vigueur, une telle opération ne devrait pas être qualifiée d'abrogation mais de « retrait ». Tel est le terme qui sera utilisé ci-après à son propos.

<sup>54</sup> GB.267/PFA/15/1.