

Extrait de :

NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1976

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)

	<i>Pages</i>
du Tribunal à l'égard d'une telle décision — Grievs de vices de procédure, appréciation erronée des faits et méconnaissance du droit à être entendu	162
21. Jugement n° 285 (4 octobre 1976) : Watson contre Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (Eurocontrol)	
Requête relative au mode de calcul d'une pension de retraite — Assujettissement des traitements à un coefficient d'ajustement en vue d'assurer à tous les fonctionnaires de même grade où qu'ils soient affectés le même pouvoir d'achat — Application d'un système analogue <i>mutatis mutandis</i> aux pensions de retraite — La disposition du Statut donnant aux titulaires de pensions de retraite le choix entre trois monnaies de paiement ne saurait être interprétée comme permettant aux intéressés de bénéficier à la fois du coefficient d'ajustement et d'une évolution favorable pour eux des taux de change . .	162
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 (DONNÉS OU RÉDIGÉS PAR LE SERVICE JURIDIQUE)	
1. Droit applicable aux contrats conclus par l'Organisation des Nations Unies avec des personnes privées — Procédure de règlement des différends découlant de ces contrats — Règles et pratiques applicables . . .	165
2. Protection de l'emblème des Nations Unies contre toute utilisation non autorisée conformément à la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale et à la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle	183
3. Obligation contractuelle incombant à l'Organisation des Nations Unies de rembourser un Etat Membre en raison de la destruction d'un avion fourni par cet Etat au Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan — Une telle obligation doit être remplie, que les sommes à rembourser soient ou non couvertes par des crédits ouverts à cette fin et indépendamment de la possibilité pour l'Organisation d'obtenir une indemnisation du tiers responsable de la destruction	184
4. Réunions de l'Organisation des Nations Unies et de ses organes tenues hors de leurs sièges respectifs — Pratique qui consiste à conclure des accords spéciaux avec les Etats hôtes au sujet des arrangements relatifs à ces réunions — Difficultés rencontrées en ce qui concerne l'inclusion dans lesdits accords d'une clause type de responsabilité	185
5. Procédure suivie dans certains cas où des additions à la liste des auteurs de projets de résolution suscitent des objections de la part des auteurs originaux — Question de savoir si cette procédure devrait être appliquée en ce qui concerne les Etats dont les auteurs originaux acceptent qu'ils parrainent le projet de résolution	187
6. Ordre de priorité des propositions aux termes du règlement intérieur de l'Assemblée générale — Signification du membre de phrase "selon l'ordre dans lequel elles ont été présentées" figurant aux articles 91 et 131 — Rôle du Secrétariat dans ce domaine	188

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
7. Ordre du vote sur les propositions présentées à une grande commission de l'Assemblée générale — Conformément au règlement intérieur de l'Assemblée, les propositions, qu'elles soient présentées par des Etats Membres ou par des organes principaux ou subsidiaires, sont mises aux voix selon l'ordre dans lequel elles ont été présentées, à moins que la commission n'en décide autrement	188
8. Octroi du statut d'observateur à des organisations intergouvernementales : dispositions réglementaires et pratique de l'Assemblée générale, du Conseil économique et social, de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et de la Commission des sociétés transnationales	191
9. Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains — Disposition de la résolution de convocation priant le Secrétaire général d'inviter tous les Etats à participer à la Conférence — Pratique du Secrétaire général dans l'application d'une clause "tous les Etats"	194
10. Audience accordée à des pétitionnaires par la Quatrième Commission de l'Assemblée générale — Une organisation dont la demande d'audience est agréée ne peut, en vertu de la pratique normale et sauf décision contraire de la Commission, présenter qu'un seul exposé principal qui doit être fait par une seule personne	195
11. Application de l'article 4.3 du Règlement financier à la Force d'urgence des Nations Unies [FUNU (II)] et à la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD)	196
12. Paiement par l'Organisation des Nations Unies des frais de voyage des représentants des Etats Membres à l'Assemblée générale — Conditions à remplir pour que le voyage aller-retour d'un représentant membre d'une mission permanente appelé à se rendre dans la capitale de son pays soit payé par l'Organisation des Nations Unies	201
13. Situation créée dans l'éventualité où l'Assemblée générale ne pourrait adopter, faute de la majorité des deux tiers requise, un barème des quotes-parts pour un exercice financier donné — Responsabilité de l'Assemblée générale concernant : 1) les dépenses de l'Organisation des Nations Unies inscrites au budget ordinaire; et 2) le financement de ces dépenses par répartition ou autrement — Procédures de répartition des dépenses	202
14. Question de savoir si le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale — Organes créés en application d'un traité — Les dispositions conventionnelles relatives au fonctionnement desdits organes ne peuvent être annulées par des résolutions de l'Assemblée générale	208
15. Question de savoir si la fourniture de matériel par une organisation non gouvernementale dans le cadre d'une activité relative à la nutrition et à l'éducation sanitaire en Rhodésie du Sud contreviendrait à la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité — Interprétation des résolutions du Conseil de sécurité relatives à la Rhodésie du Sud	209
16. Question de savoir si l'application par un Etat Membre des sanctions contre la Rhodésie peut être considérée comme une contribution à une opération de "maintien de la paix" dont le coût doit être supporté par tous les Etats Membres sous forme de contributions obligatoires au budget ...	211

TABLE DES MATIÈRES (suite)

	<i>Pages</i>
17. Dispositions de traités régissant les communications radio du personnel des projets du Programme des Nations Unies pour le développement sur le territoire d'un Etat Membre dans lequel se trouve une commission régionale — Portée des dispositions pertinentes de l'Accord de siège de la commission régionale intéressée	213
18. Normes de conduite que doivent observer les fonctionnaires des Nations Unies dans leurs activités extra-professionnelles — Les fonctionnaires de rang inférieur à celui de Sous-Secrétaire général ne bénéficient de l'immunité de juridiction que pour les actes qu'ils accomplissent dans l'exercice de leurs fonctions	215
19. Enregistrement des traités et des accords internationaux conformément à l'Article 102 de la Charte — Tout fait (y compris l'extinction ou la dénonciation) entraînant un changement dans un traité ou un accord international enregistré doit également être enregistré — Pratique du Secrétariat en ce qui concerne la recevabilité des enregistrements	216
20. Pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités multilatéraux en matière : 1) de réserves et objections aux réserves se rapportant à des traités qui ne comportent pas de dispositions sur ce point; 2) de rectification aux erreurs commises dans l'original d'un traité	217
21. Participation d'organisations internationales à divers traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général	224
22. Effet des déclarations générales faites par de nouveaux Etats lors de leur accession à l'indépendance en ce qui concerne la succession aux traités multilatéraux rendus applicables à leurs territoires antérieurement à l'indépendance	226
23. Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale — Effets juridiques des déclarations interprétatives et autres formulées lors de la ratification ou de l'adhésion — Une décision du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale déclarant incompatible avec l'objet et le but de la Convention une réserve déjà acceptée serait sans effet juridique	227
24. Accord international de 1975 sur le cacao — Position des pays qui ont exprimé leur intention d'appliquer l'Accord <i>de facto</i> en attendant une notification formelle d'application provisoire — Question de la participation de ces pays durant la période intérimaire au Conseil international du cacao — Une notification "d'intention d'appliquer l'Accord à titre provisoire" peut-elle être juridiquement considérée comme équivalant à une notification d'application à titre provisoire ?	229
25. Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation, interdisant l'exécution des actes de procédure dans les limites du district administratif, sauf avec le consentement du Secrétaire général — Immunités de l'Organisation des Nations Unies à l'égard des mesures d'exécution — Pratique de l'Organisation en ce qui concerne les dettes des fonctionnaires sanctionnées par l'autorité judiciaire — Impossibilité d'utiliser la pension d'un fonctionnaire pour assurer le recouvrement de dettes constatées par un jugement	230

TABLE DES MATIÈRES (suite)

Pages

26. Privilèges et immunités d'une personne nommée par un Etat Membre en qualité de "membre de sa mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies ayant rang d'ambassadeur" — Octroi automatique des privilèges et immunités diplomatiques aux personnes visées aux paragraphes 1 et 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies — La référence au paragraphe 2 de la section 15 de l'Accord à des "personnes désignées suivant accord entre le Secrétaire général" et l'Etat hôte s'applique à des catégories de personnes et non aux personnes elles-mêmes — Les représentants d'Etats Membres ont droit aux privilèges et immunités diplomatiques énoncés à la section 11 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — Interprétation du membre de phrase "durant l'exercice de leurs fonctions et au cours des voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion" figurant dans cette section — Statut de l'observateur permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies d'une organisation intergouvernementale dotée du statut d'observateur par l'Assemblée générale	232
27. Applicabilité de la législation sur le salaire minimal promulguée dans un pays aux domestiques étrangers au service d'agents diplomatiques ou de membres du personnel d'organisations internationales en poste dans le pays en cause — Fondement de la législation autorisant l'entrée de domestiques étrangers d'agents diplomatiques et de membres du personnel d'organisations internationales dans le pays où ceux-ci sont en poste — Etude de la pratique existante	237
28. Immunité de poursuites judiciaires et de juridiction des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle — Cette immunité n'exclut pas qu'un fonctionnaire soit appelé à témoigner en justice — L'immunité de juridiction peut être levée par le Secrétaire général dans les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation	242
29. Décision rendue par un tribunal pénal des Etats-Unis dans une affaire où un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies comparait en qualité de demandeur au nom de l'Organisation — Il appartient exclusivement au Secrétaire général et non pas aux autorités judiciaires du pays hôte de décider si, dans un cas donné, un fonctionnaire a agi dans l'exercice de ses fonctions ou a dépassé ses attributions et si l'immunité doit être levée — Procédures existantes pour le règlement des différends qui peuvent naître des décisions prises par le Secrétaire général à cet égard	244
30. Détermination aux fins de l'Organisation des Nations Unies de la situation matrimoniale d'un membre du personnel	247
B. — AVIS JURIDIQUES DES SECRÉTARIATS D'ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES LIÉES À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES	
1. Organisation internationale du Travail	248
2. Union postale universelle	249

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 (donnés ou rédigés par le Service juridique)

1. — DROIT APPLICABLE AUX CONTRATS CONCLUS PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES AVEC DES PERSONNES PRIVÉES — PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS DÉCOULANT DE CES CONTRATS — RÈGLES ET PRATIQUES APPLICABLES

Réponse à un questionnaire de l'Institut de droit international

DROIT APPLICABLE

I. — *L'Acte constitutif, les règlements internes de votre organisation ou des conventions internationales (accords de siège avec le pays hôte, etc.) fournissent-ils des indications sur le droit applicable aux contrats conclus avec des personnes privées ?*

La capacité de contracter de l'Organisation des Nations Unies découle de l'Article 104 de la Charte¹ et a été expressément consacrée par les dispositions de l'alinéa *a* de la section 1 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après dénommée "Convention générale")². Cette capacité a été pleinement reconnue dans la pratique tant par les organes d'Etat auxquels l'Organisation a dû faire appel pour les besoins de l'exécution de ses contrats que par les organismes officiels, les entreprises privées et les particuliers avec lesquels l'Organisation désirait contracter. Cette capacité de contracter, l'Organisation des Nations Unies l'a exercée par l'intermédiaire tant des membres du Secrétariat agissant au nom du Secrétaire général en sa qualité de plus haut fonctionnaire de l'Organisation que de certains organes subsidiaires créés à des fins déterminées par l'un de ses principaux organes. Des organes subsidiaires, tels que le FISE et l'UNRWA, auxquels l'Assemblée générale a confié une vaste gamme de fonctions directes, ont régulièrement conclu des contrats commerciaux en leur propre nom³.

En outre, la capacité de contracter a été expressément reconnue dans les statuts et règlements de certains organismes des Nations Unies, comme par exemple dans le Règle-

¹ L'Article 104 de la Charte stipule :

"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."

² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15. A la section 1 de l'article premier de la Convention générale, il est dit :

"L'Organisation des Nations Unies possède la personnalité juridique. Elle a la capacité :

"a) De contracter; . . ."

³ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, documents A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, p. 227.

ment de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU)⁴, l'Accord conclu avec le Gouvernement thaïlandais au sujet du siège de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (CEAEO)⁵ et le Règlement de la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre⁶.

Pour autant que l'on sache, aucun Etat n'a expressément assorti de réserves sa reconnaissance de la capacité de contracter de l'Organisation des Nations Unies. L'Organisation peut donc, sous réserve des restrictions que lui impose sa propre structure et du mandat qui lui est conféré par des résolutions de ses organes, exercer ses pouvoirs en la matière aux mêmes fins que toute autre entité juridique reconnue par les divers systèmes juridiques nationaux⁷.

Pas plus la Charte des Nations Unies que la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ou les règlements accordant aux organes subsidiaires de l'Organisation la capacité juridique de contracter n'indiquent quel est le droit applicable aux contrats conclus avec des personnes privées.

Concernant l'application de l'alinéa *b* de la section 7 de l'article III de l'Accord relatif au Siège conclu entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique ("Accord relatif au Siège")⁸, nous voudrions formuler les observations suivantes :

L'alinéa *b* de la section 7 de l'article III de l'Accord relatif au Siège stipule que

"sauf dispositions contraires du présent Accord ou de la Convention générale, les lois fédérales, d'Etat et locales des Etats-Unis seront applicables à l'intérieur du district administratif".

Pour déterminer si cette disposition s'applique aux contrats conclus dans le district administratif, il faut l'interpréter en s'aidant à la fois de la Charte des Nations Unies et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

Le principe d'interprétation peut être tiré de l'Accord relatif au Siège lui-même. A la section 26⁹ de celui-ci, il est stipulé que les dispositions de l'Accord et celles de la Convention générale se complètent. A la section 27¹⁰, il est stipulé, en outre, que les dispositions de l'Accord doivent être interprétées de manière à permettre à l'Organisation d'exercer ses fonctions et d'atteindre ses buts.

Beaucoup de contrats de l'Organisation sont exécutés au Siège. Toutefois, il arrive aussi qu'un certain nombre d'entre eux soient exécutés, que ce soit par l'Organisation elle-même ou par ses organes subsidiaires, dans des conditions variées et dans des pays différents. Si l'Accord relatif au Siège devait être interprété de manière que les lois fédérale, d'Etat et

⁴ Document ST/SGB/UNEF/1, par. 27. Au paragraphe 27 de ce règlement, il est stipulé que "le Commandant passe des contrats et prend des engagements aux fins de s'acquitter des fonctions qui lui incombent aux termes du présent règlement".

⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 260, p. 35, art. II, sect. 2.

⁶ Document ST/SGB/UNFICYP/1, art. IV, sect. 22. Ce document est également publié dans *l'Annuaire juridique*, 1964, à la page 183. Le Règlement est entré en vigueur le 10 mai 1964.

⁷ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 227.

⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. II, p. 11.

⁹ "Section 26

"Les dispositions du présent Accord complètent celles de la Convention générale. Dans la mesure où une disposition du présent Accord et une disposition de la Convention générale ont trait à la même question, les deux dispositions seront considérées, autant que possible, comme complémentaires et s'appliqueront toutes les deux sans que l'une d'elles ne puisse limiter les effets de l'autre. Toutefois, en cas de contradiction absolue, les dispositions du présent Accord prévaudront."

¹⁰ "Section 27

"Le présent Accord sera interprété à la lumière de son but fondamental, qui est de permettre à l'Organisation des Nations Unies de pleinement et efficacement exercer ses fonctions et d'atteindre ses buts au Siège de son activité aux Etats-Unis d'Amérique."

locale des Etats-Unis soient applicables aux contrats signés au Siège, il s'ensuivrait une dichotomie dans la pratique d'interprétation de la loi applicable à ces contrats : les contrats signés au Siège seraient régis par la loi des Etats-Unis et les contrats signés ailleurs (y compris ailleurs aux Etats-Unis mêmes) seraient régis par les principes généraux du droit ou par la loi spécifiée dans le contrat¹¹. Il en résulterait une confusion et des difficultés fâcheuses pour le bon fonctionnement de l'Organisation. La position de celle-ci a été que le lieu de la signature peut au plus être considéré comme un des nombreux facteurs de la détermination de la loi applicable au contrat. Pour cette raison, elle n'a jamais considéré que l'alinéa b de la section 7 de l'article III de l'Accord relatif au Siège imposait la loi locale aux contrats conclus au Siège.

Ainsi, l'Organisation se fonde sur les principes généraux du droit pour interpréter les contrats conclus par elle avec des personnes privées. Ni les Etats-Unis ni aucun autre Etat n'ont apporté de limitation expresse à une telle interprétation.

L'application des principes généraux du droit aux contrats conclus par l'Organisation des Nations Unies équivaut, pour reprendre les observations du juge Jessup, à invoquer les règles de conflit de lois et les principes¹². Il est permis de supposer que l'instance à laquelle on aurait recours pour régler un différend découlant d'un contrat conclu entre l'Organisation des Nations Unies et une personne privée s'inspirerait de ces principes. Dans ce cas, le choix de la loi applicable au contrat, comme l'a suggéré le professeur Cavers, résulterait non pas de l'application automatique d'une règle ou d'un principe de sélection, mais de la recherche d'une décision juste sur le principal¹³.

II. — a) *Quel est l'objet des principaux contrats conclus par votre organisation avec des personnes privées ? Pouvez-vous établir une classification des différents types de contrats en cause ?*

L'Organisation des Nations Unies a conclu une variété de contrats relevant du droit privé. Au Siège de l'Organisation, ils portent par exemple sur l'entretien, l'achat de matériel de bureau, la location de locaux et les travaux d'impression¹⁴. Parmi ces contrats figurent, en outre, des contrats conclus entre des personnes privées et l'ONU, notamment pour l'achat de matériel, de fournitures et d'équipement et l'exécution d'études, lorsque cette dernière fait office d'agent d'exécution pour des contrats conclus avec des personnes privées par d'autres organismes des Nations Unies, tels que le Programme des Nations Unies pour le développement, en vertu d'accords passés par ceux-ci avec des gouvernements. En outre, l'Organisation conclut des contrats avec des personnes privées, qu'il s'agisse d'individus, d'établissements ou de sociétés, auxquels elle confie des travaux temporaires pour compléter ceux qui sont effectués au Siège, comme par exemple des travaux de recherche, d'édition et de traduction. Elle fait également appel aux services de personnes privées en tant que consultants ou experts. Les contrats conclus à cette occasion peuvent donc être classés dans la catégorie des contrats relatifs à l'achat de matériel et d'équipement et des contrats de fourniture de services.

¹¹ L'Organisation ne considère pas qu'elle irait à l'encontre de ces principes en se fondant sur la loi imposée par le contrat lui-même. Il arrive parfois que le contrat contienne une clause relative au droit applicable, auquel cas, il pourrait être interprété conformément à cette disposition. Les clauses de ce type ne sont presque plus utilisées à l'heure actuelle. Voir l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 228.

Le plus souvent, le contrat ne fait aucune mention du droit applicable. Dans ces cas, les principes généraux du droit sont invoqués.

¹² Jessup, *Transnational Law*, New Haven, 1956, p. 94. On notera aussi que Jessup se réfère à l'affaire des prêts serbes dont avait été saisie la Cour permanente de Justice internationale. La Cour avait observé que certaines règles de droit international privé, qui pouvaient être énoncées dans des traités, étaient ainsi transformées "en droit international véritable".

¹³ *Ibid.*, p. 99.

¹⁴ *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies*, vol. V, art. 92 à 111 de la Charte, p. 332.

Il va de soi qu'un nombre important des contrats conclus par l'Organisation ont trait au recrutement du personnel¹⁵. Toutefois, ces contrats sont régis par le droit administratif interne de l'Organisation, tel qu'il figure dans le Statut du personnel¹⁶, le Règlement du personnel¹⁷ et les instructions administratives de l'Organisation des Nations Unies¹⁸.

II. — b) *Les contrats que votre organisation conclut avec des personnes privées précisent-ils en général (ou parfois, et alors dans quels cas) la loi ou le système juridique qui leur est applicable ?*

En règle générale, il n'a pas été précisé dans les contrats passés par l'Organisation des Nations Unies (les contrats commerciaux aussi bien que les contrats de travail), quel était le droit considéré comme applicable à ces accords¹⁹. Dans le cas des contrats de travail, le contrat lui-même est devenu un élément d'un système de droit administratif international distinct des divers systèmes juridiques nationaux qui n'a cessé de se développer. En conséquence, les références au droit interne figurant dans les contrats de travail n'ont pas été générales, mais visaient des dispositions particulières de ce droit (par exemple, les lois relatives à la sécurité sociale). Dans certains cas, très rares, elles n'avaient été introduites que pour servir de critère pratique aux fins du calcul des prestations de départ ou autres indemnités²⁰. Comme il est indiqué plus haut, ces dernières clauses ne sont presque plus utilisées à l'heure actuelle. De toute manière, leur insertion n'équivalait jamais à un choix d'un système donné de droit national destiné à régir le contrat de travail dans son ensemble. Un système de recours internes a été institué pour l'examen des différends graves auxquels peuvent donner lieu les contrats d'emploi des fonctionnaires. Appelé à interpréter des contrats de travail, le Tribunal administratif des Nations Unies s'est référé tant au droit administratif interne de l'Organisation qu'aux principes généraux du droit. Il a le plus souvent évité toute référence aux systèmes juridiques nationaux.

Dans le cas des contrats commerciaux, on a rarement fait mention expresse d'un système donné de droit interne. Selon la pratique en vigueur, on n'insère pas dans le contrat de clause relative au droit applicable, mais on prévoit le recours à l'arbitrage pour le règlement des différends lorsque les parties ne peuvent pas s'entendre par des négociations

¹⁵ L'Organisation est habilitée à engager des fonctionnaires par contrat par l'intermédiaire du Secrétaire général en vertu du paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte, qui stipule :

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

¹⁶ Conformément à l'Article 101 de la Charte, l'Assemblée générale a établi le Statut du personnel de l'Organisation des Nations Unies, par sa résolution 590 (VI) du 2 février 1952, et l'a ensuite amendé de temps à autre.

¹⁷ Document ST/SGB/Staff/Rules/1/Rev.4, 1977.

¹⁸ Les instructions administratives sont des documents internes du Secrétariat qui contiennent ou concernent des règles ou règlements, des interprétations de règles ou règlements, les modalités définies par le Secrétaire général pour l'application des règles et règlements, des instructions, des procédures et des déclarations de politique générale. Elles sont le principal moyen dont dispose le Secrétaire général pour communiquer avec les fonctionnaires à propos des questions ayant trait aux politiques financières et administratives et aux politiques en matière de personnel. Le document portant autorisation des instructions administratives est la circulaire ST/SGB/100 datée du 14 avril 1954. Voir document ST/AI/226.

¹⁹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 228.

²⁰ On trouvera des exemples de contrat de travail contenant des clauses de cette nature dans les affaires *Hilpern c. Office de secours et de travaux des Nations Unies* et *Radicopoulos c. Office de secours et de travaux des Nations Unies*, *Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*, n^{os} 1 à 70 (AT/DEC/1 à 70 — publication des Nations Unies, numéro de vente : 58.X.1), n^{os} 57, 63, 65 et 70.

directes²¹. Par exemple, c'est ainsi que les contrats conclus par l'ONU peuvent contenir une clause prévoyant le règlement des différends par voie d'arbitrage conformément aux procédures établies par l'American Arbitration Association, dans le cas des contrats passés avec des parties résidant aux Etats-Unis, par l'Inter-American Association, dans le cas des contrats passés avec des fournisseurs latino-américains, ou par la Chambre de commerce internationale, dans bon nombre des autres cas. Le contrat ne contient aucune autre mention du système juridique applicable²².

Dans un avis établi en réponse à une demande du Service juridique de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, la Division des questions juridiques générales du Service juridique de l'ONU a abordé la question de la désignation d'un système juridique dans les contrats conclus par l'Organisation des Nations Unies. Cet avis, en date du 10 décembre 1962, se lisait comme suit :

“Vous avez délibérément omis d'inclure dans votre projet de formule type toute disposition rendant le droit d'un Etat donné applicable à un contrat donné, et, en revanche, vous avez expressément prévu à l'article 17 que les droits et les obligations des parties seraient régis par le contrat et par les principes de droit généralement reconnus, à l'exclusion de toute loi nationale. L'idée sur laquelle repose la solution que vous avez adoptée est de ne pas prendre l'initiative de rendre les lois d'un Etat donné applicables à nos contrats. Toutefois, notre sentiment sur ce point trouve son expression dans le contrat du fait de l'absence totale de toute disposition en la matière et non pas par le biais d'une disposition expresse comme celle que vous avez insérée dans votre propre contrat.

“Nous avons estimé qu'il serait préférable en règle générale de ne traiter de cette question que lorsqu'elle viendrait à se présenter et compte tenu des circonstances de chaque cas au lieu d'en traiter à l'avance en insérant dans le contrat une disposition à ce sujet. Toutefois, nous avons inséré dans certains de nos contrats une disposition prévoyant l'application d'une loi déterminée, en raison de l'importance d'une telle disposition pour l'autre partie. Lorsque l'autre partie propose que la loi applicable soit celle de New York, il nous est relativement facile d'accepter cette proposition, parce que cette loi nous est familière. Nous essayons d'éviter toute référence à des lois qui ne nous sont pas familières, mais nous avons parfois dû céder. Dans ces cas, la loi retenue est généralement celle du pays de résidence de l'autre partie ou du pays où celle-ci a son

²¹ Bien que l'Organisation préfère recourir à des négociations officieuses entre les parties avant d'invoquer les dispositions du contrat relatives à l'arbitrage, ce processus n'est pas prévu expressément dans les contrats conclus par l'Organisation au Siège. Toutefois, les procédures applicables aux contrats conclus par l'Office des Nations Unies à Genève prévoient ce genre de négociations par le biais du recours préalable à un expert désigné. L'article 25 du *Cahier des clauses et conditions générales applicables aux marchés de fournitures* (document MUN/251/68-GE.68-6632) dispose :

“*Expertise*

“1. Si un différend survient à l'occasion de l'interprétation ou de l'exécution du marché, les parties font effectuer une expertise préalablement à toute instance judiciaire. La plus diligente des deux parties saisit l'autre par écrit de l'objet du différend en lui proposant le nom d'un expert. L'autre partie doit, dans le délai de dix jours, faire connaître si elle accepte ou non cet expert, et, en cas de refus, faire une contre-proposition à laquelle il devra être donné réponse dans les dix jours de sa notification. Cet échange de correspondance se fait par lettre recommandée avec accusé de réception.

“2. Si les deux parties ne parviennent pas à se mettre d'accord, l'expert est désigné, à la requête de la partie la plus diligente, par le Président de la Chambre de commerce internationale.

“3. L'expert a tous pouvoirs pour se faire remettre tous les documents, de quelque nature qu'ils soient, et pour solliciter des parties les explications qu'il juge nécessaires pour déterminer la nature et les causes du différend. Sa mission consiste à établir et à notifier aux parties, dans le délai d'un mois à compter de sa nomination, un rapport analysant l'origine et la nature du différend survenu et à proposer une solution.

“4. Les frais d'expertise seront à la charge des deux parties dans une proportion égale.”

²² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 228 et 229.

établissement, et je ne me souviens d'aucun exemple dans lequel il a été précisé que la loi d'un Etat tiers (c'est-à-dire d'un Etat autre que le pays de résidence de l'autre partie ou que l'Etat de New York) serait la loi applicable."

La position de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne toute mention de la loi ou du système juridique applicable demeure identique à celle exposée dans cet avis.

II. — c) *Si les contrats conclus par votre organisation avec des personnes privées précisent en général la loi ou le système juridique qui leur est applicable, s'agit-il de règles de droit internationales (droit international, droit interne de l'Organisation ou principes généraux du droit) ou d'un système de droit national (lequel ?) ? Dans ce dernier cas, le droit est-il considéré comme "gelé" à une certaine date ou n'y a-t-il aucune restriction de ce genre ? Est-il fait référence dans le contrat au droit national à titre subsidiaire ? Est-il fait référence à une combinaison de droit national et des principes généraux du droit ? Ou le droit applicable varie-t-il selon le contrat ? Si c'est le cas, tenez-vous compte de l'importance du contrat, de son objet, du fait qu'il est conclu et exécuté dans un seul ou dans plusieurs pays, de la personnalité publique ou privée du cocontractant ? Quels sont les effets de ces distinctions ? Veuillez fournir des exemples de clauses utilisées.*

Les contrats en question ne mentionnent expressément aucune règle de droit internationale. Toutefois, la pratique de l'Organisation des Nations Unies a été d'interpréter les contrats qu'elle a conclus en se fondant sur les principes généraux du droit, y compris le droit international, et sur les normes et les pratiques fixées par son droit interne, y compris son Règlement financier²³, les principes de la délégation des pouvoirs en application de la Charte et les règlements intérieurs promulgués en application de cet instrument.

Pour les questions de fond, le droit considéré comme applicable est toute la législation applicable à laquelle il est fait référence, le cas échéant, dans le contrat, qui était en vigueur au moment de la conclusion du contrat²⁴. Pour les questions de procédure qui pourraient se poser à l'occasion du règlement d'un différend, le droit applicable est le droit en vigueur au moment du règlement du différend.

Il n'est généralement fait référence à aucune loi nationale que ce soit à titre principal ou subsidiaire.

Il n'est fait référence à l'application d'aucune combinaison de loi nationale et de principes généraux du droit. Toutefois, dans la pratique, l'on veille particulièrement, lors de

²³ ST/SGB/Financial Regulations, 2 juillet 1975.

²⁴ Il convient, toutefois, d'attirer l'attention sur les conditions spéciales régissant le contrat d'emploi des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies. En plus de la lettre de nomination, qui constitue la base principale de la relation contractuelle, le Statut et le Règlement du personnel peuvent également faire partie de la base du contrat. A cet égard, le Tribunal administratif des Nations Unies, en particulier dans son jugement n° 19 (*Kaplan contre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies*), a établi une distinction entre les éléments contractuels et les éléments réglementaires que comporte la relation entre les fonctionnaires et l'Organisation :

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

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

"Si les éléments contractuels ne peuvent être modifiés sans l'accord des deux parties, par contre, les éléments réglementaires sont toujours susceptibles d'être modifiés à toute époque, au moyen de dispositions arrêtées par l'Assemblée générale, et ces modifications s'imposent aux membres du personnel." (*Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies*, nos 1 à 70, [AT/DC/1-70 — publication des Nations Unies, numéro de vente : 58.X.1, p. 70]).

Voir également le jugement n° 202 (*Queguiner contre le Secrétaire général de l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime*) [AT/DEC/202].

l'élaboration des contrats, à ce que ceux-ci soient en conformité générale avec la loi du lieu où ils sont conclus et seront exécutés et avec la loi nationale des cocontractants privés. De même, il peut être tenu compte de façon générale des lois nationales à l'occasion du règlement des différends résultant du contrat. Toutefois, dans aucun cas, l'Organisation des Nations Unies ne considère une loi nationale comme s'imposant à elle dans l'exécution des contrats ou le règlement des différends.

Donc, même si l'Organisation des Nations Unies ne fait aucune référence dans ses contrats à la loi applicable, elle peut accorder une attention spéciale aux législations nationales et, à l'occasion, consulter par courtoisie les autorités locales au sujet de l'état actuel de leur législation nationale.

II. — d) *Quelle est la tendance la plus récente dans la pratique contractuelle de votre organisation ?*

La tendance la plus récente dans la pratique contractuelle de l'Organisation des Nations Unies est d'éviter autant que possible toute référence à une loi déterminée, surtout étatique, comme loi applicable, et de considérer que la loi régissant le contrat doit être recherchée dans les principes généraux du droit, y compris le droit international, ainsi que dans les clauses du contrat lui-même.

III. — *Existe-t-il une jurisprudence ou une pratique établie au sujet de la loi applicable aux contrats conclus par votre organisation ? Dans l'affirmative, veuillez donner des exemples et le texte des principales décisions intervenues*

La pratique établie en ce qui concerne la loi applicable aux contrats est, comme nous l'avons déjà indiqué, d'éviter toute référence expresse à des lois étatiques et de se fonder sur les principes généraux du droit pour l'interprétation des contrats conclus avec des personnes privées.

L'alinéa *c* de la section 1 de la Convention générale mentionne expressément la capacité de l'Organisation des Nations Unies "d'ester en justice". Cette capacité a été largement reconnue par les autorités judiciaires et autres des Etats²⁵. La pratique suivie par l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les réclamations de droit privé dont elle fait l'objet, en particulier les réclamations au sujet de contrats, et les mesures prises pour réduire ou éviter ces réclamations est peu étendue.

On trouvera ci-après un exemple d'action en justice intentée par l'Organisation des Nations Unies pour régler un différend né d'un contrat auquel l'Organisation était partie.

Dans l'affaire *Balfour, Guthrie and Co. Ltd., et consorts contre Etats-Unis et consorts*²⁶, l'Organisation des Nations Unies a intenté une action à la suite d'une perte et d'un dommage subis par une cargaison de lait expédiée par le Fonds des Nations Unies pour l'enfance et transportée sur un navire américain : l'Organisation des Nations Unies a intenté une action commune avec six autres expéditeurs. Le tribunal a déclaré qu'eu égard au texte de l'Article 104 de la Charte, qui en tant que traité ratifié par les Etats-Unis constituait un élément de la loi des Etats-Unis, "il ne semblait pas que des mesures législatives d'application fussent nécessaires pour donner à l'Organisation des Nations Unies la capacité juridique aux Etats-Unis". Il a noté, en outre : "Toutefois, le Président a dissipé toute incertitude possible en désignant l'Organisation des Nations Unies au nombre des organisations qui ont qualité pour jouir des privilèges conférés par l'alinéa *a* de la section 2 de l'*International Organizations Immunities Act*." Ces privilèges comprenaient pour les organisations visées, "dans la mesure compatible avec l'acte qui les avait créées", la capacité "d'ester en justice".

²⁵ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 236.

²⁶ 90F. Supp. 831 (N.D. Cal., S.D., 5 mai 1950).

En outre, un certain nombre d'arbitrages ont eu lieu auxquels l'Organisation des Nations Unies était partie. Dans l'affaire *Starways Limited contre l'Organisation des Nations Unies*²⁷, l'Organisation des Nations Unies avait passé un contrat avec la compagnie d'aviation Sabena en vue de l'affrètement de plusieurs DC-4, qui devaient être basés dans la République démocratique du Congo, pour les besoins de la Mission des Nations Unies au Congo. L'un de ces appareils appartenait à la Starways Limited, sous-contractant de la Sabena, et était exploité par cette société. Cet appareil a été incendié et détruit le 17 septembre 1961, après avoir été attaqué par des forces rebelles hostiles à la Mission des Nations Unies. Une réclamation a été présentée par la Starways Limited et soumise à l'arbitrage. Le compromis d'arbitrage stipulait que la question de la responsabilité contractuelle n'avait pas à être examinée par l'arbitre.

Toutefois, il est particulièrement intéressant de noter qu'il était stipulé que le droit applicable était celui de l'ancien Congo belge. Le compromis d'arbitrage stipulait :

“Sauf pour ce qui est de la conduite de l'affaire et de la procédure indiquée dans le présent compromis, le droit applicable par l'arbitre est constitué par les codes et la législation du Congo belge qui demeuraient en vigueur dans la République démocratique du Congo en vertu de l'article 2 de la Loi fondamentale du 19 mai 1960.”

Il convient, toutefois, de noter que le droit applicable en l'espèce avait été fixé par accord entre les parties. Il n'était ni stipulé par le contrat ni automatiquement applicable en vertu des règles de conflit de lois.

IV. — *La conclusion des contrats (de fournitures, etc.) est-elle précédée de procédures d'appels d'offres mettant en compétition différents intéressés ? Quelles règles régissent ces procédures ?*

Le Bureau des services généraux de l'Organisation des Nations Unies est chargé de l'acquisition du matériel, des fournitures et des services, conformément aux dispositions applicables du Règlement financier et des Règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies (art. 10.5 et règles 110.16 à 110.24). L'article 10.5 du Règlement financier dispose que normalement les marchés de matériel, fournitures et autres articles nécessaires sont passés par adjudication avec publicité préalable. Les marchés ne peuvent être passés que par des fonctionnaires de l'Organisation à ce dûment habilités. Normalement, ce pouvoir est conféré au Sous-Secrétaire général Directeur des services généraux ou à son représentant autorisé²⁸. Il a été créé un comité des marchés qui est chargé de conseiller le Sous-Secrétaire général Directeur des services généraux, notamment mais non exclusivement, au sujet des marchés impliquant un engagement de dépenses de 10 000 dollars ou plus pour une seule commande, des contrats procurant à l'Organisation une recette de 5 000 dollars ou plus et des propositions concernant la modification ou le renouvellement des contrats²⁹.

Normalement, les marchés sont passés après mise en concurrence. Les appels à soumissions sont faits au moyen de la publication ou de la distribution d'avis officiels d'adjudication. Toutefois, si la nature du travail en cause interdit la procédure d'adjudication et que l'on procède à un appel d'offres, l'analyse comparative de ces offres est consignée par écrit³⁰. Les marchés peuvent être passés sans publicité préalable ni avis officiel d'adjudication lorsque la dépense à engager est inférieure à 2 500 dollars, dans le cas du Siège de l'Organisation des Nations Unies, de l'Office des Nations Unies à Genève ou de l'ONUDI

²⁷ Sentence arbitrale rendue le 24 septembre 1969, en application des règles de l'American Arbitration Association, par un arbitre unique, Howard H. Bachrach. Pour un résumé de l'affaire, voir l'*Annuaire juridique*, 1969, p. 245.

²⁸ Règle de gestion financière 110.16, b.

²⁹ Règle de gestion financière 110.17, a.

³⁰ Règle de gestion financière 110.18.

à Vienne, et inférieure à 1 000 dollars, dans le cas d'une commission économique régionale, étant entendu que la commande doit être conforme à certaines spécifications³¹. D'autres dérogations sont admises dans les cas où les prix sont fixés par une loi nationale³², où une normalisation des fournitures ou du matériel a reçu l'approbation préalable du Comité des marchés, où l'objet du contrat est considéré comme présentant un caractère prioritaire ou d'urgence particulier pour l'Organisation³³ et où le Sous-Secrétaire général Directeur des services généraux estime que la procédure d'adjudication ou d'appel d'offres ne donnerait pas des résultats satisfaisants³⁴. Tous les plis renfermant les soumissions sont ouverts en public, au lieu et à l'heure indiqués dans l'avis d'adjudication³⁵. Le marché est passé avec le soumissionnaire qualifié le moins disant. Toutefois, si l'intérêt de l'Organisation l'exige, toutes les soumissions peuvent être rejetées³⁶. Chaque acquisition entraînant des dépenses supérieures à certains montants doit faire l'objet d'un contrat écrit ou d'une commande écrite. Ces montants varient selon l'organisme des Nations Unies chargé d'exécuter le contrat³⁷.

V. — *Jugez-vous utile, pour éviter des contestations, d'élaborer des contrats aussi détaillés que possible, par exemple, sous forme de textes modèles ?*

Les marchés stipulent généralement un prix fixe et sont assortis de cahiers des charges détaillés où sont décrits les travaux à exécuter. Le travail de l'entrepreneur est contrôlé, le cas échéant, au moyen de rapports sur l'état d'avancement des travaux et au vu des résultats. L'Organisation évite les marchés n'imposant aucune limite en ce qui concerne les délais d'exécution et les coûts. Toutefois, certains types de travaux exigent une rémunération au temps. Les marchés au temps conviennent lorsque les travaux à exécuter sont mesurables. Par exemple, lorsqu'un contrat porte sur des travaux de forage, les paiements peuvent être fondés sur un taux fixe par pied ou par type d'opération.

Les marchés ne sont modifiés que s'il est convenu qu'il existe de bonnes raisons de le faire, par exemple en cas d'extension des travaux à exécuter, de modification de la portée des travaux ou d'un déplacement d'accent résultant d'une modification ou d'une extension en ce qui concerne les délais ou le personnel. Toutes les modifications entraînant des incidences financières doivent être soumises au Comité des marchés. Cet organe approuve les clauses générales du contrat modifié et veille à ce qu'elles soient compatibles avec celles du contrat original.

Le texte définitif du contrat peut être soumis pour examen et approbation au Service juridique, au Service financier et à la Division organique. Ce n'est pas toujours le cas, et en général cela ne se passe pas ainsi en ce qui concerne les contrats qui sont renouvelés périodiquement. Les contrats sont généralement signés au nom de l'Organisation des Nations Unies par le chef du Service des achats et des transports. Des exemplaires du contrat sont alors envoyés à l'organe contractant. Le cocontractant garde son ou ses exemplaires et renvoie les autres à l'Organisation.

La mesure dans laquelle un contrat détaillé s'avère utile varie en fonction d'un certain nombre de conditions, y compris la nature et les fins du contrat. Les contrats peuvent prendre diverses formes, notamment celle de commandes, de lettres d'accord ou de contrats en bonne et due forme. Les clauses "passe-partout" ou les clauses normalisées relatives aux "conditions générales" sont en principe les mêmes dans tous les contrats conclus par

³¹ Règle de gestion financière 110.19.

³² Règle de gestion financière 110.19, b.

³³ Règle de gestion financière 110.19, c à g.

³⁴ Règle de gestion financière 110.19, h.

³⁵ Règle de gestion financière 110.20.

³⁶ Règle de gestion financière 110.21.

³⁷ Règle de gestion financière 110.22.

l'Organisation des Nations Unies avec des personnes privées. Toutefois, l'Office des Nations Unies à Genève a mis au point ses propres "conditions générales". Dans les contrats de moindre importance ou lorsque certaines dispositions des "conditions générales" ne seraient pas applicables, ces conditions peuvent être partiellement supprimées ou figurer sous forme abrégée.

En mars 1975, il y a eu une réunion d'un groupe de spécialistes des contrats du Groupe de travail des questions administratives et financières de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées. Cette réunion s'est tenue en application d'une décision prise par le Groupe de travail à sa quinzième session, au cours de laquelle il a examiné un projet de formule de contrat type établi par l'Organisation des Nations Unies à l'intention de toutes les institutions spécialisées³⁸. A la réunion du Groupe, le représentant de l'Organisation des Nations Unies a déclaré que, à la suite de l'étude des observations communiquées par les institutions spécialisées, il était apparu à l'évidence que, à l'exception des "conditions générales", un contrat type unique destiné à être utilisé par toutes les institutions était difficile à établir, les conditions étant très différentes. Le représentant de l'Organisation des Nations Unies a donc suggéré qu'au lieu d'un contrat type rigide il serait préférable d'élaborer simplement un plan de contrat type en vue d'assurer la normalisation des contrats conclus par les organismes des Nations Unies. Le fonctionnaire chargé des marchés pourrait alors en adapter les éléments aux exigences spéciales du contrat³⁹. Les éléments du plan proposé étaient les suivants : a) une page de couverture type; et b) une liste type de dispositions contractuelles. La production de ces textes modèles illustre la tendance actuelle au sein du système à l'établissement de normes applicables par tous les organismes. Les efforts visant à normaliser les pratiques en matière d'élaboration des contrats sont déployés au sein du système des Nations Unies depuis quelque temps, et des directives ont été publiées en vue d'assurer autant que possible des pratiques uniformes⁴⁰.

VI. — *Pensez-vous que l'élaboration de règles matérielles internationales et de lois unificables dans le domaine des contrats (par exemple, au moyen de conventions internationales) et leur utilisation la plus large possible dans les relations commerciales internationales pourraient jouer un rôle utile dans la mise au point d'un système de droit international applicable aux contrats étudiés ?*

Oui, l'Organisation pense que l'élaboration et l'utilisation de telles règles pourraient jouer un rôle utile en ce qui concerne la question à l'étude.

PROCÉDURES DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

VII. — *Est-ce que l'acte constitutif, les règlements internes de votre organisation ou les conventions internationales (accords de siège avec le pays hôte, etc.) contiennent des dispositions sur le mode de règlement et l'organe qui doit connaître des différends issus des contrats que votre organisation a conclus avec des personnes privées ?*

La section 29 de la Convention générale stipule ce qui suit :

"L'Organisation des Nations Unies devra prévoir des modes de règlement appropriés pour :

³⁸ Document DP/WGAFM/R.15.

³⁹ Document DP/WGAFM/WP.3/R.1, par. 3.

⁴⁰ Il existe actuellement deux manuels publiés sous les auspices du Bureau des services généraux de l'Organisation des Nations Unies et destinés à fournir des directives en ce qui concerne les procédures d'élaboration des contrats, à savoir le *Manual of Procedures for Purchase and Standards Section* (New York, 1971) et le *Manual of Procedures for Contracts Section* (New York, 1971). Ce dernier manuel est destiné à fournir des modèles pour les contrats conclus par l'Organisation des Nations Unies en qualité d'organisation chargée de l'exécution de projets du PNUD.

“a) Les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé dans lesquels l’Organisation serait partie”.

L’Organisation des Nations Unies a toujours inséré des clauses compromissoires dans ses contrats pour que les différends de droit privé qui pourraient surgir se trouvent soumis à un mode de règlement approprié⁴¹.

VIII. — *Est-ce que les contrats en question contiennent généralement (ou parfois, et alors dans quel cas) une clause désignant l’organe qui serait appelé à connaître des différends éventuels relatifs à ces contrats ?*

Les contrats en question contiennent en général des dispositions prévoyant le règlement des différends par voie d’arbitrage.

En outre, on a accordé une attention particulière à la question du choix du lieu d’arbitrage et sa mention dans les contrats. En 1964, le Service juridique a donné au Bureau des services généraux un avis au sujet d’une proposition tendant à ce que le formulaire type de soumission et les contrats de l’ONU indiquent New York comme lieu d’arbitrage. Un extrait de cet avis est reproduit ci-dessous :

“De notre point de vue, New York présente des avantages pratiques comme lieu d’arbitrage. En revanche, il faut tenir compte du fait qu’une telle exigence pourrait dissuader certaines parties qui ne sont pas résidentes ou représentées à New York de présenter des soumissions pour des contrats de l’Organisation des Nations Unies, ce qu’il convient d’éviter. C’est pourquoi il ne nous semble pas tout à fait souhaitable d’indiquer New York comme lieu d’arbitrage dans le formulaire type de soumission.

“Par ailleurs, au cas où il serait évident, lors de la signature d’un contrat, qu’un important conflit d’intérêts existe entre l’Organisation des Nations Unies et la partie contractante touchant le lieu d’arbitrage, il serait bon d’inclure la question de l’accord sur le lieu d’arbitrage dans la clause relative aux différends. Si telle est la situation, et s’il est préférable pour l’Organisation des Nations Unies, dans un cas donné, que l’arbitrage ait lieu à New York, il faudrait s’efforcer de faire insérer d’un commun accord dans la clause compromissoire la phrase ci-après : “Tout arbitrage aura lieu à New York, à moins que les parties n’en soient convenues autrement”⁴².”

IX. — *Si les contrats en question contiennent effectivement des clauses au sujet du mode de règlement des différends, à quel type d’organe la compétence de connaître desdits différends est-elle attribuée : organe arbitral international ou national, tribunal administratif international ou tribunal national ? Veuillez donner des exemples de ces clauses.*

C’est à des organes de caractère arbitral qu’a été attribuée la compétence pour connaître des différends auxquels peuvent donner lieu ces contrats. L’Organisation des Nations Unies a utilisé diverses clauses compromissoires dans les contrats qu’elle a conclus. Ces dispositions prévoient le recours à l’arbitrage conformément aux procédures établies par l’American Arbitration Association ou par la Chambre de commerce internationale, ou aux termes d’arrangements *ad hoc* avec possibilité de recours en cas de conflit au Président du Tribunal administratif des Nations Unies. On trouvera ci-après trois de ces clauses :

a) “Toute contestation ou réclamation relative à l’interprétation ou à l’application des dispositions du présent Accord ou toute violation dudit Accord sera soumise à l’arbitrage dans la ville de New York conformément aux règles alors en vigueur de l’American Arbitration Association. Les parties au présent Accord conviennent que

⁴¹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 228.

⁴² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 229.

toute sentence arbitrale rendue à la suite de cette procédure constituera un règlement définitif de la contestation ou de la réclamation et sera obligatoire pour elles.”

b) “Tout différend qui surgirait à propos de l’interprétation ou de l’application des dispositions du présent contrat et qui ne serait pas réglé par voie de négociations directes sera soumis à l’arbitrage conformément aux règles alors en vigueur de la Chambre de commerce internationale. L’Organisation des Nations Unies et la partie contractante conviennent que toute sentence arbitrale rendue conformément au présent article constituera un règlement définitif du différend et sera obligatoire pour elles.”

c) “Tout différend auquel donnerait lieu le présent contrat ou qui surgirait à l’occasion de sa signature et qui ne serait pas réglé par voie de négociations sera soumis à l’arbitrage à New York, d’un arbitre unique accepté par les deux parties. Si les parties ne parviennent pas à s’entendre sur le choix d’un arbitre unique dans les 30 jours qui suivront la demande d’arbitrage, chacune d’elles devra désigner un arbitre et les deux arbitres ainsi désignés s’entendront pour en nommer un troisième. A défaut d’accord sur celui-ci, l’une ou l’autre des parties pourra demander au Président du Tribunal administratif de l’Organisation des Nations Unies de désigner le tiers arbitre. L’arbitre déterminera la répartition entre les parties des frais occasionnés par la procédure arbitrale. La sentence arbitrale qui sera rendue constituera un règlement définitif du différend.”

Le choix entre les trois clauses compromissaires dépend dans une certaine mesure des exigences particulières de chaque contrat, de la préférence des parties et de la mesure où elles connaissent les règles et procédures mentionnées, et il est fonction des coûts éventuels que pourrait entraîner ce mode de règlement des différends.

X. — *Les organes en question ont-ils été souvent appelés à se réunir ?
Leur fonctionnement a-t-il soulevé des difficultés ?*

L’Organisation des Nations Unies n’a eu recours à la procédure d’arbitrage que dans un nombre limité de cas. Les sentences arbitrales qui ont été rendues étaient principalement fondées sur les faits relatifs au contrat dont il s’agissait et n’ont pas soulevé de questions d’intérêt général sur le plan juridique, en ce qui concerne le statut, les privilèges et les immunités de l’Organisation⁴³. Fort peu d’affaires concernant des contrats commerciaux auxquels l’Organisation des Nations Unies était partie ont été portées devant des tribunaux nationaux; lorsque l’Organisation des Nations Unies était demanderesse, la question la plus souvent soulevée était celle de la capacité de l’Organisation d’ester en justice. Dans une affaire, il a été jugé qu’un organe subsidiaire des Nations Unies qui intente une action en vertu d’un contrat était tenu de se conformer aux règles en matière de compétence territoriale⁴⁴.

En général, la capacité de contracter de l’Organisation n’a été mise en cause qu’à la suite d’un différend touchant l’exécution d’un contrat donné. Il est arrivé plusieurs fois que l’autre partie contractante ait allégué que l’Organisation des Nations Unies n’était pas dotée de la personnalité juridique et que, par conséquent, elle ne pouvait pas faire valoir ses droits contractuels devant un tribunal local. Ces arguments, qui tendaient, en déniaient à l’Organisation la personnalité juridique, à lui contester la capacité d’ester en justice, ne semblent pas avoir été invoqués à l’occasion de différends commerciaux auxquels l’Organisation était partie, en tant que demanderesse, encore qu’ils aient été avancés dans des échanges de correspondance⁴⁵.

⁴³ Voir toutefois la sentence rendue par le professeur Battifol, citée ci-après.

⁴⁴ *Agence des Nations Unies pour le relèvement de la Corée contre Glass Production Methods, Inc., et al.*, 143 F. Supp. 248 (S.D.N.Y., 1956).

⁴⁵ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 227.

Quoi qu'il en soit, dans les affaires *Organisation des Nations Unies contre B.*⁴⁶ et *Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient contre Daan*⁴⁷, d'anciens membres du personnel ont contesté la personnalité juridique des deux organisations dont il s'agit lorsqu'ils ont été assignés en recouvrement de sommes qui leur avaient été payées par erreur au titre de leurs contrats d'emploi, mais les tribunaux ont rejeté leurs arguments. Il y a également lieu de noter que, à l'occasion d'un différend qui avait surgi en 1952 entre l'Organisation des Nations Unies et une firme privée avec laquelle elle avait conclu un contrat commercial, cette firme avait cherché à faire obstacle à la procédure arbitrale en demandant au tribunal de rendre une ordonnance au motif que, compte tenu de l'immunité de juridiction dont jouissait l'Organisation, celle-ci ne pouvait exiger en justice l'exécution de ses contrats. Dans un échange de correspondance, le Service juridique a rejeté cet argument en se fondant sur les précédents relatifs à l'immunité des Etats et sur l'acceptation par ceux-ci de la procédure arbitrale pour le règlement des différends. Par la suite, la firme intéressée a renoncé à son action tendant à écarter la procédure arbitrale⁴⁸.

En 1958, à la suite d'un différend qui s'était élevé au sujet de l'exécution d'un contrat commercial, l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient a tenté de recourir à l'arbitrage. La partie adverse ayant refusé de désigner un arbitre, ainsi qu'il était prévu dans le contrat, l'Office a prié le Président de la Cour d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale d'en désigner un. Celui-ci a nommé le professeur Henri Battifol, de la Faculté de droit de l'Université de Paris. L'extrait ci-après, tiré du passage de la sentence du professeur Battifol qui a trait à la compétence de l'arbitre, présente un intérêt général en ce qui concerne la capacité d'une organisation internationale ou de ses organes subsidiaires de conclure des contrats et d'en obtenir l'exécution :

“ . . . Attendu que l'Office de secours et de travaux, organe des Nations Unies, tient des traités en vertu desquels elle a été constituée, et notamment de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, du 13 février 1946, la personnalité juridique, et le pouvoir de contracter; que la stipulation d'une clause compromissoire, impliquée par ce pouvoir, trouve donc son fondement juridique dans un acte relevant du droit international public et se trouve valable par application de ce droit sans qu'il soit nécessaire, à ce point de vue, de l'appuyer sur une loi nationale, comme ce serait le cas pour un contrat entre personnes privées toujours soumises, à ce jour, à l'autorité d'un Etat, donc à un système juridique national, que ce soit par leur nationalité ou leur domicile, la situation de leurs biens ou le lieu de leur activité;

“Attendu que si certains systèmes juridiques permettent au signataire d'une clause compromissoire de saisir le juge de droit commun soit pour surveiller la procédure arbitrale, soit même, si ce juge l'estime opportun, pour le substituer à l'arbitre, une telle substitution suppose que la cause relève d'un système national ayant prévu cette possibilité, et réglé ses conséquences; que s'agissant en l'espèce d'une cause qui ne relève pas d'un système juridique national, mais du droit international public, lequel n'a pas prévu une telle possibilité, sans posséder d'ailleurs d'organisation propre à en régler les conséquences, il y a lieu d'entendre la clause compromissoire stipulée selon ses termes, lesquels excluent le recours au juge de droit commun sur les différends qu'elle vise, la solution étant d'ailleurs seule compatible avec l'immunité de juridiction des organismes internationaux;

“Attendu que le refus de la société défenderesse de concourir à la désignation de l'arbitre et à l'établissement du compromis ne doit pas faire obstacle à l'exécution de la

⁴⁶ Tribunal civil de Bruxelles, 27 mars 1952.

⁴⁷ Tribunal cantonal, Amersfoort (Pays-Bas), 16 juin 1948; Tribunal de district d'Utrecht, 23 février 1949; Cour suprême, 19 mai 1950.

⁴⁸ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 227.

clause compromissoire; que si les systèmes juridiques nationaux répartissent différemment en cas d'inexécution d'un contrat imputable au débiteur les rôles respectifs des dommages-intérêts et de l'exécution en nature, tous reconnaissent, à des degrés divers, le droit d'exiger cette dernière dans la mesure où elle est possible; attendu que le droit international, sur lequel est fondée la présente clause compromissoire, ne portant aucune prescription à ce sujet, il y a lieu de s'en tenir au principe général de l'effet obligatoire des contrats et de rechercher si l'exécution selon sa teneur de la clause compromissoire est possible malgré le refus de la partie défenderesse d'y concourir;

“Attendu que la désignation de l'arbitre malgré l'abstention de la partie défenderesse est possible au moins quand le contrat, comme dans la présente espèce, a prévu le recours à un tiers pour cette désignation en cas de désaccord des parties; qu'il n'y a pas lieu de distinguer entre le désaccord sur la personne à désigner et le désaccord sur l'opportunité d'une désignation; que la formule de l'article 12 (*Should the parties not agree within 30 days as to the choice of the arbitrator, the appointment will be made by the President of the Court of arbitration of the International Chamber of Commerce*) admet les deux éventualités, conformément à la volonté réelle des parties, qui a été de soumettre à l'arbitrage tout différend né du contrat;

“Attendu que le refus du défendeur de concourir à l'établissement du compromis peut être suppléé par la soumission à l'arbitre du projet de compromis proposé au défendeur, l'arbitre décidant si le texte proposé définit suffisamment et correctement, eu égard aux pièces produites et notamment à la correspondance des parties, l'objet du litige; que cette suppléance du contrat par un jugement, admise notamment en cas de refus d'exécuter une promesse de vente, n'est que l'exécution pure et simple, décidée par le juge, du contrat originaire, la décision rendue dans ces conditions tenant lieu de compromis;

“Attendu qu'en l'espèce la partie demanderesse a demandé au Président de la Cour d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale, conformément à l'article 12 des conditions générales annexées au contrat, la désignation de l'arbitre; qu'il y a été procédé; attendu que la demanderesse ayant soumis à l'arbitre désigné le projet de compromis proposé par elle à la société défenderesse, l'arbitre a estimé, au vu des pièces produites, que ce projet définissait suffisamment et correctement l'objet du litige; attendu que l'arbitre a donc été valablement saisi, et est compétent pour connaître du litige⁴⁹.”

L'arbitre s'est prononcé en faveur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies quant au fond du litige.

XI. — *L'attribution de la compétence doit-elle être considérée comme impliquant un choix quant à la loi applicable ? Ou la matière est-elle laissée à l'appréciation des organes en question ? Existe-t-il des décisions de ces organes à ce sujet ?*

L'attribution de la compétence à des organes arbitraux dûment constitués pour le règlement des différends ou des réclamations portant sur des contrats n'a pas été considérée comme impliquant un choix quant à la loi applicable. C'est aux arbitres qu'il appartient de déterminer quelle est la loi applicable au contrat. Le nombre de différends soumis à l'arbitrage n'est pas élevé et peu d'avis écrits et officiels ont été rendus. On peut toutefois mentionner l'opinion du professeur Battifol citée ci-dessus et les cas suivants : *Balakhany (Tchad) Limited contre Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et*

⁴⁹ *Ibid.*, p. 228.

*l'agriculture*⁵⁰; *Aerovias Panama, S.A. contre Organisation des Nations Unies*⁵¹; *Lamarche contre Organisation des Nations Unies au Congo*⁵².

XII. — a) *En cas d'action intentée par une personne privée contre votre organisation sur la base d'un contrat, invoquez-vous en règle générale l'immunité de juridiction ou en acceptez-vous la levée ?*

L'Organisation des Nations Unies ne renonce pas normalement à son immunité, sauf dans les cas comportant l'assurance en matière de responsabilité civile à l'égard de tiers. Au lieu de lever son immunité, elle a recours à l'arbitrage. Toutefois, en ce qui concerne son immunité, il y a lieu de noter que, comme indiqué à la section 2 de la Convention générale :

“L'Organisation des Nations Unies jouit en ce qui concerne ses avoirs et ses biens, où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où l'Organisation y aura expressément renoncé, dans un cas particulier . . .”

Des dispositions analogues figurent dans la majorité des autres accords internationaux relatifs aux privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies⁵³. Aux termes de l'article I de la section 1 de l'Accord avec la Suisse, ces privilèges découlent du droit international :

“Le Conseil fédéral suisse reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique de l'Organisation des Nations Unies. Cette organisation ne peut, en conséquence, selon les règles du droit international, être traduite devant les tribunaux suisses, sans son consentement exprès⁵⁴.”

L'immunité de juridiction ne fait pas partie des privilèges accordés à l'Organisation en vertu de l'Accord relatif au siège conclu avec les Etats-Unis. Avant que les Etats-Unis ne soient parties à la Convention générale⁵⁵, l'immunité de juridiction de l'Organisation dans ce pays était fondée sur la législation nationale⁵⁶. Il est stipulé à l'alinéa b de la section 2 du titre I de la Loi des Etats-Unis sur les immunités des organisations internationales :

⁵⁰ Sentence arbitrale en date du 29 juin 1972. Arbitre Barend van Marwijk Kooz, cité dans *l'Annuaire juridique* de 1972, p. 214 et 215.

⁵¹ Sentence arbitrale en date du 14 janvier 1965, conformément aux règles de l'American Arbitration Association.

⁵² Sentence arbitrale en date du 6 août 1965, conformément aux règles de la Chambre de commerce internationale.

⁵³ Pour les Commissions économiques régionales, voir section 7 de l'Accord relatif à la CEPAL (*Recueil des traités*, vol. 314, p. 49) et section 6 de l'Accord relatif à la CEAEO (*ibid.*, vol. 260, p. 35). Dans le cas de la CEA (*ibid.*, vol. 317, p. 101), il n'est pas prévu expressément que la Commission elle-même jouira d'une immunité de juridiction, bien que le siège de la Commission soit déclaré inviolable (section 2), que ses fonctionnaires jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes officiels (section 11, a) et que le Secrétaire exécutif lui-même et ses collaborateurs immédiats jouissent des privilèges et immunités diplomatiques (section 13); l'Accord et la Convention générale doivent être considérés comme complémentaires chaque fois qu'ils portent sur le même sujet (section 17).

⁵⁴ Série législative des Nations Unies. *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales* (ST/LEG/SER.B/10), p. 197.

⁵⁵ Les Etats-Unis ont adhéré à la Convention le 29 avril 1970.

⁵⁶ Même avant l'adhésion des Etats-Unis à la Convention générale, l'Organisation des Nations Unies considérait que son immunité de juridiction découlait du droit international général, si bien qu'elle était un élément du droit des Etats-Unis, même en l'absence de dispositions législatives nationales; elle estimait, en outre, que cette immunité découlait des Articles 105 et 104 de la Charte, traité auquel les Etats-Unis sont partie et qui constitue également un élément du droit interne de ce pays. Les tribunaux des Etats-Unis ont cependant préféré se fonder sur la législation nationale pour reconnaître l'immunité de juridiction de l'Organisation. Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, p. 244, note 49.

“Les organisations internationales, leurs biens et leurs avoirs, où qu’ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, bénéficieront de la même immunité de juridiction et des mêmes formes de procédure judiciaire que les gouvernements étrangers, sauf dans la mesure où ces organisations y auront expressément renoncé aux fins d’une action judiciaire quelle qu’elle soit ou en vertu des dispositions d’un contrat⁵⁷.”

On peut signaler une décision judiciaire ayant trait aux immunités de l’Organisation des Nations Unies. Dans l’affaire *Curran contre Ville de New York et consorts*⁵⁸, le demandeur avait intenté une action contre la Ville de New York, le Secrétaire général et d’autres personnes, en vue de faire annuler les cessions de terrains et de servitudes consenties par la Ville de New York à l’Organisation, en vue de l’établissement de son Siège, l’exonération fiscale prévue en faveur du district administratif du Siège ainsi que l’allocation par la Ville de crédits pour l’aménagement des rues avoisinantes. Le Secrétaire général opposa une fin de non-recevoir au demandeur en invoquant l’immunité de juridiction à laquelle il avait droit. L’*attorney* des Etats-Unis pour le district Est de New York informa la Cour que le Département d’Etat reconnaissait et certifiait l’immunité de l’Organisation des Nations Unies et celle du Secrétaire général. La Ville de New York opposa une fin de non-recevoir en invoquant le défaut d’intérêt du demandeur. La Cour conclut au rejet de la demande et déclara ce qui suit :

“Le Département d’Etat, organe politique de notre gouvernement, ayant sans réserve ou condition aucune reconnu et certifié l’immunité de juridiction de l’Organisation des Nations Unies et du sieur Lie, défendeur, il ne saurait désormais être question pour la Cour de trancher le litige.”

Dans un certain nombre de cas, et en particulier lorsqu’il s’agissait d’actions intentées devant des tribunaux des Etats-Unis et mettant en cause les immunités de l’Organisation des Nations Unies, l’Organisation est intervenue à titre d’*amicus curiae*. Ces cas se sont produits pour la plupart dans les années qui ont suivi immédiatement la création de l’Organisation. A l’heure actuelle, la pratique consiste à invoquer l’immunité de juridiction de l’Organisation des Nations Unies dans une communication écrite adressée au ministère des affaires étrangères de l’Etat intéressé. Si l’on dispose d’un délai suffisant, on fait parvenir cette communication par l’intermédiaire du représentant permanent de l’Etat intéressé au Siège de l’Organisation. Dans ladite communication, on prie le ministère des affaires étrangères de prendre les mesures nécessaires pour que le service gouvernemental compétent (généralement le ministère de la justice ou le Parquet) demande au tribunal de déclarer l’action irrecevable en raison de l’immunité dont jouit l’Organisation. Si l’Organisation reçoit une citation ou une invitation à comparaître, elle la renvoie au ministère des affaires étrangères. Lorsque des actions ont été intentées par d’anciens fonctionnaires, l’Organisation des Nations Unies a généralement précisé dans la note qu’elle a adressée au ministère des affaires étrangères que l’intéressé disposait d’une autre voie de recours dans le cadre de la procédure interne instituée à cette fin par l’Organisation pour son personnel⁵⁹.

⁵⁷ Série législative des Nations Unies. *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d’organisations internationales* (ST/LEG/SER.B/10), p. 129.

⁵⁸ *Supreme Court (Special Term) of Queen’s County*, 29 décembre 1957 (77 N.Y.S. 2d.266). L’Organisation des Nations Unies n’était pas elle-même défenderesse. On peut toutefois supposer que le Secrétaire général avait été cité en sa qualité de représentant de l’Organisation.

⁵⁹ *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 245.

Il est arrivé que des tribunaux locaux aient rendu des décisions refusant à l'Organisation ou à l'un de ses organes subsidiaires le bénéfice de l'immunité bien qu'il n'y ait pas eu renonciation à l'immunité⁶⁰.

L'affaire *Bergaveche contre le Centre d'information des Nations Unies*⁶¹ concernait un employé du Centre d'information des Nations Unies à Buenos Aires. En 1954, lorsque son contrat temporaire ne fut pas renouvelé, il intenta une action devant le tribunal du travail local en vue d'obtenir une indemnité de licenciement. Le Centre d'information des Nations Unies refusa d'accepter la compétence du tribunal et demanda au ministère des affaires étrangères de faire savoir à ce dernier que le Centre jouissait de l'immunité de juridiction. Le tribunal déclara l'action irrecevable pour le motif que, en vertu de l'Article 105 de la Charte et des dispositions de la Convention générale, il n'était pas compétent.

A la suite d'une nouvelle demande de M. Bergaveche, un autre tribunal du travail rendit le 7 février 1956 une décision par laquelle il se déclarait compétent, en raison du fait que l'Argentine n'était pas partie à la Convention générale. L'Argentine adhéra à la Convention le 31 août 1956, et, en avril 1957, le *Ministerio Público* fit savoir au tribunal du travail qu'il y avait lieu de déclarer l'action irrecevable étant donné que l'ONU et les organisations apparentées jouissaient de l'immunité de juridiction en vertu de la Convention et que celle-ci avait désormais force de loi en Argentine. En conséquence, le tribunal déclara l'action irrecevable le 23 avril 1957. On fit valoir en appel que, M. Bergaveche ayant cessé d'être au service de l'Organisation en 1954, la loi adoptée en 1956 ne pouvait lui être appliquée rétroactivement et qu'en tout cas, si le législateur avait entendu donner à la loi un effet rétroactif, il ne pouvait ce faisant porter atteinte à des droits acquis en vertu de la législation du travail. Dans sa décision du 19 mars 1958, le tribunal rejeta les arguments de l'appelant, considérant que la loi dont il s'agissait était une loi de procédure qui s'appliquait immédiatement aux affaires en cours aussi bien qu'aux actions futures.

Dans un mémorandum intérieur rédigé en 1948 par le Service juridique, il était indiqué, au sujet de la section 2 de la Convention générale, que les mots "sauf dans la mesure où l'Organisation y a expressément renoncé, dans un cas particulier" se rapportent nécessairement à l'expression qui les précède immédiatement ("jouissent de l'immunité de juridiction") et qu'en conséquence

"il semblerait que cet article n'autorise l'Organisation des Nations Unies à renoncer à son immunité de juridiction que dans la mesure où il s'agit d'un cas particulier et qu'une telle renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution".

Cette conclusion était conforme à de nombreuses décisions rendues par des tribunaux nationaux, notamment des tribunaux anglais et américains, en ce qui concerne la renonciation aux immunités dont jouit l'Etat. Le mémorandum poursuivait :

"Selon les rapports de la Commission préparatoire de l'Organisation des Nations Unies, la section 2 de la Convention générale est fondée sur des dispositions analogues figurant dans les actes constitutifs d'organisations internationales. Certains de ces instruments constitutionnels, celui relatif à l'Office de secours et de travaux des Nations

⁶⁰ Un certain nombre de ces décisions, émanant pour la plupart de juridictions de première instance, ont été rendues dans des affaires concernant l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient. On en trouvera un bref exposé dans le rapport annuel du Secrétaire général, *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 1 (A/2663)*, p. 121 à 123, et dans le *Répertoire de la pratique suivie par les organes des Nations Unies, Supplément n° 2*, vol. III (p. 518 et 519 du texte anglais). On trouvera de plus amples renseignements dans le rapport annuel du Directeur de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies, *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 17 (A/2717)*, annexe G. par. 11, i; *ibid.*, dixième session, *Supplément n° 15 (A/2978)*, annexe G. par. 19; *ibid.*, onzième session, *Supplément n° 14 (A/3212)*, annexe G. par. 19; *ibid.*, treizième session, *Supplément n° 14 (A/3931)*, annexe H, par. 26.

⁶¹ *Camara Nacional de Apelaciones del Trabajo de la Capital Federal*, 19 mars 1958.

Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient, par exemple, stipulent que les gouvernements membres accordent à l'administration les facilités, privilèges, immunités et exemptions qu'ils s'accordent réciproquement, notamment l'immunité à l'égard de toutes poursuites et procédures judiciaires, sauf avec le consentement de l'Office ou dans la mesure prévue dans tout contrat conclu par l'Office ou pour son compte.

“Une disposition analogue figure à la section 3 de l'article IX de l'Accord relatif au Fonds monétaire international, qui prévoit la renonciation à l'immunité à l'occasion d'une action en justice ou aux termes d'un contrat, distinguant ainsi l'une de l'autre les deux formes de renonciation. Il semble que ni la Commission préparatoire ni l'Assemblée générale n'aient entendu étendre à ce point les cas de renonciation en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, car autrement une disposition analogue aurait été insérée dans le texte au lieu des simples mots “immunité de juridiction”. En fait, les termes utilisés dans le projet initial établi pour cette section étaient les suivants : “L'Organisation, ses biens et ses avoirs, quels que soient leur siège et leur détenteur, jouissent de l'immunité à l'égard de toute forme d'action judiciaire, sauf dans la mesure où elle renonce expressément à cette immunité pour une instance particulière ou en vertu des termes d'un contrat.”

“La Commission juridique de la Commission préparatoire a modifié ce libellé pour lui donner sa forme actuelle, qui est d'une portée plus restreinte. Il faut en conclure que ni la Commission préparatoire ni l'Assemblée générale n'ont entendu étendre le droit de renoncer à l'immunité de juridiction de manière à comprendre celui de renoncer, à l'avenir, à cette immunité en vertu des termes d'un contrat.

“Etant donné que la Convention générale autorise l'Organisation des Nations Unies à renoncer à son immunité de juridiction dans un cas particulier, on peut supposer que c'est le Secrétaire général qui est investi du pouvoir de renoncer à cette immunité étant donné que c'est lui qui est chargé de l'administration de l'Organisation. Il est impossible de concevoir que le Secrétaire général doive demander de plus amples pouvoirs à l'Assemblée générale chaque fois qu'un acte de procédure doit être signifié à l'Organisation; d'autre part, le fait que l'Assemblée générale ait jugé nécessaire de prévoir expressément une restriction, dans le cas de mesures d'exécution, au droit de renoncer à l'immunité de juridiction semble indiquer qu'elle entendait déléguer au Secrétaire général le pouvoir de décider quand il y avait lieu de renoncer à l'immunité, étant donné que si elle voulait se réserver un tel pouvoir il n'aurait pas été nécessaire de restreindre son propre droit de renonciation. A cet argument, on peut répondre que la Convention générale prévoit expressément que le Secrétaire général peut lever une immunité, dans le cas d'un fonctionnaire ou d'un expert de l'Organisation des Nations Unies (sections 20, 23 et 29). Mais, en l'occurrence, une telle disposition est nécessaire car, à défaut, on pourrait supposer que le fonctionnaire ou l'expert dont il s'agit a le droit de renoncer à sa propre immunité. Dans le cas de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général est “le plus haut fonctionnaire de l'Organisation”, et, par conséquent, une telle précision au sujet de ses pouvoirs n'a probablement pas paru nécessaire ni à la Commission préparatoire ni à l'Assemblée générale⁶².”

Dans la pratique, c'est le Secrétaire général qui a décidé, dans tous les cas, s'il y avait lieu ou non de renoncer à l'immunité dont jouit l'Organisation.

XII. — b) *Votre position quant à la levée de l'immunité dépend-elle de la juridiction saisie et du droit que celle-ci appliquerait ?*

Les seuls cas où l'Organisation lèverait normalement son immunité seraient ceux comportant l'assurance en matière de responsabilité civile à l'égard de tiers.

⁶² *Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 247.

Un exemple serait une police d'assurance-automobile. Aux termes du paragraphe E de sa résolution 23 (I) de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a été chargé de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les conducteurs de toutes les voitures officielles de l'Organisation ainsi que tous les membres du personnel qui possèdent ou conduisent des voitures soient dûment assurés contre les accidents aux tiers. Dans un mémorandum rédigé en 1949, le Service juridique a déclaré :

“Comme il n'est réellement pas possible de contracter une assurance sans reconnaître à l'assureur le droit de contester toute action qui pourrait être intentée contre l'Organisation, le Secrétaire général a, évidemment, le pouvoir de renoncer à l'immunité de l'Organisation afin que les intéressés puissent engager de telles actions⁶³.”

XII. — c) *Quelle est votre position lorsque le contrat en cause ne prévoit pas de mode de règlement des litiges ?*

Il est extrêmement rare qu'il n'y ait aucune disposition relative à l'arbitrage. Si l'autre partie le souhaite, l'Organisation n'insère pas la clause compromissoire, mais fait figurer une disposition stipulant qu'elle n'entend pas renoncer à son immunité. Dans la pratique, il est courant que tous les contrats prévoient expressément que l'arbitrage sera la méthode de règlement des litiges. Cependant, si le cas envisagé se produit effectivement, l'Organisation ne renoncerait pas généralement à son immunité de juridiction, mais rechercherait le règlement du litige par un organe autre que des tribunaux nationaux, en général par l'arbitrage.

QUESTION D'ORDRE GÉNÉRAL

XIII. — *Considérez-vous la pratique actuelle comme satisfaisante ? Dans quel sens souhaiteriez-vous qu'elle se développe ou s'oriente ?*

En général, la pratique actuelle est jugée satisfaisante⁶⁴.

26 février 1976

2. — PROTECTION DE L'EMBLÈME DES NATIONS UNIES CONTRE TOUTE UTILISATION NON AUTORISÉE CONFORMÉMENT À LA RÉOLUTION 92 (I) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE ET À LA CONVENTION DE PARIS POUR LA PROTECTION DE LA PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE

Lettre adressée à un particulier

Notre attention a été attirée sur un avis publicitaire paru dans un périodique numismatique et annonçant que vous fabriquez et vendez des médailles reproduisant l'emblème des Nations Unies.

Nous vous prions de noter que l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies est soumise à des restrictions fixées par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1946 et indiquées dans sa résolution 92 (I) du 7 décembre 1946. Cette résolution, qui vise à empêcher que le nom et l'emblème des Nations Unies soient employés à des fins non autorisées, en

⁶³ *Ibid.*, p. 248.

⁶⁴ La réponse ci-dessus a été communiquée au rapporteur de l'Institut de droit international sur la question des contrats conclus par les organisations internationales avec des personnes privées, en vue de la préparation de son rapport à la Quatrième Commission de l'Institut. Le 6 septembre 1977, l'Institut de droit international a adopté une résolution sur la question qui est reproduite dans son rapport sur sa session d'Oslo (1977).

particulier à des fins commerciales, dispose qu'ils ne peuvent être utilisés sans l'autorisation préalable du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies. Elle recommande également aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies de prendre toutes mesures législatives ou administratives qui peuvent s'avérer nécessaires pour empêcher l'emploi du nom ou de l'emblème des Nations Unies, sauf autorisation du Secrétaire général.

L'emblème des Nations Unies est également protégé en vertu de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 6 *ter* de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle, à laquelle votre pays est partie.

La fabrication par votre société de médailles reproduisant l'emblème des Nations Unies n'a pas été autorisée et doit cesser.

Si vous désirez éviter que nous poursuivions l'affaire, vous voudrez bien nous aviser promptement, c'est-à-dire au plus tard dans un délai de deux semaines, que vous avez pris des mesures : *a*) pour mettre fin à cette utilisation non autorisée de l'emblème des Nations Unies; et, en particulier, *b*) pour retirer toutes les médailles en question de la vente ou de tout autre circuit de distribution.

Seuls les timbres et les médailles émis sous les auspices officiels de l'Organisation des Nations Unies peuvent porter son nom ou reproduire son emblème. Une société est déjà titulaire d'une licence pour la fabrication de médailles commémoratives de l'Organisation des Nations Unies et nous n'envisageons pas actuellement de délivrer de nouvelles autorisations.

12 mars 1976

3. — OBLIGATION CONTRACTUELLE INCOMBANT À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DE REMBOURSER UN ETAT MEMBRE EN RAISON DE LA DESTRUCTION D'UN AVION FOURNI PAR CET ETAT AU GROUPE D'OBSERVATEURS MILITAIRES DES NATIONS UNIES DANS L'INDE ET LE PAKISTAN — UNE TELLE OBLIGATION DOIT ÊTRE REMPLIE, QUE LES SOMMES À REMBOURSER SOIENT OU NON COUVERTES PAR DES CRÉDITS OUVERTS À CETTE FIN ET INDÉPENDAMMENT DE LA POSSIBILITÉ POUR L'ORGANISATION D'OBTENIR UNE INDEMNISATION DU TIERS RESPONSABLE DE LA DESTRUCTION

Mémoire adressé au Chef de la Section activités politiques et juridiques et services communs de la Division du budget

1. En réponse à votre mémoire du 22 mars 1976, nous estimons que l'Organisation des Nations Unies est tenue de s'acquitter des obligations qu'elle ne conteste pas avoir contractées, indépendamment du point de savoir s'il existe une résolution portant ouverture d'un crédit ou si elle a sur un tiers une créance qu'elle n'a pu encore recouvrer.

2. En ce qui concerne le cas de l'avion que vous mentionnez, il est incontestable que l'accord entre l'Organisation des Nations Unies et [nom d'un Etat Membre] relatif à la fourniture de cet avion au Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies dans l'Inde et le Pakistan n'a pas été conclu *ultra vires* et il n'existe pas d'autres raisons de douter de sa validité. Il était tout à fait équitable de prévoir que l'Etat Membre intéressé serait remboursé en cas de destruction de l'avion. Il n'existe pas dans l'accord de clause stipulant expressément ou implicitement que le remboursement est subordonné à la possibilité pour l'Organisation des Nations Unies d'obtenir des dommages-intérêts du tiers responsable de la destruction. L'ONU ne peut donc que respecter les clauses arrêtées d'un commun accord.

3. Dès les débuts de l'Organisation, l'Assemblée générale a reconnu qu'il peut naître des obligations légales valides qui ne sont pas couvertes par des crédits spécifiques, et, pour qu'il soit possible de faire face à de telles obligations, elle a prévu la création d'un Fonds de roulement et adopté une série de résolutions relatives aux dépenses imprévues et extraordinaires, dont la dernière en date est la résolution 3540 (XXX) du 17 décembre 1975. Cette résolution a autorisé le Secrétaire général, dans certains cas avec l'assentiment préalable du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et sous réserve des dispositions du règlement financier et d'une disposition particulière concernant les grosses dépenses relatives au maintien de la paix et de la sécurité, "à engager des dépenses au titre des dépenses imprévues et extraordinaires de l'exercice biennal 1976-1977". La résolution 3541 (XXX) de l'Assemblée générale en date du 17 décembre 1975, la plus récente qui ait trait au Fonds de roulement, dispose que :

"5. Le Secrétaire général est autorisé à avancer, par prélèvement sur le Fonds de roulement :

". . .

"b) Les sommes qui pourront être nécessaires pour faire face aux engagements de dépenses dûment autorisées conformément aux résolutions adoptées par l'Assemblée générale, en particulier la résolution 3540 (XXX) du 17 décembre 1975, relative aux dépenses imprévues et extraordinaires, étant entendu que le Secrétaire général demandera, dans le projet de budget, des crédits pour rembourser le Fonds de roulement."

Ces résolutions s'appliquent aussi bien à l'obligation contractée à l'égard de l'Etat Membre intéressé qu'aux obligations découlant d'accidents ou de décès imputables à l'exercice de fonctions au service de l'Organisation des Nations Unies, aux obligations découlant de jugements du Tribunal administratif ou de sentences de tribunaux d'arbitrage appelés à interpréter les contrats conclus par l'Organisation des Nations Unies et aux autres obligations juridiques de régler des "dépenses imprévues et extraordinaires".

4. L'obligation pour l'Organisation des Nations Unies de se conformer aux accords qu'elle a conclus n'est pas subordonnée au recouvrement des créances qu'elle a sur des tiers, à moins que lesdits accords ne le spécifient. En droit, la créance de l'Organisation sur le tiers qui a détruit le bien est, en ce qui concerne l'Etat Membre propriétaire, *res inter alios acta*. D'un point de vue pratique, l'Organisation des Nations Unies compromettrait sérieusement sa réputation et son crédit si la rapidité avec laquelle elle s'acquitte de ses obligations dépendait de celle que ses débiteurs les plus réticents mettent à la régler.

24 mars 1976

4. — RÉUNIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DE SES ORGANES TENUES HORS DE LEURS SIÈGES RESPECTIFS — PRATIQUE QUI CONSISTE À CONCLURE DES ACCORDS SPÉCIAUX AVEC LES ÉTATS HÔTES AU SUJET DES ARRANGEMENTS RELATIFS À CES RÉUNIONS — DIFFICULTÉS RENCONTRÉES EN CE QUI CONCERNE L'INCLUSION DANS LESDITS ACCORDS D'UNE CLAUSE TYPE DE RESPONSABILITÉ

*Lettre adressée à un fonctionnaire du Ministère des affaires étrangères
d'un Etat Membre*

Depuis de nombreuses années, le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies a pour pratique de signer un accord officiel avec le gouvernement de tout pays qui accueille une réunion de l'Organisation des Nations Unies ou d'un de ses organes tenue hors du Siège de l'ONU ou dudit organe. Ces accords énoncent les contributions spécifiques que doivent apporter respectivement le Secrétariat et le gouvernement hôte et renferment des clauses

relatives aux arrangements financiers, à la sécurité et à la protection, à la responsabilité en cas de plaintes, ainsi qu'aux privilèges et immunités. En négociant ces accords, le Secrétariat s'est attaché non seulement à ce que ses exigences sur le plan juridique et pratique soient satisfaites, mais aussi à élaborer des formulations type destinées à garantir que les obligations contractées par tous les gouvernements hôtes à l'égard de l'Organisation des Nations Unies soient essentiellement les mêmes et que les diverses catégories de participants jouissent d'un statut analogue dans tous les pays hôtes.

Malheureusement, dans certains cas, le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et le gouvernement du pays qui accueille une réunion ou un séminaire de l'Organisation des Nations Unies n'ont pu parvenir à un accord, les représentants du gouvernement concerné ayant refusé que l'accord renferme certaines clauses que le Secrétariat considère comme des dispositions type indispensables.

La question générale de la formulation et des raisons d'être d'une clause type de responsabilité a fait l'objet d'un échange de vues entre votre bureau et le Service juridique de l'Organisation des Nations Unies lors d'un échange de vues qui a eu lieu au mois de décembre 1975. Nous avons indiqué à cette occasion que cette clause type de responsabilité était généralement incluse dans tous les accords conclus entre l'Organisation des Nations Unies et les gouvernements qui accueillent des réunions ou des conférences tenues hors du Siège de l'Organisation ou d'un de ses organes. Le principe fondamental de cette clause est que les risques découlant de la mise à disposition de locaux ou de moyens de transport et de l'utilisation de personnel local doivent être couverts par le gouvernement hôte et non par l'Organisation des Nations Unies. Ce principe repose sur le paragraphe 10 du dispositif de la résolution 2609 (XXIV) de l'Assemblée générale, dans lequel il est dit que "tout organe de l'Organisation des Nations Unies pourra tenir ses sessions hors de son siège dans le cas où un gouvernement, en l'invitant à se réunir sur son territoire, aura accepté de prendre à sa charge, après consultation avec le Secrétaire général quant à leur nature et à leur montant probable, les dépenses supplémentaires effectives qui en résulteront directement ou indirectement".

Vous avez indiqué que votre gouvernement, en raison de limitation d'ordre législatif, n'était pas en mesure d'assumer la responsabilité des actes d'autrui et qu'en conséquence il s'opposait à l'inclusion de la clause type de responsabilité. Vous avez également indiqué, cependant, que votre gouvernement était, en principe, disposé à prendre un engagement financier équivalant aux dépenses directes que devrait encourir l'Organisation des Nations Unies pour souscrire une assurance qui couvrirait les différents risques mentionnés dans la clause type de responsabilité.

Compte tenu du fait que cette clause est essentiellement destinée à garantir une couverture financière, nous serions en principe disposés à accepter que les risques en question soient couverts par une assurance, dont les primes seraient imputées sur le compte du gouvernement hôte. Nous en avons informé vos services, et il a été convenu officieusement de passer à la phase suivante des négociations, à savoir l'établissement d'une formule que les deux parties pourraient accepter *ad referendum* pour des accords futurs.

En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir étudier la formule ci-après, qui, je l'espère, sera approuvée *ad referendum* pour des accords futurs :

"1. Conformément au paragraphe 10 de la résolution 2609 (XXIV) de l'Assemblée générale, sont comprises dans les dépenses supplémentaires que le gouvernement hôte devra prendre à sa charge les dépenses encourues par l'Organisation des Nations Unies au titre de la liquidation ou du règlement de toutes actions, plaintes ou autres réclamations contre l'Organisation des Nations Unies, découlant :

"a) De dommages causés à des personnes ou à des biens, ou de la perte de biens (appartenant ou non à l'Organisation des Nations Unies), se trouvant dans les locaux visés à l'article , y compris de dommages causés auxdits locaux;

“b) De dommages causés à des personnes ou à des biens, ou de la perte de biens, intervenus à l’occasion de l’utilisation des moyens de transport visés à l’article ;

“c) De l’emploi du personnel recruté sur le plan local visé à l’article

“2. Au cas où le Secrétariat de l’Organisation des Nations Unies contracterait une assurance pour couvrir les risques mentionnés dans le paragraphe précédent, les primes afférentes seront à la charge du gouvernement hôte.”

Les références laissées en blanc dans la formule renverraient à d’autres articles de l’accord en question dans lesquels seraient spécifiés respectivement les locaux, les moyens de transport et le personnel qui seraient fournis par le gouvernement hôte en application de l’accord.

20 janvier 1976

5. — PROCÉDURE SUIVIE DANS CERTAINS CAS OÙ DES ADDITIONS À LA LISTE DES AUTEURS DE PROJETS DE RÉOLUTION SUSCITENT DES OBJECTIONS DE LA PART DES AUTEURS ORIGINAUX — QUESTION DE SAVOIR SI CETTE PROCÉDURE DEVRAIT ÊTRE APPLIQUÉE EN CE QUI CONCERNE LES ÉTATS DONT LES AUTEURS ORIGINAUX ACCEPTENT QU’ILS PARRAINENT LE PROJET DE RÉOLUTION

Mémoire adressé au secrétaire de la Deuxième Commission de l’Assemblée générale

1. Le présent document répond à votre mémoire nous demandant d’étudier la question de savoir s’il fallait continuer de suivre la procédure selon laquelle, lorsque des États Membres ont demandé à devenir coauteurs d’un projet de résolution et que leur demande a suscité une objection de la part d’un ou plusieurs auteurs originaux, on indique dans le rapport de la Commission chargée d’étudier le point de l’ordre du jour en question qu’ils ont exprimé le vœu de voir leurs délégations se joindre aux auteurs du projet de résolution.

2. Cette procédure est un compromis, qui a été adopté par la Sixième Commission pour tenter de résoudre une situation extrêmement complexe, et elle ne devrait pas, à notre avis, constituer un précédent juridique. Nous estimons que son application ne devrait en aucun cas être encouragée, en raison des questions qu’elle soulève quant au statut exact des États Membres concernés. Cependant, nous ne voyons pas d’autre choix pour le Secrétariat que d’appliquer la décision d’une grande commission, qui est en toute circonstance seul maître de ses débats, si ladite commission décide de suivre l’exemple de la Sixième Commission à la vingt-neuvième session, en ce qui concerne les États Membres dont la demande pour se porter coauteurs a suscité une objection⁶⁵. Il semble que les membres de la Deuxième Commission soient convenus d’appliquer cette méthode pour l’élaboration du rapport de la Commission concernant l’UNITAR, et le Rapporteur devrait donc agir en conséquence lorsqu’il établira le rapport de la Commission sur ce point de l’ordre du jour⁶⁶.

3. Quant à la question de savoir si ce “statut intermédiaire”, au titre duquel des États sont mentionnés dans le rapport comme ayant exprimé le vœu de devenir coauteurs — mais ne figurent pas sur la liste des auteurs —, devrait aussi s’appliquer aux États acceptés pleinement en tant que coauteurs par les auteurs originaux d’un projet de résolution, nous

⁶⁵ Voir *Documents officiels de l’Assemblée générale, vingt-neuvième session, Annexes*, point 86 de l’ordre du jour, document A/9890, par. 7.

⁶⁶ *Ibid.*, trente et unième session, *Annexes*, point 58 de l’ordre du jour, document A/31/361, par. 5.

sommes d'avis que si les auteurs originaux communiquent officiellement leur acceptation au Secrétariat, ou si celui-ci a la certitude que les Etats intéressés sont acceptés en tant que coauteurs par les auteurs originaux, ces Etats devraient figurer dans la liste des auteurs et non pas être mentionnés simplement comme des Etats ayant exprimé le vœu de devenir coauteurs.

29 novembre 1976

6. — ORDRE DE PRIORITÉ DES PROPOSITIONS AUX TERMES DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — SIGNIFICATION DU MEMBRE DE PHRASE "SELON L'ORDRE DANS LEQUEL ELLES ONT ÉTÉ PRÉSENTÉES" FIGURANT AUX ARTICLES 91 ET 131 — RÔLE DU SECRÉTARIAT DANS CE DOMAINE

*Mémorandum adressé à l'assistant exécutif adjoint
du Secrétaire général*

1. Aux termes des articles 91 et 131 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, les propositions relatives à une même question doivent être mises aux voix "selon l'ordre dans lequel elles ont été présentées". Il est maintenant clairement établi que l'ordre en question est fonction de l'ordre de présentation des projets au Secrétariat et non pas de la date de diffusion des documents ou de celle de leur présentation officielle auprès de l'organe compétent.

2. Le rôle du Secrétariat est de prendre note de l'heure et de la date de réception d'une proposition, de lui attribuer un numéro et de transmettre immédiatement le document aux fins de traduction et de reproduction, compte tenu en particulier des dispositions des articles 78 et 120 du règlement intérieur, aux termes desquels "aucune proposition n'est discutée ni mise aux voix, à une séance . . . si le texte n'en a pas été distribué à toutes les délégations au plus tard la veille de la séance". Pour prévenir tout malentendu dans le cas où le Secrétariat recevrait une proposition et serait prié de la retenir jusqu'à nouvel ordre, le fonctionnaire responsable devra indiquer qu'il ne peut considérer la proposition comme étant officiellement présentée et, en conséquence, ne peut lui attribuer de numéro, jusqu'à ce que le ou les auteurs lui demandent de la transmettre pour reproduction.

19 novembre 1976

7. — ORDRE DU VOTE SUR LES PROPOSITIONS PRÉSENTÉES À UNE GRANDE COMMISSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — CONFORMÉMENT AU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE, LES PROPOSITIONS, QU'ELLES SOIENT PRÉSENTÉES PAR DES ETATS MEMBRES OU PAR DES ORGANES PRINCIPAUX OU SUBSIDIAIRES, SONT MISES AUX VOIX SELON L'ORDRE DANS LEQUEL ELLES ONT ÉTÉ PRÉSENTÉES, À MOINS QUE LA COMMISSION N'EN DÉCIDE AUTREMENT

*Mémorandum adressé au secrétaire de la Cinquième Commission
de l'Assemblée générale*

1. Aux termes de l'article 131 du règlement intérieur de l'Assemblée générale :

"Si la même question fait l'objet de deux ou plusieurs propositions, la Commission, à moins qu'elle n'en décide autrement, vote sur ces propositions selon l'ordre dans lequel elles ont été présentées. Après chaque vote, la commission peut décider si elle votera ou non sur la proposition suivante."

2. En conséquence, lorsqu'une grande commission de l'Assemblée s'est trouvée saisie de deux ou plusieurs propositions relatives à une même question, elle a invariablement suivi la pratique établie et voté sur ces propositions selon l'ordre dans lequel elles ont été présentées. La Cinquième Commission et d'autres grandes commissions ont suivi cette pratique non seulement dans le cas de propositions présentées par des Etats Membres, mais aussi dans le cas où une des propositions présentées revêtait la forme d'un projet de résolution contenu dans le rapport d'un organe principal ou subsidiaire, y compris d'organes techniques tels que le Comité des contributions et le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Cette façon de procéder est d'ailleurs parfaitement logique, dans la mesure où il est inutile de créer des organes subsidiaires ou des organes techniques chargés de formuler des recommandations si ces dernières doivent prendre rang après les propositions présentées par des Etats Membres.

3. Le Comité des contributions est un organe technique, créé en application de l'article 158 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, en vue de conseiller l'Assemblée au sujet de la répartition, visée au paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte, des dépenses de l'Organisation entre les Membres et 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 (voir art. 160 du règlement intérieur de l'Assemblée générale).

4. Agissant en vertu des dispositions de l'article 160 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, le Comité des contributions, comme c'est la règle depuis de nombreuses années, présente ses recommandations concernant le barème des quotes-parts sous la forme d'un projet de résolution contenu dans le rapport qu'il soumet à la Cinquième Commission à ses différentes sessions. La Cinquième Commission a voté sur ces projets de résolution de la même façon qu'elle a voté sur les propositions de base qui lui étaient présentées. A cet égard, la procédure normale est observée, la proposition du Comité des contributions concernant le barème des quotes-parts étant la première, dans l'ordre chronologique, à être présentée à la Cinquième Commission, en tant que partie du rapport dudit comité. Cette conclusion est amplement confirmée dans la pratique.

5. A la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, la Cinquième Commission a examiné le point de l'ordre du jour intitulé "Barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses de l'Organisation des Nations Unies", au titre duquel elle était saisie des documents suivants :

a) Rapport du Comité des contributions (A/7210 et Add.1 et 2 et Add.2/Corr.1), accompagné d'une note établie par le Secrétariat (A/C.5/L.949) et révisée ultérieurement (A/C.5/L.949/Rev.1) dans laquelle figuraient les recommandations du Comité, présentées sous la forme d'un projet de résolution;

b) Un projet de résolution (A/C.5/L.955 et Add.1) parrainé par l'Argentine et d'autres pays;

c) Un amendement (A/C.5/L.953) au projet de résolution publié sous la cote A/C.5/L.949/Rev.1⁶⁷.

A sa 1263^e séance, la Cinquième Commission a adopté l'amendement au projet de résolution qui figurait dans la note établie par le Secrétariat et a ensuite voté sur le projet de résolution (A/C.5/L.949/Rev.1). Le projet de résolution tel qu'il avait été modifié a été adopté. Par la suite, à la 1266^e séance, la Commission a adopté le projet de résolution A/C.5/L.955 et Add.1⁶⁸. Le scrutin s'est ainsi déroulé selon l'ordre dans lequel les deux propositions avaient été présentées à la Commission.

⁶⁷ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 77 de l'ordre du jour.

⁶⁸ *Ibid.*, document A/7451, par. 18 et 19.

6. A la vingt-septième session de l'Assemblée générale, la Cinquième Commission était saisie, au titre du point de l'ordre du jour mentionné plus haut, des documents suivants :

a) Rapport du Comité des contributions (A/8711, Corr. 1 et Add. 1), dans lequel figurait le projet de résolution que le Comité recommandait à l'Assemblée générale d'adopter;

b) Un projet de résolution (A/C.5/L.1091/Rev.1) présenté par les Etats-Unis d'Amérique;

c) Un projet de résolution (A/C.5/L.1092) parrainé par l'Argentine et d'autres pays;

d) Un amendement (A/C.5/L.1095) au projet de résolution publié sous la cote A/C.5/L.1092;

e) Un projet de résolution (A/C.5/L.1093) parrainé par l'Afghanistan et d'autres pays;

f) Un amendement (A/C.5/L.1097) au projet de résolution publié sous la cote A/C.5/L.1093⁶⁹.

A sa 1540^e séance, la Cinquième Commission a tout d'abord voté sur le projet de résolution recommandé par le Comité des contributions et s'est ensuite prononcée sur les autres projets de résolution, selon l'ordre dans lequel ils lui avaient été présentés⁷⁰.

7. A la dix-huitième session de l'Assemblée générale, toutefois, la Cinquième Commission était saisie des documents suivants :

a) Rapport du Comité des contributions contenant les recommandations du Comité présentées sous la forme d'un projet de résolution (A/5510);

b) Un projet de résolution (A/C.5/L.806) présenté par la République arabe unie et la Yougoslavie⁷¹.

La Cinquième Commission a mis aux voix ce dernier projet de résolution et l'a adopté à l'unanimité⁷². Dans ce cas, la différence entre le projet de résolution recommandé par le Comité des contributions dans son rapport et celui recommandé par la République arabe unie et la Yougoslavie était essentiellement une différence de forme et non une différence de fond. La Cinquième Commission ne s'est pas prononcée sur le projet de résolution recommandé par le Comité des contributions, ses membres étant manifestement parvenus à un consensus selon lequel la Commission ne suivrait pas la pratique habituelle qui consiste à voter sur les propositions selon l'ordre dans lequel elles ont été présentées. Ainsi, dans ce cas, les propositions n'ont pas été mises aux voix selon l'ordre de présentation, la Commission, en vertu des dispositions de l'article 131, en ayant décidé autrement.

8. Il ressort de ce qui précède que la pratique établie consiste pour la Cinquième Commission à voter sur des propositions — qu'elles aient été présentées par des Etats Membres ou par des organes techniques — selon l'ordre dans lequel elles lui ont été soumises, à moins qu'elle n'en décide autrement. Dans le cas présent, il apparaît clairement que le projet de résolution contenu dans le rapport du Comité des contributions (A/31/11, par. 59) a été présenté à la Cinquième Commission avant les autres propositions dont la Commission est saisie, et, en conséquence, conformément à la pratique normale, il devra être mis aux voix en premier⁷³.

Le 24 novembre 1976

⁶⁹ *Ibid.*, vingt-septième session, Annexes, point 77 de l'ordre du jour.

⁷⁰ *Ibid.*, document A/8952, par. 24.

⁷¹ *Ibid.*, dix-huitième session, Annexes, point 62 de l'ordre du jour.

⁷² *Ibid.*, document A/5659, par. 10.

⁷³ A la 41^e séance de la trente et unième session tenue le 3 décembre 1976, la Cinquième Commission a décidé que les projets de résolution présentés par des Etats Membres devaient avoir la priorité sur le texte présenté par le Comité des contributions (A/C.5/31/SR.41, par. 7).

8. — OCTROI DU STATUT D'OBSERVATEUR À DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES : DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES ET PRATIQUE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE, DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT ET DE LA COMMISSION DES SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES

Lettre adressée au Conseil juridique de l'Association internationale de la bauxite

1. Nous vous remercions de votre lettre du 1^{er} décembre 1975 et des documents qui y sont joints.

2. En ce qui concerne la question que soulève votre lettre, il appartient à votre organisation, dans un premier temps, de demander par écrit l'octroi du statut d'observateur. Vous trouverez, ci-après, pour votre information, un bref exposé des dispositions réglementaires et de la pratique des organes que vous mentionnez en ce qui concerne l'octroi du statut d'observateur à des organisations intergouvernementales.

A. — L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

3. L'Assemblée générale, par une résolution, a conféré le statut d'observateur à titre régulier à six organisations intergouvernementales, à savoir : l'Organisation des Etats américains, la Ligue des Etats arabes, l'Organisation de l'unité africaine, la Communauté économique européenne, le Conseil d'assistance économique mutuelle et la Conférence islamique. Dans la pratique, les organisations ayant le statut d'observateur n'interviennent que devant les grandes commissions et sur des sujets relevant de leur domaine d'activité. Outre les six organisations intergouvernementales régionales précitées, les grandes commissions et d'autres organes subsidiaires de l'Assemblée générale ont à l'occasion invité des organisations intergouvernementales qui en avaient fait la demande à intervenir en séance sur des questions auxquelles ces organisations s'intéressaient.

4. Jusqu'à présent, l'Assemblée générale n'a accordé le statut d'observateur permanent ou régulier qu'à des organisations intergouvernementales régionales qui ont des attributions étendues dans de nombreux domaines. Il convient de noter que le règlement intérieur de l'Assemblée générale, à la différence de celui du Conseil économique et social (voir ci-après, par. 5), ne contient aucune disposition relative à la participation d'organisations intergouvernementales à ses travaux et que le statut d'observateur n'est accordé que sur adoption de résolutions s'appliquant à des cas individuels.

B. — LE CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

5. L'article 79 du règlement intérieur du Conseil économique et social [adopté par le Conseil dans la résolution 1949 (LVIII) du 7 mai 1975] est libellé comme suit :

“Les représentants des organisations intergouvernementales auxquelles l'Assemblée générale a accordé le statut d'observateur permanent, et d'autres organisations intergouvernementales désignées par le Conseil, à titre spécial ou à titre permanent, sur la recommandation du Bureau, peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations du Conseil sur les questions relevant du domaine d'activité desdites organisations.”

Les organisations intergouvernementales qui, outre celles auxquelles l'Assemblée générale a accordé le statut d'observateur, participent aux travaux du Conseil à titre permanent ou à titre spécial sont indiquées dans la décision 109 (LIX) du Conseil en date du 23 juillet 1975.

6. De façon générale, les organisations qui se consacrent à une activité particulière dans le domaine économique ou social se voient normalement conférer le statut d'observateur par le Conseil économique et social, plutôt que par l'Assemblée générale.

7. S'agissant des organes subsidiaires du Conseil économique et social, ce dernier a autorisé les commissions économiques régionales à inviter des représentants d'organisations intergouvernementales à participer, à titre consultatif, à l'examen de toute question intéressant particulièrement ces organisations, comme il est d'usage au Conseil. S'appuyant sur cette autorisation, les commissions ont invité certaines organisations intergouvernementales à assister à leurs réunions. Toutefois, le règlement intérieur des commissions régionales ne contient en son état actuel aucune disposition relative à la participation des organisations intergouvernementales. Dans sa résolution 1949 (LVIII), mentionnée au paragraphe 5 ci-dessus, le Conseil économique et social a appelé l'attention des commissions économiques régionales "sur le règlement intérieur joint en annexe à la (présente) résolution, dont elles voudront bien tenir compte pour leur propre règlement intérieur". Le mandat des commissions techniques ne renferme pas de dispositions concernant les organisations intergouvernementales, pas plus que leur règlement intérieur ne prévoit que ces organisations participent à leurs réunions. Le Conseil a néanmoins prévu que certaines organisations intergouvernementales devraient être représentées en qualité d'observateur aux sessions de certaines commissions techniques. Dans une décision adoptée à sa 1769^e séance, le 20 mai 1971, et intitulée "Relations avec des organisations intergouvernementales non rattachées à l'Organisation des Nations Unies dans le domaine économique et social", les commissions techniques ont été priées de continuer à inviter à leurs réunions des organisations intergouvernementales dont l'activité s'exerce dans des domaines qui les intéressent directement et à en informer le Conseil. La décision prévoyait, en outre, que ces organisations seraient autorisées à participer, sans droit de vote, à la discussion des questions les intéressant. Dans sa résolution 1949 (LVIII), le Conseil a décidé d'étudier la question de l'examen du règlement intérieur de ses commissions techniques à sa soixantième session (avril-mai 1976)⁷⁴. (Pour les organes subsidiaires du Conseil autres que les commissions économiques régionales et les commissions techniques, voir aussi le paragraphe 10 ci-après.)

C. — LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT (CNUCED)

8. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a été créée par l'Assemblée générale dans sa résolution 1995 (XIX) du 30 décembre 1964 en tant qu'organe de l'Assemblée générale. Le paragraphe 18 de cette résolution prévoit expressément que le Conseil du commerce et du développement (qui est un organe permanent de la Conférence) prend, selon les besoins, les dispositions nécessaires pour obtenir des rapports des organismes intergouvernementaux dont les activités ont trait à ses fonctions et pour établir des liens avec ces organismes.

⁷⁴ A sa soixantième session, le Conseil, par sa résolution 153 (LX), a décidé d'examiner à sa session d'organisation pour 1977 le règlement intérieur de ses commissions techniques pour l'aligner sur son règlement intérieur révisé [voir résolution 1949 (LVIII) du Conseil] et, à cette fin, de demander au Secrétariat d'établir un projet de règlement intérieur révisé pour ces commissions. A sa session d'organisation pour 1977, le Conseil était saisi du projet précité (E/5899); il a décidé d'examiner le règlement intérieur de ses commissions techniques à sa soixante-deuxième session. A ladite session (2053^e séance, 26 avril 1977), le Conseil a adopté sans vote le règlement intérieur révisé de ses commissions techniques proposé par le Secrétariat, tel qu'il avait été remanié oralement au cours de la séance. Le texte définitif du règlement intérieur révisé des commissions techniques (E/5975) [paru par la suite comme publication des Nations Unies, numéro de vente : F.77.I.10] stipule ce qui suit à l'article 74 :

"Les représentants des organisations intergouvernementales auxquelles l'Assemblée générale a accordé le statut d'observateur permanent, et d'autres organisations intergouvernementales désignées par le Conseil à titre permanent ou invitées par la commission, peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations de la commission sur les questions relevant du domaine d'activité desdites organisations."

9. L'article 80 du règlement intérieur de la Conférence et l'article 78 du règlement intérieur du Conseil stipulent, en termes identiques :

“1. Des représentants des institutions spécialisées, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et des organismes intergouvernementaux visés aux paragraphes 18 et 19 de la résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale et désignés à cette fin par la Conférence ou le Conseil peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations de la Conférence (du Conseil), de ses grandes commissions et autres organes de sessions, sur l'invitation du Président de la Conférence (du Conseil) ou du Président de l'organe subsidiaire en cause, selon le cas, pour ce qui est des questions qui sont de leur ressort.

“2. Le secrétariat distribue aux membres de la Conférence (du Conseil) les exposés écrits qui émanent des institutions spécialisées, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et des organismes intergouvernementaux visés au paragraphe 1 ci-dessus et qui ont trait à des points de l'ordre du jour de la Conférence (du Conseil).”

Aux termes de ces articles, il appartient donc à la Conférence ou au Conseil de désigner les organismes intergouvernementaux habilités à participer à leurs réunions en qualité d'observateur.

D. — LA COMMISSION DES SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES

10. La Commission des sociétés transnationales a été créée par le Conseil économique et social, dans sa résolution 1913 (LVII) du 5 décembre 1974, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil. Bien qu'il soit désigné par le terme “commission”, cet organe a été considéré jusqu'à présent comme un comité permanent plutôt que comme une commission technique du Conseil. Son mandat ne comprend aucune disposition concernant les organisations intergouvernementales ou prévoyant que la Commission sera soumise à un règlement intérieur distinct. Aussi, le paragraphe 1 de l'article 27 du règlement intérieur du Conseil s'applique-t-il à la Commission. Ce paragraphe est ainsi conçu :

“Sauf disposition contraire, les articles du règlement intérieur figurant aux chapitres VI et VIII à XII s'appliquent aux travaux des comités et des organes de session du Conseil et de leurs organes subsidiaires.”

L'article 79 cité au paragraphe 5 ci-dessus faisant partie du chapitre XII du règlement intérieur du Conseil, il s'ensuit qu'une organisation intergouvernementale qui a reçu le statut d'observateur en vertu de cet article peut participer aux réunions de la Commission des sociétés transnationales.

* * *

11. Le bref exposé qui précède indique quelles sont les relations entre l'Assemblée générale et le Conseil économique et social, les relations entre ces deux organes principaux et leurs organes subsidiaires, et quels sont les pouvoirs d'un organe subsidiaire en ce qui concerne l'octroi de statut d'observateur. J'espère que ces indications vous aideront à résoudre les questions qui se posent à votre organisation au moment de demander le statut d'observateur. Je reste à votre entière disposition pour tout renseignement complémentaire dont vous pourriez avoir besoin à ce sujet.

20 janvier 1976

9. — HABITAT : CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LES ÉTABLISSEMENTS HUMAINS — DISPOSITION DE LA RÉOLUTION DE CONVOCATION PRIANT LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL D'INVITER TOUS LES ÉTATS À PARTICIPER À LA CONFÉRENCE — PRATIQUE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DANS L'APPLICATION D'UNE CLAUSE "TOUS LES ÉTATS"

Mémoire adressé au Secrétaire général
Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains

...
2. Au paragraphe 1, a, du dispositif de sa résolution 3438 (XXX), adoptée le 9 décembre 1975, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'inviter "tous les Etats à participer à Habitat : Conférence des Nations Unies sur les établissements humains". Nous notons que, dans la première version révisée du projet de résolution présentée à la Deuxième Commission (A/C.2/L.1436/Rev.1), cet alinéa était accompagné d'une note qui se lisait comme suit :

"Etant entendu que, dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées dans le présent paragraphe, le Secrétaire général appliquera la clause "tous les Etats" conformément à la pratique de l'Assemblée générale et, chaque fois que cela sera utile, demandera l'avis de l'Assemblée générale avant de prendre les décisions appropriées⁷⁵."

Dans la deuxième version révisée de ce projet de résolution, qui a été approuvée et transmise pour adoption à l'Assemblée générale par la Deuxième Commission, ladite note a été supprimée. La suppression a été mentionnée dans le rapport de la Deuxième Commission dans les termes suivants :

"A la 170^e séance, le 28 novembre, le représentant du Canada, au nom des auteurs a présenté une nouvelle version (A/C.2/L.1436/Rev.2) du projet de résolution révisé. Dans ce texte, la note 3 à l'alinéa a du paragraphe 1 du dispositif était supprimée⁷⁶."

Un dépouillement exhaustif de tous les comptes rendus pertinents ne nous a pas permis d'établir les conséquences éventuelles de la suppression de la note.

3. Il est néanmoins clair que, pour ce qui est du Secrétaire général, celui-ci a toujours indiqué, chaque fois qu'une mention ou une clause "tous les Etats" était incluse par un organe compétent des Nations Unies (que ce soit avec ou sans une note du type précité) dans une résolution convoquant une conférence ou dans un traité, qu'il n'avait pas compétence pour déterminer si une entité est ou n'est pas un Etat dans le sens où l'entend la disposition et que, dans tous les cas où cela serait souhaitable, il demanderait l'avis de l'Assemblée générale avant de prendre les décisions appropriées pour appliquer cette disposition⁷⁷.

4. Conformément à la pratique de l'Assemblée générale, le Secrétaire général, lorsque l'Assemblée générale le prie d'inviter "tous les Etats", adresse des invitations aux catégories d'Etat suivantes : a) Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies; b) Etats membres de l'une quelconque des institutions spécialisées ou de l'Agence inter-

⁷⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Annexes*, points 59 de l'ordre du jour, document A/10412, par. 16.

⁷⁶ *Ibid.*, par. 17.

⁷⁷ Voir par exemple la déclaration du Secrétaire général à la 1258^e séance plénière de l'Assemblée générale (*Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Séances plénières*, vol. II, 1258^e séance, par. 99 à 101) et les déclarations du Conseiller juridique à la 918^e séance de la Sixième Commission (*ibid.*, vingt et unième session, Sixième Commission, 918^e séance, par. 27 et 28, reprise dans l'*Annuaire juridique*, 1966, p. 240) et à la 1431^e séance de la Sixième Commission (*ibid.*, vingt-huitième session, Sixième Commission, 1411^e séance, par. 58 et 59).

nationale de l'énergie atomique; c) parties au statut de la Cour internationale de Justice; et d) tous autres Etats invités expressément en tant qu'Etats par l'Assemblée générale dans l'une quelconque de ses résolutions. Récemment, à plusieurs occasions, le Secrétaire général a reçu expressément instruction de l'organe qui convoquait la conférence en cause, sous la forme d'une note analogue à celle qui est citée au paragraphe 2 ci-dessus ou d'un arrangement enregistré, de se conformer à cette pratique de l'Assemblée générale lors de l'application de la disposition "tous les Etats"⁷⁸. Dans le cas qui nous préoccupe ici, la suppression de la note ne saurait être considérée comme conférant au Secrétaire général une compétence qu'il n'a pas. Faute d'instructions claires de l'Assemblée générale, le Secrétaire général ne pouvait qu'adresser des invitations aux seuls Etats appartenant aux quatre catégories énumérées plus haut.

17 février 1976

10. — AUDIENCE ACCORDÉE À DES PÉTITIONNAIRES PAR LA QUATRIÈME COMMISSION DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — UNE ORGANISATION DONT LA DEMANDE D'AUDIENCE EST AGRÉÉE NE PEUT, EN VERTU DE LA PRATIQUE NORMALE ET SAUF DÉCISION CONTRAIRE DE LA COMMISSION, PRÉSENTER QU'UN SEUL EXPOSÉ PRINCIPAL QUI DOIT ÊTRE FAIT PAR UNE SEULE PERSONNE

Mémoire adressé au Secrétaire de la Quatrième Commission

1. Vous avez demandé mon opinion sur une question qui s'est posée relativement au nombre de représentants de l'Union nationale pour l'indépendance (UNI) de la Côte française des Somalis pouvant être entendus de la Quatrième Commission.

2. Par un télégramme du 20 octobre 1976 (A/C.4/31/8/Add.2), le Secrétaire général de l'UNI a fait savoir au Président de la Quatrième Commission qu'une "délégation de quatre personnes du parti UNI arrivera à New York pour participer au débat sur le Territoire français des Afars et des Issas".

3. Si je comprends bien la situation, la pratique qui s'est établie à la Quatrième Commission est la suivante : la Commission accepte d'entendre soit un pétitionnaire déterminé — qui se présente à titre personnel et sans liens particuliers avec une organisation —, soit une organisation qui désigne un représentant. C'est ainsi que, lors de la douzième session de l'Assemblée générale, à la 702^e séance de la Quatrième Commission, le Président a déclaré, en réponse à une question :

"... Les demandes d'audience doivent être présentées par des personnes en leur nom propre ou au nom d'une organisation. Dans le premier cas, l'audience, si elle est accordée, l'est à titre personnel et le pétitionnaire se présente lui-même devant la Commission. Si la demande est faite au nom d'une organisation, l'audience est accordée à l'organisation. Quelquefois, dans sa demande d'audience, l'organisation indique le nom de son représentant. Plus souvent, elle ne le désigne qu'une fois sa demande

⁷⁸ Voir par exemple la résolution 1840 (LVI) du Conseil économique et social, en date du 15 mai 1974, intitulée "Préparatifs de la Conférence mondiale de l'alimentation"; la résolution 3166 (XXVIII) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1973, intitulée "Convention sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques" et l'accord connexe adopté par l'Assemblée générale à sa 2202^e séance plénière; la résolution 3276 (XXIX) de l'Assemblée générale, en date du 10 décembre 1974, intitulée "Conférence de l'Année internationale de la femme" et l'accord connexe (*Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Annexes*, point 12 de l'ordre du jour, document A/9829/Add.1, par. 16); et la résolution 3247 (XXIX) de l'Assemblée générale, en date du 29 novembre 1974, intitulée "Participation à la Conférence des Nations Unies sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales" et l'accord connexe (*ibid.*, point 88 de l'ordre du jour, document A/9836/Rev.1, par. 6).

agréée. En ce cas, lorsque le Secrétaire général est informé du nom du représentant, il le porte à la connaissance de la Commission dans un additif à la demande. On présume qu'en l'absence d'opposition expresse la Commission accepte d'entendre le représentant ainsi désigné. Il va de soi que, si un membre de la Commission a une objection à formuler contre le représentant de l'organisation pétitionnaire, il lui est loisible de soulever la question devant la Commission et il appartient alors à la Commission de décider si elle entendra ou non ce représentant⁷⁹."

4. Il est donc clair que, lorsque la Commission accepte d'entendre une personne déterminée, cette personne doit se présenter elle-même. Lorsque, comme ce serait apparemment le cas ici, une organisation se voit accorder une audience, il lui est loisible de désigner son représentant, sous réserve de l'approbation de la Commission si une question est soulevée. Toutefois, si l'Organisation est bien libre de nommer son représentant, choisi éventuellement au sein d'une délégation comptant plus d'une personne, il ne serait pas conforme à la pratique normale que cette organisation présente plus d'un seul exposé principal et, en conséquence, que plus d'une personne d'une organisation donnée présente un tel exposé. On peut d'ailleurs noter que le même principe est applicable aux Etats Membres pour chaque point de l'ordre du jour, l'exposé principal étant fait par un seul représentant.

5. L'usage étant que la décision d'accorder une audience à une organisation est limitée à un seul exposé principal, il faudrait, pour déroger à cette pratique, une décision expresse de la Quatrième Commission. Il est à présumer qu'une dérogation de ce genre ne serait autorisée que dans des conditions exceptionnelles, puisqu'il est évidemment peu souhaitable d'avoir recours à des exposés multiples faits par des personnes différentes, et risquant d'être répétitifs ou même contradictoires.

6. Il faut donc conclure que si l'UNI peut effectivement désigner son représentant, choisi parmi les membres de sa délégation, l'audition d'un exposé principal de plus d'un seul représentant ne serait conforme ni à la pratique normale ni aux principes habituellement appliqués, et exigerait donc une décision particulière de la Commission.

8 novembre 1976

11. — APPLICATION DE L'ARTICLE 4.3 DU RÈGLEMENT FINANCIER À LA FORCE D'URGENCE DES NATIONS UNIES [FUNU (II)] ET À LA FORCE DES NATIONS UNIES CHARGÉE D'OBSERVER LE DÉGAGEMENT (FNUOD)

Opinion juridique présentée à la demande du Sous-Secrétaire général, Contrôleur, Bureau des services financiers

1. La question s'est posée de savoir comment appliquer l'article 4.3 du Règlement financier aux opérations de la Force d'urgence des Nations Unies [FUNU (II)] créée en 1973 et à la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD) créée en 1974. Cet article est libellé comme suit :

"Les crédits restent utilisables pendant les 12 mois suivant la fin de l'exercice pour lequel ils ont été ouverts, et ce dans la mesure nécessaire pour régler les engagements concernant des marchandises livrées et des services fournis au cours de l'exercice, ainsi que pour liquider toute autre dépense régulièrement engagée au cours de l'exercice et non encore réglée. Le solde des crédits est annulé."

⁷⁹ Documents officiels de l'Assemblée générale, douzième session, Quatrième Commission, comptes rendus analytiques, 702^e séance, par. 53.

A. — APPLICABILITÉ DE L'ARTICLE 4.3

2. L'article 1.1 est ainsi conçu :

“Le présent règlement régit la gestion financière de l'Organisation des Nations Unies, y compris la Cour internationale de Justice.”

Conformément à l'article 6.6, le Secrétaire général a constitué, pour le financement des dépenses de la FUNU (II) et de la FNUOD, un compte spécial au crédit duquel sont portées les contributions versées à cette fin, mais l'article 6.7 dispose que, “à moins que l'Assemblée générale n'en décide autrement, ces . . . comptes sont gérés conformément au présent règlement”. Comme l'Assemblée générale n'a pas pris de décision à effet contraire en ce qui concerne le financement des forces, il semble que l'article 4.3 soit pleinement applicable à ces dernières sous réserve de la modification exposée dans la section B ci-après.

B. — L'EXERCICE FINANCIER

3. L'article 4.3 mentionne un “exercice” que l'article 2.1 définit comme suit :

“L'exercice comprend deux années civiles consécutives, la première étant une année paire.”

Jusqu'à la vingt-huitième session de l'Assemblée générale, cet article disposait que “l'exercice commence le 1^{er} janvier et se termine le 31 décembre”, mais il a été modifié à ce moment-là⁸⁰ sur proposition du Secrétaire général (A/C.5/1539). Cette proposition, qui intéressait plusieurs articles, se limitait, comme le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires l'a fait observer, aux “[modifications] qui étaient rendues nécessaires pour l'adoption d'un système de budgétisation par programme sur la base d'un cycle biennal ou qui en découlaient”⁸¹.

4. A chacune de ses sessions depuis la vingt-huitième, l'Assemblée générale a approuvé des ouvertures de crédit et autorisé des dépenses spéciales pour la FUNU (II) et la FNUOD, pour la durée précise des mandats confiés à ces forces par le Conseil de sécurité, et, de ce fait, l'exercice financier dans le cas des deux forces ne coïncide pas avec celui qu'intéressent les autres titres du budget ordinaire. En conséquence, le Secrétaire général a informé l'Assemblée générale, à sa trentième session, qu'un “exercice spécial [du 25 octobre au 24 octobre inclus] est également adopté” tant pour présenter les renseignements financiers concernant les Forces que pour établir les états des fonds qui paraîtront dans les comptes (A/10350, par. 12). C'est aussi sur cet exercice spécial que portent les parties correspondantes du rapport financier et des comptes⁸².

5. On peut donc conclure qu'aux fins de l'article 4.3 l'“exercice” dans le cas du compte spécial commence le 25 octobre d'une année et se termine le 24 octobre de l'année suivante⁸³.

⁸⁰ Voir, dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément n° 30 (A/9030)*, p. 143, la décision prise par l'Assemblée générale à sa 2206^e séance plénière, le 18 décembre 1973, comme suite à la recommandation formulée par la Cinquième Commission au paragraphe 90, f, de la deuxième partie de son rapport (*ibid.*, Annexes, point 79 de l'ordre du jour, document A/9450/Add.1).

⁸¹ *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-huitième session, Supplément n° 8A (A/9008/Add.1 à 34)*, p. 137, par. 2.

⁸² Voir, par exemple, *ibid.*, trente et unième session, Supplément n° 7 (A/31/7), vol. I, état V et tableaux 15 à 18.

⁸³ On pourrait peut-être faire valoir que, l'Assemblée générale n'en ayant pas “décidé autrement”, l'article 2.1 prévaut et l'“exercice”, en ce qui concerne le compte spécial, doit rester l'exercice biennal aux fins du Règlement financier. Toutefois, compte tenu de la pratique suivie jusqu'ici, il serait maintenant difficile au Secrétaire général d'adopter cette position.

C. — HISTORIQUE ET ANALYSE DE L'ARTICLE 4.3

6. Tel qu'il est actuellement libellé, l'article 4.3 semble viser deux types d'engagements : les engagements concernant les marchandises livrées et les services fournis au cours de l'exercice considéré et les autres dépenses engagées et non encore réglées. La présente section traite de la distinction établie entre ces deux notions et de l'interprétation de la deuxième.

7. Abstraction faite de la modification mentionnée au paragraphe 3 ci-dessus, le libellé actuel de l'article 4.3 a été arrêté dans la résolution 456 (V) de l'Assemblée générale en date du 16 novembre 1950. Auparavant, l'article 13 correspondant et la disposition y faisant suite, qui avaient été adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 163 (II) du 20 novembre 1947, étaient ainsi conçus :

“Article 13. — Les crédits restent disponibles dans la mesure nécessaire pour couvrir les dépenses engagées dont le paiement n'est pas encore effectué le 31 décembre et qui concernent des fournitures procurées et des services rendus jusqu'à cette date incluse.”

“Article 14. — Le solde des crédits est annulé conformément aux dispositions de l'article 17. Les dépenses engagées dont le paiement n'est pas encore effectué et qui ne concernent pas des fournitures procurées ou des services rendus au plus tard le 31 décembre sont imputées sur les crédits de l'exercice suivant.”

8. En 1950, le Secrétaire général a proposé de remplacer l'article 13 par le texte suivant :

“4.3 Les crédits restent utilisables pendant une période de 12 mois après la fin de l'exercice financier auquel ils se rapportent dans la mesure nécessaire pour couvrir les dépenses régulièrement engagées qui n'ont pas encore été réglées au 31 décembre, dernier jour de cet exercice. Le solde des crédits est annulé.”

Expliquant pourquoi il proposait de renoncer à une disposition rigoureusement limitée aux “fournitures procurées et services rendus” durant un exercice donné, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit :

“L'Assemblée générale se souviendra de la recommandation du Comité des commissaires aux comptes tendant à ce que soit fixée une date limite pour l'utilisation des crédits. Il sera toutefois nécessaire de définir la notion de “dépenses régulièrement engagées” dont il est question au paragraphe 3 de l'article IV [proposé], et cette définition pourra avoir pour résultat de faire inclure dans la comptabilité d'un exercice financier donné certains postes qui n'y auraient pas figuré aux termes du règlement actuel de l'Organisation des Nations Unies; ce règlement stipule en effet que seules les dépenses engagées concernant des fournitures procurées et des services rendus jusqu'à la fin de l'exercice financier justifient une prolongation de la validité des crédits se rapportant audit exercice. On a suggéré qu'il conviendrait peut-être de consulter les commissaires aux comptes au sujet de la définition de ces dépenses engagées⁸⁴.”

9. Le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a légèrement remanié le texte proposé par le Secrétaire général pour lui donner la forme effectivement adoptée par la suite, mais il a estimé qu'il ne fallait pas retenir l'idée de définir l'expression “dépenses régulièrement engagées”, s'exprimant en ces termes :

“Le Comité est d'avis qu'en ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies il est inutile de définir les termes “dépenses régulièrement engagées”. L'expérience a montré que ce genre de dépenses comprend les catégories suivantes : services fournis et marchandises livrées jusqu'au 31 décembre; engagements visant une somme non

⁸⁴ Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Annexes, point 41 de l'ordre du jour, document A/1331, par. 7.

spécifiée découlant des résolutions de l'Assemblée générale, par exemple : remboursement des frais de voyage des représentants aux sessions de l'Assemblée générale et remboursement des impôts nationaux sur le revenu payés par les fonctionnaires⁸⁵."

10. Ce bref exposé de la façon dont on est arrivé au texte de l'article 4.3, et en particulier des observations formulées par le Comité consultatif, confirme qu'il faut simplement interpréter cette disposition comme s'appliquant à la fois aux engagements concernant les marchandises effectivement livrées ou les services effectivement fournis au cours de l'exercice considéré et à la liquidation des autres dépenses régulièrement engagées, c'est-à-dire ne concernant pas ces marchandises ou services.

11. Cette interprétation est encore étayée par l'avis donné par le Président du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires dans une lettre qu'il a adressée, au nom du Comité, le 2 avril 1959, au Directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique :

"5. Le Comité consultatif a reconnu que l'article 5.03 du règlement financier [de l'AIEA] faisait surgir certaines questions d'interprétation qui se sont également posées à l'ONU et à la plupart des institutions spécialisées, lesquelles ont toutes un règlement financier contenant une disposition comparable à l'article 5.03 du règlement de l'Agence. Il se peut que la situation soit plus sérieuse à l'Agence, qui doit acheter du matériel spécialisé impliquant de longs délais de livraison et conclure des contrats de recherche de longue durée.

"6. Néanmoins, le Comité consultatif pense que la pratique et l'expérience de l'ONU en ce qui concerne l'application de l'article 4.3 de son règlement financier (qui est quant au fond identique à l'article 5.03 du règlement financier de l'Agence) permettent de résoudre le problème de l'Agence.

"7. Tout d'abord, il semble donc inutile de modifier le texte de l'article 5.03, et l'on pourrait résoudre le problème en précisant l'interprétation à donner du membre de phrase "toute autre dépense régulièrement engagée". Cette interprétation devrait permettre le report, dans certaines conditions, des engagements non encore réglés, même si les marchandises ou services qu'ils concernent n'ont pas été fournis au cours de l'année considérée.

"8. Les conditions dans lesquelles le report des engagements peut être autorisé et les critères à appliquer devraient notamment être les suivants, compte tenu de la pratique suivie à l'ONU :

"i) Les engagements financiers d'une année quelconque devraient permettre, autant que possible, de mesurer avec exactitude le volume des activités menées la même année; cela étant, l'engagement de dépenses en bloc et le report subséquent des engagements non réglés ne devraient intervenir qu'à titre exceptionnel.

"ii) Seuls devraient être normalement reportés les engagements concernant les dépenses "non renouvelables" — c'est-à-dire des dépenses expressément autorisées pour des postes ou projets précis et au titre desquels il n'est pas ouvert de crédit analogue dans le budget de l'exercice suivant. Devraient donc être exclues les catégories de dépenses pour lesquelles des crédits sont prévus chaque année — par exemple, mobilier, ouvrages de bibliothèque et papeterie. Dans ces limites, le Directeur général devrait, après un examen approfondi de chaque engagement de dépenses, user de son jugement pour décider s'il y a lieu de maintenir cet engagement dans les comptes, alors même que les marchandises ou services en cause n'auraient pas été fournis avant le 31 décembre de l'année considérée.

⁸⁵ *Ibid.*, document A/1412, observations sur le texte proposé pour l'article 4.3.

“iii) Dans toute la mesure possible, les contrats de recherche à long terme devraient faire l’objet d’engagements de dépenses et de décaissements échelonnés correspondant à une division en tranches raisonnables de la totalité des activités prévues par le contrat.

“iv) Un rapport détaillé sur tous les engagements à reporter conformément à l’interprétation qui vient d’être donnée devrait être soumis au Conseil des gouverneurs ainsi qu’aux commissaires aux comptes de l’Agence, avec indication, pour chaque engagement, de la date à laquelle il a été comptabilisé, de l’objet et du montant de l’engagement, ainsi que des raisons particulières, justifiant, le cas échéant, son maintien dans les comptes. Les commissaires aux comptes devraient être expressément invités à passer en revue ces engagements et à faire figurer dans leur rapport toutes observations qu’ils souhaiteraient formuler.”

D. — CONCLUSION

12. De cette analyse et de l’historique de l’article 4.3, on peut dégager les conclusions indiquées ci-après.

13. Le membre de phrase “les engagements concernant les marchandises livrées et les services fournis au cours de l’exercice” vise les marchandises et services effectivement reçus durant la période en question, en vertu d’un contrat ou d’un autre arrangement ou d’une autre convention entre l’Organisation des Nations Unies et le fournisseur, que le montant exact de l’engagement ait été ou non fixé au cours de l’exercice financier.

14. Le membre de phrase “toute autre dépense régulièrement engagée au cours de l’exercice” vise, entre autres, les engagements n’impliquant pas la fourniture de marchandises ou de services, comme, par exemple, les engagements découlant de décisions de l’Assemblée générale, d’une faute de l’Organisation ou de l’un de ses agents pour laquelle une indemnité doit être versée, ou résultant d’autres réclamations qui mettent l’Organisation en cause. Il vise également les engagements contractuels assumés durant l’exercice pour la livraison de marchandises et la fourniture de services, dans les cas où ces marchandises et services ne sont pas reçus au cours de l’exercice, cette catégorie devant manifestement faire l’objet d’une certaine appréciation, compte tenu de la nécessité d’assurer sans interruption le bon fonctionnement des deux forces. A cet égard, on peut se référer aux principes directeurs indiqués par le Comité consultatif dans la lettre adressée au Directeur général de l’AIEA et citée au paragraphe 11 ci-dessus.

15. Les crédits ouverts pourraient donc être raisonnablement reportés en vertu de l’article 4.3 dans les cas suivants :

a) Engagements contractuels assumés de bonne foi pour des marchandises à livrer et des services à fournir au cours de l’exercice, même lorsque, pour une raison ou une autre, ces marchandises et services ne sont pas effectivement reçus avant la fin de l’exercice, à condition que la fourniture en demeure escomptée dans un délai raisonnable;

b) Engagements contractuels assumés de bonne foi pour des marchandises à livrer et des services à fournir après la fin de l’exercice, s’il était raisonnablement nécessaire de conclure les contrats à l’avance pour que les marchandises et services considérés soient disponibles en temps voulu.

En revanche, les crédits ouverts pour un exercice donné ne peuvent en toute logique être régulièrement engagés pour des marchandises et services qui ne seront nécessaires et ne doivent être comptabilisés que pour un exercice ultérieur, s’il n’y a aucune raison de conclure ces contrats à l’avance et d’engager ainsi prématurément des ressources de l’ONU.

14 octobre 1976

12. — PAIEMENT PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DES FRAIS DE VOYAGE DES REPRÉSENTANTS DES ÉTATS MEMBRES À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — CONDITIONS À REMPLIR POUR QUE LE VOYAGE ALLER-RETOUR D'UN REPRÉSENTANT MEMBRE D'UNE MISSION PERMANENTE APPELÉ À SE RENDRE DANS LA CAPITALE DE SON PAYS SOIT PAYÉ PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

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

1. Je regrette de répondre tardivement à votre mémorandum du 27 février concernant la demande d'une mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies relative au paiement par l'Organisation des frais de voyage d'un membre de la mission qui souhaite se rendre dans son pays pour procéder à des consultations avec son gouvernement.

2. Aux termes du paragraphe 1 de l'annexe à la résolution 1798 (XVII) de l'Assemblée générale du 11 décembre 1962, concernant le régime des frais de voyage et des indemnités de subsistance payés aux membres des organes et organes subsidiaires de l'Organisation, le Secrétaire général est autorisé à inclure, dans les limites du nombre maximal de paiements prévu pour les représentants ou représentants suppléants à l'Assemblée générale,

“ . . . les frais de voyage que fait un membre d'une mission permanente à New York, qui est désigné comme représentant ou représentant suppléant à l'Assemblée générale, pour se rendre dans la capitale de son pays aux fins de consultation ou d'information et en revenir, à condition que le représentant permanent atteste que le voyage a trait aux travaux de la session considérée et que le voyage soit effectué pendant la session ou dans les trois mois qui suivent ou précèdent la session ”. [C'est nous qui soulignons.]

3. D'après votre mémorandum du 27 février et la demande de la mission permanente en date du 13 février, il semble que le membre de la mission permanente dont il est demandé de rembourser les frais de voyage satisfait à toutes les conditions prévues dans le passage précité, à l'exception du fait que le voyage doit s'effectuer pendant la session de l'Assemblée générale ou pendant les trois mois qui suivent ou précèdent cette session. La mission permanente a invoqué diverses raisons pour lesquelles la personne concernée n'a pu, en raison d'autres responsabilités, voyager dans les délais prescrits. Malheureusement, même si ces raisons sont tout à fait valables, la formulation de la résolution 1798 (XVII) de l'Assemblée générale est catégorique en ce qui concerne les délais et le Secrétaire général n'est pas autorisé à accorder de dérogations même lorsqu'il estime qu'elles seraient justifiées. Je dois donc confirmer l'avis préalablement exprimé, à savoir que le Secrétaire général n'est pas autorisé à payer les frais de voyage en question aux termes de la résolution 1798 (XVII) de l'Assemblée générale. Si le Secrétaire général estime qu'il devrait avoir une plus grande latitude dans ce domaine, en particulier lorsqu'il s'agit de petits pays, il pourrait envisager de soumettre le problème à l'Assemblée générale à sa prochaine session, mais, en attendant une décision de l'Assemblée, les dispositions actuelles continuent de s'appliquer.

4. Vous avez demandé si, en l'occurrence, il serait possible d'effectuer un versement à titre gracieux, car vous estimez que la résolution 1798 (XVII) avait pour objet de favoriser la participation effective de tous les États Membres aux travaux de l'Assemblée générale. A ce propos, l'article 10.3 du Règlement financier dispose ce qui suit :

“ Le Secrétaire général peut faire les versements à titre gracieux qu'il juge nécessaires dans l'intérêt de l'Organisation, étant entendu qu'il doit soumettre à l'Assemblée générale un état de ces versements en même temps que les comptes annuels. ”

La règle de gestion financière 110.13 est ainsi libellée :

“a) L’Organisation peut faire des versements à titre gracieux dans les cas où, bien que le Service juridique estime qu’elle n’y est pas juridiquement tenue, elle a une obligation morale qui rend le versement souhaitable et conforme à son intérêt.

“b) Aucun versement à titre gracieux ne peut être fait sans l’assentiment préalable du Secrétaire général :

“i) Si la somme à verser dépasse 2 500 dollars;

“ii) Si la proposition émane du Contrôleur;

“iii) Si le bénéficiaire est un fonctionnaire de l’Organisation dont le traitement annuel net est supérieur à 8 000 dollars.

“c) Dans les autres cas, les versements à titre gracieux sont subordonnés à l’assentiment préalable du Contrôleur, étant entendu que l’assentiment du Directeur du personnel est également nécessaire si le bénéficiaire est un fonctionnaire de l’Organisation.”

5. Aux termes du paragraphe a de la règle de gestion financière 110.13, le Service juridique a pour seul rôle, en matière de versements à titre gracieux, de déclarer que l’Organisation des Nations Unies n’est pas juridiquement tenue d’effectuer le versement envisagé. Il n’appartient donc pas à ce service de statuer sur l’existence ou sur la portée d’une obligation morale dans ce domaine. Sur le premier point, il ressort clairement des paragraphes qui précèdent qu’à notre avis l’Organisation n’a pas d’obligation juridique dans le cas considéré. Sur le second point, sans vouloir nous prononcer quant à la nature ou à la portée de l’obligation morale en cause, nous ne doutons pas que vous voudrez envisager les conséquences que pourrait avoir l’octroi d’un versement à titre gracieux dans des circonstances qui risquent de s’appliquer, selon toute probabilité, à beaucoup de petites missions auprès de l’ONU. En créant un précédent qui empêcherait de répondre par la négative à un grand nombre de demandes analogues, on risque de déboucher sur une situation telle que l’Assemblée pourrait penser que le Secrétariat en est venu à tourner les dispositions expresses de la résolution 1798 (XVII). On éviterait une telle situation en ne faisant pas d’exception dans le cas présent et en renvoyant la question à l’Assemblée générale à sa prochaine session, en lui suggérant de ménager au Secrétaire général une plus grande latitude en la matière et de prévoir éventuellement un effet rétroactif au cas où des dispositions moins rigoureuses seraient adoptées, afin de pouvoir donner droit à la présente demande sous forme de remboursement.

12 avril 1976

13. — SITUATION CRÉÉE DANS L’ÉVENTUALITÉ OÙ L’ASSEMBLÉE GÉNÉRALE NE POURRAIT ADOPTER, FAUTE DE LA MAJORITÉ DES DEUX TIERS REQUISE, UN BARÈME DES QUOTES-PARTS POUR UN EXERCICE FINANCIER DONNÉ — RESPONSABILITÉ DE L’ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONCERNANT : 1) LES DÉPENSES DE L’ORGANISATION DES NATIONS UNIES INSCRITES AU BUDGET ORDINAIRE; ET 2) LE FINANCEMENT DE CES DÉPENSES PAR RÉPARTITION OU AUTREMENT — PROCÉDURES DE RÉPARTITION DES DÉPENSES

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

INTRODUCTION

1. J’ai reçu votre mémorandum du 29 octobre 1976 ayant trait à la situation qui risque de se produire si l’on ne parvient pas à réunir à l’Assemblée générale une majorité des deux

tiers pour adopter soit une résolution sur le nouveau barème des quotes-parts recommandé par le Comité des contributions pour les années 1977-1979⁸⁶, soit une résolution prorogeant pendant deux années encore le barème en vigueur en 1974-1976. Vous avez demandé si, dans cette éventualité, il existerait une base juridique pour déterminer la contribution des Etats Membres aux dépenses de l'Organisation en 1977 inscrites au budget ordinaire et aux dépenses de 1976-1977 de la Force d'urgence des Nations Unies (FUNU) et de la Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD).

2. Pour être bref, il ne semble pas qu'il existe de base juridique, aux termes de la Charte, pour imposer* aux Etats Membres de contribuer aux dépenses de l'Organisation en 1977, si l'Assemblée générale ne donne aucune indication quant à la manière dont il faudrait fixer la quote-part de ces Etats Membres. Il me semble, toutefois, vu les différentes possibilités qui s'offrent, qu'on peut éviter la situation à laquelle vous faites allusion, ou du moins en atténuer les conséquences.

3. Il convient, pour mieux expliquer ce point de vue, d'examiner brièvement les responsabilités de l'Assemblée générale en ce qui concerne : les dépenses de l'Organisation des Nations Unies (I), le financement des dépenses par répartition ou autrement (II) et les procédures de répartition (III), le tout dans le cadre du budget ordinaire de l'Organisation. Pour les dépenses de la FUNU et de la FNUOD, on pourrait faire intervenir, *mutatis mutandis*, les mêmes considérations d'ordre général. Ces dépenses ne méritent donc pas, à ce stade, un examen détaillé distinct.

4. A la lumière des considérations qui viennent d'être indiquées, nous suggérons certaines procédures qui pourraient être appliquées dans le cas présent (IV).

I. — RESPONSABILITÉS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONCERNANT LES DÉPENSES DE L'ORGANISATION

5. Les pouvoirs et les responsabilités de l'Assemblée générale en matière de budget sont énoncés dans l'Article 17 de la Charte, qui, dans le présent contexte, dispose ce qui suit :

“1. L'Assemblée générale examine et approuve le budget de l'Organisation.

“2. Les dépenses de l'Organisation sont supportées par les Membres selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.”

6. Divers aspects de l'Article 17 ont été étudiés en détail par la Cour internationale de Justice dans ses avis consultatifs concernant *L'effet de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité* (C.I.J., Recueil 1954, p. 47) et *Certaines dépenses des Nations Unies* (Art. 17, par. 2, de la Charte) [C.I.J., Recueil 1962, p. 151]. Tout en reconnaissant les larges pouvoirs qui sont conférés à l'Assemblée générale aux termes de l'Article 17 de la Charte**, la Cour a affirmé, dans ses deux avis, que l'autorité de l'Assemblée n'est pas absolue. Dans le cas du Tribunal administratif des Nations Unies (p. 59), la Cour a dit que

“... la fonction d'approuver le budget ne signifie pas que l'Assemblée générale ait un pouvoir absolu d'approuver ou de ne pas approuver les dépenses qui lui sont proposées;

* Par opposition à une demande de contributions volontaires.

** Dans *Certaines dépenses des Nations Unies*, par exemple, la Cour a fait observer (p. 162) ce qui suit :

“Le but général de l'Article 17 est l'attribution du pouvoir de contrôle sur les finances de l'Organisation et la répartition des quotes-parts des dépenses de celle-ci pour lui permettre d'accomplir les fonctions de l'Organisation dans son ensemble en agissant par l'intermédiaire de ses organes principaux et des organes subsidiaires créés en vertu de l'Article 22 ou de l'Article 29.

“... Article 17 est le seul article de la Charte qui fasse mention de l'autorité budgétaire ou du pouvoir de répartir les dépenses ou de percevoir des recettes par tous autres moyens.”

⁸⁶ *Ibid.*, trente et unième session, Supplément n° 11 (A/31/11).

car certains éléments de ces dépenses résultent d'obligations déjà encourues par l'Organisation et, dans cette mesure, l'Assemblée générale n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements."

7. Dans *Certaines dépenses des Nations Unies* (p. 169), la Cour a repris ces remarques, ajoutant (p. 169) :

"De même, certaines obligations de l'Organisation peuvent être contractées par le Secrétaire général agissant sous l'autorité du Conseil de sécurité ou de l'Assemblée générale et l'Assemblée générale "n'a pas d'autre alternative que de faire honneur à ces engagements."

A ce propos, la Cour s'est référée (p. 168 et 169) à l'article 4.1 du Règlement financier et des règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies qui prévoit que,

"par le vote des crédits, l'Assemblée générale autorise le Secrétaire général, dans la limite des crédits ouverts, à engager des dépenses et à effectuer des paiements aux fins pour lesquelles ces crédits ont été ouverts".

8. Il est donc tout à fait clair que l'Assemblée générale est légalement tenue de fournir les fonds nécessaires pour financer les dépenses pour lesquelles elle a ouvert des crédits. Dans le présent contexte, l'Assemblée générale a ouvert, par sa résolution 3539 (XXX) du 17 décembre 1975 (Budget-programme pour l'exercice biennal 1976-1977), des crédits pour l'exercice biennal 1976-1977; elle est donc tenue de trouver les fonds nécessaires pour assurer le financement des crédits ouverts pour 1977.

II. — RESPONSABILITÉS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE CONCERNANT LE FINANCEMENT DES DÉPENSES PAR RÉPARTITION OU AUTREMENT

9. Après avoir établi l'obligation de l'Assemblée générale de faire face à ses engagements financiers, la Cour a déclaré dans son avis sur *Certaines dépenses des Nations Unies* (p. 169 et 170) :

"L'obligation est une chose; la façon dont cette obligation est remplie — c'est-à-dire la source d'où proviennent les fonds — en est une autre. L'Assemblée générale peut choisir entre différentes solutions : elle peut répartir les dépenses encourues suivant le barème normal de répartition; elle peut répartir ce coût d'après un barème spécial de répartition; elle peut utiliser des fonds fournis à titre volontaire à l'Organisation; ou, encore, elle peut trouver une autre méthode ou combinaison de méthodes pour réunir les fonds nécessaires. Dans ce contexte, peu importe juridiquement si, pour des raisons de tenue de livres ou de comptabilité, l'Assemblée générale choisit d'inclure les dépenses en question dans l'une des sections normales et établies du budget "ordinaire" ou si elle préfère l'imputer séparément à un compte ou à un fonds spécial. Ce qui importe, c'est qu'il s'agit d'une dépense de l'Organisation et que, aux termes du paragraphe 2 de l'Article 17, l'Assemblée générale a donc autorité pour la répartir."

10. On peut donc faire appel à différentes sources pour recueillir les fonds nécessaires, mais, lorsqu'il s'agit du budget ordinaire, les montants en cause sont tellement élevés que l'Assemblée doit recueillir la plus grande partie de ces fonds en répartissant les dépenses entre les Etats Membres. Selon les principes généraux énoncés ci-dessus, l'Assemblée générale est tenue de répartir les dépenses lorsque l'Organisation n'est pas en mesure de les régler au moyen de fonds provenant d'autres sources, telles que les activités productrices de recettes ou les contributions volontaires.

III. — PROCÉDURES DE RÉPARTITION DES DÉPENSES

11. En dehors du paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte, en vertu duquel une majorité des deux tiers est requise à l'Assemblée générale pour l'adoption des décisions sur

“les questions importantes”, y compris les questions budgétaires, la Charte ne contient pas de disposition relative aux procédures que doit suivre l'Assemblée générale pour répartir les dépenses entre les Etats Membres. On verra de façon plus détaillée dans les paragraphes 15, 16 et 19 ci-après dans quelle mesure le paragraphe 2 de l'Article 18 s'applique à la présente situation. Cette disposition mise à part, l'Assemblée générale a toute latitude pour fixer les procédures de répartition des dépenses. Dans l'exercice de ce pouvoir, l'Assemblée générale a adopté l'article 160 de son règlement intérieur qui prévoit ce qui 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 de l'Organisation 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 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.”

De plus, l'Assemblée générale a fixé de temps à autre sous forme de résolutions les principes directeurs que le Comité des contributions doit suivre pour formuler ses recommandations. Comme pour la plupart des dispositions de son règlement intérieur, l'Assemblée générale peut, par une décision expresse, amender ou modifier les termes de l'article 160 de son application dans des cas déterminés. Elle peut également modifier les principes directeurs régissant la répartition des dépenses.

a) *Rôle du Comité des contributions et pratique de l'Assemblée générale*

12. Il ressort clairement des dispositions de l'article 160, sous sa forme actuelle, que le Comité des contributions a un rôle consultatif. Il est évident que l'Assemblée tendra à accorder un grand poids à l'avis d'un comité d'experts comme le Comité des contributions, mais elle n'est pas tenue par cet avis. Elle peut donc accepter, modifier ou rejeter les recommandations du Comité des contributions, qu'elles se rapportent au barème des quotes-parts proprement dit ou à la durée d'application d'un barème donné. C'est ainsi qu'à sa onzième session l'Assemblée, saisie d'un barème des quotes-parts révisé recommandé par le Comité des contributions pour les années 1956, 1957 et 1958⁸⁷, a décidé de n'adopter ce barème que pour 1956 et 1957⁸⁸.

13. La pratique de l'Assemblée générale fait ressortir que la procédure de répartition des dépenses consiste pour l'Assemblée générale à adopter, normalement à une forte majorité des voix, les recommandations du Comité des contributions concernant le barème des quotes-parts pour les trois années à venir. Toutefois, à la dix-neuvième session de l'Assemblée générale, en 1964-1965, l'Assemblée s'est trouvée dans une situation qui l'a mise dans l'impossibilité de prendre une décision sur les recommandations du Comité des contributions relatives au barème des quotes-parts pour 1965, 1966 et 1967. On se rappellera que, lors de cette session, l'Assemblée a été empêchée de se prononcer sur les questions de fond à cause du problème de l'applicabilité de l'Article 19 de la Charte aux dépenses de la FUNU et de l'ONUC et que les décisions ont été prises par le moyen d'une procédure de non-objection. En application de cette procédure, l'Assemblée, plutôt que de prendre une décision sur la répartition des dépenses; a demandé aux Etats Membres, par sa résolution 2004 (XIX) du 18 février 1965,

⁸⁷ *Ibid.*, onzième session, Supplément n° 10 (A/31/21 et Add.1).

⁸⁸ Résolution 1087 (XI) de l'Assemblée générale.

“... de verser, en vue de couvrir les dépenses de l'Organisation, des avances dont le montant ne devra pas être inférieur à 80 p. 100 de leurs quotes-parts pour l'exercice 1964, en attendant les décisions que l'Assemblée générale prendra sur le montant des dépenses à inscrire au budget et le barème des quotes-parts pour 1965 et sous réserve des ajustements rétroactifs qu'il pourrait alors être nécessaire d'opérer”.

Par la suite, à sa vingtième session, l'Assemblée générale a adopté, par sa résolution 2118 (XX) du 21 décembre 1965, un barème des quotes-parts pour les exercices 1965, 1966 et 1967. Ainsi, pendant la plus grande partie de 1965, l'Organisation a fait honneur à ses obligations financières grâce à des avances versées volontairement par les Etats Membres et converties par la suite en quotes-parts obligatoires conformément à l'Article 17 de la Charte, aux termes d'une décision prise par l'Assemblée générale à sa vingtième session.

14. La pratique suivie montre donc que, si l'adoption des barèmes des quotes-parts recommandés par le Comité des contributions pour les années immédiatement à venir constitue la procédure normale, l'Assemblée a aussi adopté des amendements aux recommandations du Comité ou même suivi des procédures différentes.

b) *Paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte*

15. Comme il a été indiqué plus haut au paragraphe 11, les décisions de l'Assemblée générale portant sur des questions budgétaires doivent, en vertu du paragraphe 2 de l'Article 18 de la Charte, être prises à une majorité des deux tiers. En principe et dans la pratique, l'adoption d'un barème des quotes-parts, ou de principes ou de directives se rapportant à un barème des quotes-parts, semble bien relever des questions budgétaires. Le problème s'est posé à la 2108^e séance plénière de l'Assemblée générale, le 13 décembre 1972, et le Conseil juridique a eu l'occasion de donner son avis sur la question⁸⁹. Il s'agissait spécifiquement d'instructions données au Comité des contributions sur les principes à appliquer pour fixer un nouveau barème des quotes-parts (en particulier le pourcentage maximal à fixer pour la quote-part de l'Etat Membre qui verse la contribution la plus élevée). Le Conseiller juridique a estimé que l'adoption du budget et la répartition des dépenses devaient être considérés comme des questions budgétaires et il a conclu qu'il devait en aller de même pour les instructions données au Comité des contributions en ce qui concerne la formulation d'un nouveau barème. Le Président de l'Assemblée générale s'est fondé sur cet avis pour décider, à la 2108^e séance plénière, que les projets de résolution dont l'Assemblée était saisie exigeaient une majorité des deux tiers. Cette décision n'a pas été contestée et toutes les résolutions ont obtenu la majorité des deux tiers requise.

16. On doit donc conclure que l'adoption d'un nouveau barème des quotes-parts pour la répartition des dépenses pour les exercices 1977, 1978 et 1979 exigerait une majorité des deux tiers à l'Assemblée générale. De même, une résolution tendant à proroger de deux années le barème en vigueur jusqu'à la fin de 1976 [date limite spécifiée par l'Assemblée générale dans sa résolution 3062 (XXVIII) du 9 novembre 1973] exigerait également une majorité des deux tiers.

IV. — SUGGESTIONS CONCERNANT LA SITUATION ACTUELLE

17. C'est l'éventualité qu'une majorité des deux tiers ne pourrait être obtenue pour adopter l'un des deux types de décision évoqués au paragraphe précédent qui a conduit à solliciter le présent avis. Il semblerait, toutefois, qu'il existe d'autres possibilités, compte tenu des principes et de la pratique évoqués plus haut dans le présent memorandum.

18. Le premier type de décision a trait à l'adoption, en totalité, des recommandations du Comité des contributions. Toutefois, comme on l'a fait observer plus haut, les recommandations ne doivent pas forcément être adoptées telles qu'elles sont formulées.

⁸⁹ Reproduit dans l'*Annuaire juridique*, 1972, p. 166.

L'Assemblée générale peut les modifier, aussi bien en ce qui concerne le chiffre des quotes-parts que la période d'application du barème. S'il peut être compliqué et long d'apporter des ajustements au barème proprement dit, la décision d'appliquer le barème pendant une ou deux années seulement par exemple est facile à prendre et n'exige qu'une majorité simple à la Cinquième Commission, conformément à l'article 125 du règlement intérieur, puisque la majorité des deux tiers pour les amendements et les propositions portant sur des questions budgétaires n'est requise qu'en plénière. On peut également déclarer que cette mise en application serait sans préjudice des décisions que pourrait prendre l'Assemblée générale à sa session suivante ou à une session ultérieure, après révision du barème des quotes-parts par le Comité des contributions à la lumière des nouveaux critères que l'Assemblée générale pourrait éventuellement adopter. En d'autres termes, on pourrait envisager un grand nombre de variantes pour trouver une solution acceptable, sans sortir du cadre général des recommandations du Comité des contributions.

19. Si des négociations menées dans le sens qui vient d'être indiqué se révélaient infructueuses et qu'il fallait alors envisager de proroger le barème des quotes-parts actuel jusqu'à ce qu'on ait pu trouver une solution, il faut noter qu'une telle prorogation pourrait être rendue possible par le moyen d'une procédure autre que l'adoption d'une résolution expresse à cet effet. Si un projet de résolution prévoyant un nouveau barème des quotes-parts ne recueille pas la majorité requise, le Président de l'Assemblée générale pourrait attirer l'attention sur l'obligation juridique de l'Assemblée, évoquée plus haut, d'assurer le financement des crédits qu'elle a votés. Il pourrait ajouter qu'il présume, compte tenu de cette obligation, que l'Assemblée générale a l'intention de proroger le barème des quotes-parts actuel en attendant d'adopter un nouveau barème. S'il était fait appel de la décision du Président, ce dernier pourrait mettre l'appel aux voix, et, conformément à l'article 71 du règlement intérieur, sa décision serait maintenue "si elle n'est pas annulée par la majorité des Membres présents et votants". La nécessité d'obtenir une majorité des deux tiers serait ainsi évitée. La possibilité de mettre en œuvre cette solution dépendrait évidemment de l'état d'esprit du Président, qui pourrait d'ailleurs être modifié par le fait qu'une résolution prorogeant le barème actuel pendant deux ans aurait déjà été repoussée (bien que, à strictement parler, une décision du Président tendant à conserver le barème jusqu'à ce qu'un nouveau barème ait été adopté soit différente d'une proposition tendant à conserver le barème pendant une période donnée).

20. Si la procédure de la décision du Président ne se révèle pas acceptable, ou si sa décision est annulée, l'Assemblée générale aura encore la possibilité, en dernier ressort, de suivre le précédent de la dix-neuvième session et de demander aux Etats Membres de verser des avances représentant un certain pourcentage des quotes-parts pour 1976, en attendant de prendre des dispositions définitives à sa session suivante. Une telle demande, formulée dans une résolution ou une déclaration du Président, serait le minimum que l'Assemblée générale puisse faire pour honorer son obligation de défrayer les dépenses de l'Organisation correspondant aux crédits ouverts lors de l'approbation du budget ordinaire pour l'exercice biennal 1976-1977⁹⁰.

3 novembre 1976

⁹⁰ Par sa résolution 31/95 B du 14 décembre 1976, l'Assemblée générale a adopté pour l'année 1977 le barème des quotes-parts recommandé par le Comité des contributions et a décidé que, par dérogation à l'article 160 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, ce barème des contributions serait revu en 1977 par le Comité des contributions et qu'un rapport à ce sujet serait soumis pour examen à l'Assemblée lors de sa trente-deuxième session.

14. — QUESTION DE SAVOIR SI LE COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE EST UN ORGANE SUBSIDIAIRE DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE — ORGANES CRÉÉS EN APPLICATION D'UN TRAITÉ — LES DISPOSITIONS CONVENTIONNELLES RELATIVES AU FONCTIONNEMENT DESDITS ORGANES NE PEUVENT ÊTRE ANNULÉES PAR DES RÉOLUTIONS DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Mémorandum adressé au Directeur chargé du Département des conférences

1. J'ai reçu votre mémorandum du 16 août 1976 sur le sujet susmentionné.

2. Pour répondre à votre première question, je vous dirai que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale n'est pas un organe subsidiaire de l'Assemblée générale. Comme il est indiqué dans un avis juridique du 15 septembre 1969 (publié dans l'*Annuaire juridique* des Nations Unies, 1969, p. 216), il fait partie d'une catégorie spéciale d'"organes des Nations Unies créés dans le cadre de traités" qui sont des organes constitués par des traités afin d'en appliquer les dispositions, mais si étroitement liés avec les Nations Unies qu'ils sont considérés comme des organes de l'Organisation. Le Comité en question a été créé conformément à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2106 (XX) du 21 décembre 1965. Peu importe que, dans ce cas, le traité soit en même temps une décision de l'Assemblée générale; l'Assemblée n'a pas directement créé le Comité, comme c'est le cas pour les organes subsidiaires; en réalité, le Comité n'a été constitué qu'après qu'un nombre suffisant d'Etats se sont engagés, en devenant parties à la Convention, à en appliquer les dispositions.

3. En réponse à la deuxième question, les dispositions des résolutions de l'Assemblée générale concernant la tenue des réunions ne l'emportent pas sur les dispositions de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale relatives aux réunions du Comité en question. Les "organes créés dans le cadre de traités" doivent fonctionner conformément aux dispositions des traités qui les ont créés et leur ont assigné certaines tâches. Etant donné qu'ils sont des organes de l'Organisation des Nations Unies, ils relèvent de la compétence générale administrative et budgétaire de l'Assemblée pour toutes les questions qui ne les empêchent pas d'appliquer les dispositions des traités; mais les résolutions de l'Assemblée générale ne peuvent modifier les traités, et, à moins que ceux-ci soient modifiés par l'une des procédures reconnues, les résolutions qui sont incompatibles avec leurs dispositions n'ont aucun effet juridique à l'égard des organes qu'ils ont créés. Ainsi, lorsqu'il a été proposé à l'Assemblée, il y a quelques années, qu'un organe créé dans le cadre d'un traité — en l'occurrence l'Organe international de contrôle des stupéfiants — tienne une session par an au lieu de deux, on a reconnu qu'il ne pourrait être donné suite à cette proposition, étant donné que la Convention unique sur les stupéfiants de 1961, portant création de l'Organe, prévoyait deux sessions par an⁹¹.

17 août 1976

⁹¹ Voir par. 2 de l'article 11 de la Convention unique sur les stupéfiants de 1961 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 520, p. 151).

15. — QUESTION DE SAVOIR SI LA FOURNITURE DE MATÉRIEL PAR UNE ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALE DANS LE CADRE D'UNE ACTIVITÉ RELATIVE À LA NUTRITION ET À L'ÉDUCATION SANITAIRE EN RHODÉSIE DU SUD CONTREVIENDRAIT À LA RÉOLUTION 253 (1968) DU CONSEIL DE SÉCURITÉ — INTERPRÉTATION DES RÉOLUTIONS DU CONSEIL DE SÉCURITÉ RELATIVES À LA RHODÉSIE DU SUD

*Mémoire adressé à la Section des organisations non gouvernementales
du Département des affaires économiques et sociales*

1. Je me réfère à votre mémorandum transmettant une demande de renseignements émanant d'une organisation non gouvernementale au sujet de l'interprétation des résolutions du Conseil de sécurité relatives à la Rhodésie du Sud. Nous croyons comprendre en particulier qu'une section de cette organisation avait envisagé de fournir un véhicule à la Rhodésie du Sud dans le cadre d'une activité touchant la nutrition et l'éducation sanitaire et qu'elle avait été informée que, ce faisant, elle contreviendrait peut-être à la résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité.

2. Comme on sait, le Conseil de sécurité a adopté dix-sept résolutions à propos de la Rhodésie du Sud depuis la déclaration unilatérale d'indépendance, qui s'ajoutent aux résolutions encore plus nombreuses sur le sujet adoptées par l'Assemblée générale au cours de la même période.

3. En particulier, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte, le Conseil de sécurité a, de manière générale, prescrit un régime global de sanctions contre le régime illégal de Rhodésie du Sud, exigeant, entre autres, des Etats qu'ils s'abstiennent de reconnaître le régime illégal⁹² ou tout acte accompli par ses représentants ou institutions⁹³, qu'ils rompent toutes les relations diplomatiques, consulaires, commerciales, militaires et autres qu'ils pourraient avoir avec le régime illégal⁹⁴ et qu'ils interrompent le service de tout moyen de transport existant à destination et en provenance de la Rhodésie du Sud⁹⁵.

4. Lorsqu'on examine si un acte particulier est contraire aux résolutions du Conseil de sécurité relatives à la Rhodésie du Sud, il serait utile, entre autres, de déterminer si l'acte envisagé contrevient à l'une des dispositions susmentionnées ou constitue une assistance⁹⁶ ou un encouragement⁹⁷ au régime illégal, directement ou indirectement, ou suppose une reconnaissance de ce dernier⁹⁸ ou implique l'établissement ou le maintien de relations économiques⁹⁹ ou autres¹⁰⁰ avec le régime illégal ou une remise de fonds à une personne ou un organisme en Rhodésie du Sud¹⁰¹. Si l'acte envisagé présente l'une quelconque de ces caractéristiques, il est contraire à une ou à plusieurs des dispositions contenues dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité.

5. Il va sans dire que les réponses à ces questions peuvent dépendre dans une certaine mesure de la signification et de la portée attachées à des termes comme "assistance" ou

⁹² Résolutions 216 (1965), par. 2, 217 (1965), par. 6, 277 (1970), par. 2, 288 (1970), par. 5, et 328 (1973), par. 7, du Conseil de sécurité.

⁹³ Résolution 277 (1970), par. 3, du Conseil de sécurité.

⁹⁴ *Ibid.*, par. 9, a.

⁹⁵ *Ibid.*, par. 9, b.

⁹⁶ Résolutions 217 (1965), par. 8, 232 (1966), par. 5, et 277 (1970), par. 2, du Conseil de sécurité.

⁹⁷ Résolution 217 (1965), par. 8, du Conseil de sécurité.

⁹⁸ Résolutions 216 (1965), par. 2, 217 (1965), par. 6, 277 (1970), par. 2, 288 (1970), par. 5, et 328 (1973), par. 7, du Conseil de sécurité.

⁹⁹ Résolutions 217 (1965), par. 8, 221 (1966), premier alinéa du préambule, 233 (1966), premier alinéa du préambule, et 277 (1970), par. 6 et 9, a, du Conseil de sécurité.

¹⁰⁰ Résolution 277 (1970), par. 6 et 9, a, et 318 (1972), par. 5, du Conseil de sécurité.

¹⁰¹ Résolution 253 (1968), par. 4, du Conseil de sécurité.

“relations économiques”, etc., sur lesquels les Etats Membres pourraient avoir des opinions divergentes. Toutefois, pour notre part, nous considérons que tous les intéressés doivent s’abstenir d’actes dont, en choisissant la plus large des interprétations possibles, on pourrait dire qu’ils enfreignent ces interdictions, de façon à ne pas réduire l’efficacité des résolutions en question.

6. Il est peut-être utile d’ajouter que le Conseil de sécurité a également invité “tous les gouvernements à prendre des mesures rigoureuses pour appliquer et faire pleinement observer par toutes les personnes et organisations relevant de leur juridiction la politique des sanctions contre la Rhodésie du Sud . . .”¹⁰² et qu’il a demandé aux Etats “d’adopter et de mettre en vigueur immédiatement des mesures législatives prévoyant l’imposition de peines sévères aux personnes physiques ou morales qui tournent ou violent les sanctions . . .”, notamment en important des marchandises quelconques de Rhodésie du Sud, en fournissant des facilités pour le transport de marchandises à destination ou en provenance de la Rhodésie du Sud, ou en effectuant ou en facilitant toute transaction de nature à permettre à la Rhodésie du Sud d’obtenir d’un pays quelconque, ou d’y envoyer, des marchandises ou services quelconques¹⁰³.

7. Le Conseil de sécurité a également interdit d’assurer les vols à destination ou en provenance de la Rhodésie du Sud¹⁰⁴, le fret aérien transporté à cette occasion et les marchandises ou produits exportés par la Rhodésie du Sud ou destinés à ce pays ou détenus par toute entreprise commerciale, industrielle ou de services publics établie en Rhodésie du Sud¹⁰⁵.

8. Il faut également indiquer que deux des interdictions faites par le Conseil de sécurité dans sa résolution 253 (1968) du 29 mai 1968 sont assorties de certaines exceptions limitées qui, pour les marchandises ou produits, visent notamment “les fournitures à objet strictement médical, le matériel d’enseignement et le matériel destiné à être utilisé dans les écoles et autres établissements d’enseignement”¹⁰⁶ et, pour les paiements et envois de fonds, “les paiements correspondant exclusivement à des pensions ou à des fins strictement médicales, humanitaires ou éducatives ou la fourniture de matériaux d’information et, dans des circonstances humanitaires spéciales, de denrées alimentaires”¹⁰⁷.

9. Toutefois, des termes “fins médicales, humanitaires ou éducatives”, “écoles et autres établissements d’enseignement” ou “circonstances humanitaires spéciales”, tels qu’ils ont été utilisés par le Conseil de sécurité en 1968, il n’existe pas une définition précise qui nous permettrait de classer automatiquement un type particulier de fourniture ou de paiement (par exemple, à des fins de nutrition ou d’éducation sanitaire, d’aide aux enfants, d’aide aux réfugiés, etc.) parmi les opérations qui, *ipso facto*, sont visées par ces exceptions.

10. Il convient en outre de noter qu’en dehors des secours fournis en cas de crise ou de catastrophe naturelle de très nombreuses activités revêtent essentiellement un caractère social ou humanitaire et que les particuliers qu’elles ont pour but d’aider en tirent un avantage évident; pourtant, l’appui de ces pays étrangers à de telles activités en Rhodésie du Sud entraînerait, ne serait-ce que comme conséquence accessoire, l’importation dans ce pays de marchandises et de services en violation des résolutions du Conseil de sécurité adoptées avant et après 1968 et pourrait constituer une assistance matérielle au régime illégal et être considéré, dans une certaine mesure, comme une reconnaissance de ce régime. On peut ajouter que les résolutions du Conseil de sécurité et de l’Assemblée générale relatives à

¹⁰² Résolution 328 (1973), par. 7, du Conseil de sécurité; voir également résolution 277 (1970), par. 8, du Conseil de sécurité.

¹⁰³ Résolution 333 (1973), par. 4, du Conseil de sécurité.

¹⁰⁴ *Ibid.*, par. 6 et 7.

¹⁰⁵ Résolution 388 (1976), par. 1, du Conseil de sécurité.

¹⁰⁶ Résolution 253 (1968) du Conseil de sécurité, alin. d du paragraphe 3.

¹⁰⁷ *Ibid.*, par. 4.

la Rhodésie du Sud ont eu tendance à imposer, d'année en année, des sanctions de plus en plus rigoureuses et générales.

11. D'ailleurs, il serait impossible de fournir du matériel, un véhicule par exemple, ou une assistance en matière de nutrition ou d'éducation sanitaire en Rhodésie du Sud, sans reconnaître d'une certaine manière le régime illégal, ne serait-ce que pour permettre au matériel et au personnel d'entrer dans le pays et d'en sortir, et sans autoriser la Rhodésie du Sud à se procurer des marchandises et des services de provenance étrangère, ce qui vraisemblablement impliquerait aussi, entre autres, des remises de fonds à une personne ou à un organisme en Rhodésie du Sud; il y aurait là autant de violations directes des sanctions prescrites, sauf applicabilité des exceptions prévues en 1968 et dont il a été question au paragraphe 8.

12. Il semble donc, d'après les renseignements limités dont nous disposons, que l'opération envisagée, quelque élevés qu'en soient les motifs, constituerait, au moins dans une certaine mesure, une violation des sanctions imposées dans les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité relatives à la Rhodésie du Sud.

2 novembre 1976

16. — QUESTION DE SAVOIR SI L'APPLICATION PAR UN ETAT MEMBRE DES SANCTIONS CONTRE LA RHODÉSIE PEUT ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME UNE CONTRIBUTION À UNE OPÉRATION DE "MAINTIEN DE LA PAIX" DONT LE COÛT DOIT ÊTRE SUPPORTÉ PAR TOUS LES ETATS MEMBRES SOUS FORME DE CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES AU BUDGET

Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint, Coordonnateur de l'assistance des Nations Unies au Cap-Vert, à l'Indochine et à la Zambie

1. Je réponds à votre mémorandum du 31 mai sur le sujet susvisé, dans lequel vous mentionnez les observations formulées par un ministre des affaires étrangères quant à la possibilité de considérer l'application par son pays des sanctions contre la Rhodésie comme une contribution à une "opération de maintien de la paix", dont le coût serait supporté par tous les Etats Membres sous forme de contributions obligatoires au budget.

2. Nous sommes enclins à partager les vues exposées au paragraphe 2 de votre mémorandum et à penser qu'une disposition doit être faite entre l'application des sanctions votées par le Conseil de sécurité et les opérations de maintien de la paix. En outre, le financement des opérations de maintien de la paix n'est pas nécessairement assuré par des contributions obligatoires en application du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte, il peut l'être par des contributions volontaires, comme c'est le cas pour la Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre. Par contre, la FUNU I, l'ONUC, la FUNU II et la FNUOD étaient ou sont financées par des contributions obligatoires, la légalité d'une telle procédure ayant été confirmée, en ce qui concerne la FUNU I et l'ONUC, par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 20 juillet 1962 relatif à *Certaines dépenses des Nations Unies*¹⁰⁸.

3. Bien que, dans le passé, le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale n'aient pas considéré que les dépenses spéciales découlant de l'application des sanctions devaient être financées par les contributions obligatoires de tous les Etats Membres, il est possible, en principe, de prendre une décision en ce sens. Le Chapitre VII de la Charte, en vertu duquel le Conseil de sécurité a voté les sanctions contre la Rhodésie, prévoit des accords spéciaux (Article 43) et des consultations (Article 50) entre les Etats Membres et le Conseil de sécurité

¹⁰⁸ C.I.J. Recueil 1962, p. 151.

dans le cas de difficultés économiques particulières dues à l'application des décisions prises par le Conseil en vertu du Chapitre VII lui-même. On pourrait envisager le versement de contributions obligatoires, comme indiqué ci-après, dans le cadre des procédures prévues à l'Article 43 ou à l'Article 50.

4. L'Article 43 de la Charte et les dispositions connexes relatives aux accords spéciaux n'ont jamais été appliqués. Ces dispositions semblent, en outre, viser principalement le cas d'une intervention armée plutôt que celui de sanctions économiques. Néanmoins, cet article est rédigé en termes généraux et mentionne non seulement les forces armées, mais également "la nature des facilités et de l'assistance à fournir". On peut concevoir que le Conseil de sécurité, à la suite d'une demande officielle d'un Etat Membre, interprète les mots employés comme englobant l'"assistance" fournie à l'Organisation des Nations Unies pour appliquer des sanctions et décide de conclure un accord spécial sur la question avec l'Etat intéressé.

Dans son avis consultatif mentionné plus haut, la Cour a fait observer que "si, au cours de négociations effectuées en vertu de l'Article 43, un Etat Membre avait le droit (comme il l'aurait) d'exiger qu'une certaine partie des dépenses soit supportée par l'Organisation, alors cette partie des dépenses entrerait dans les dépenses de l'Organisation et devrait être répartie par l'Assemblée générale selon l'Article 17"¹⁰⁹.

5. Si la ligne de conduite envisagée plus haut est juridiquement possible, il est très improbable qu'elle soit adoptée en pratique, étant donné qu'aucun accord n'a jamais été conclu en application de l'Article 43; le Conseil de sécurité hésiterait à créer un précédent de cette nature (que les Etats Membres pourraient invoquer pour être indemnisés de toute perte commerciale due à l'application de résolutions du Conseil imposant des sanctions en vertu du Chapitre VII de la Charte), et il serait sans doute très difficile de réunir une majorité des deux tiers à l'Assemblée générale (Article 18 de la Charte) pour imposer et répartir des quotes-parts à une telle fin.

6. L'Article de la Charte le mieux adapté à la situation dans laquelle se trouve l'Etat Membre intéressé est l'Article 50, dont le texte se lit comme suit :

"Si un Etat est l'objet de mesures préventives ou coercitives prises par le Conseil de sécurité, tout autre Etat, qu'il soit ou non Membre des Nations Unies, s'il se trouve en présence de difficultés économiques particulières dues à l'exécution desdites mesures, a le droit de consulter le Conseil de sécurité au sujet de la solution de ces difficultés."

Dans l'avis consultatif qu'elle a rendu sur la question de certaines dépenses des Nations Unies, la Cour a observé, au sujet de l'Article 50 : "Il semble donc que, dans un cas pareil, le Conseil de sécurité pourrait décider que l'Etat ayant à faire face à des dépenses trop lourdes aurait droit à une assistance financière; cette assistance financière, si elle est supportée par l'Organisation, comme ce pourrait être le cas, constituerait clairement une partie des "dépenses de l'Organisation"¹¹⁰." Conformément à cet avis, ces "dépenses de l'Organisation" pourraient être couvertes par des contributions obligatoires des Etats Membres en application du paragraphe 2 de l'Article 17 de la Charte.

7. S'il appartient, de toute évidence, à l'Etat Membre intéressé de demander l'assistance du Conseil de sécurité en vertu de l'Article 50 de la Charte, y compris une assistance financière, il est, nous le répétons, improbable que le Conseil adopte une décision qui équivaldrait manifestement à englober une telle assistance dans les "dépenses de l'Organisation" qui sont couvertes par des contributions obligatoires, en raison du précédent qu'elle créerait et en dehors même de ses incidences financières. A cet égard, il convient de noter que le Conseil est déjà parfaitement au courant des difficultés particulières que crée à certains pays l'application des résolutions sur la Rhodésie; c'est ainsi qu'il a demandé une assistance financée par des contributions volontaires pour la Zambie [résolutions 253 (1968)

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 166.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 167.

du 29 mai 1968 et 277 (1970) du 18 mars 1970]. De même, récemment, lorsqu'il a pris acte, en application des Articles 49 et 50 de la Charte, des difficultés économiques particulières du Mozambique, et qu'il a demandé aux Etats Membres d'aider cet Etat [résolution 386 (1976) du 17 mars 1976] à appliquer les sanctions contre la Rhodésie, il a de nouveau envisagé une assistance de caractère volontaire et a soigneusement évité d'employer des termes pouvant faire penser à l'institution d'un système de contributions obligatoires comme source d'assistance financière.

8. On peut donc conclure : i) qu'il serait juridiquement possible à l'Organisation de fournir une assistance financière à un Etat Membre, dans un cas comme celui dont il s'agit ici, en mettant des contributions obligatoires en recouvrement auprès de tous les Etats Membres; mais ii) que, d'un point de vue pratique, il est fort peu probable que le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale soient disposés à prendre une telle décision en raison du précédent qu'elle créerait et des dépenses qu'elle entraînerait.

Néanmoins, si l'Etat Membre intéressé, après des pourparlers officieux avec les Etats Membres concernés, estimait matériellement possible qu'une décision soit prise en ce sens, il pourrait engager la procédure en adressant au Conseil de sécurité une communication officielle demandant une assistance en vertu de l'Article 50 de la Charte.

15 juin 1976

17. — DISPOSITIONS DE TRAITÉS RÉGISSANT LES COMMUNICATIONS RADIO DU PERSONNEL DES PROJETS DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT SUR LE TERRITOIRE D'UN ETAT MEMBRE DANS LEQUEL SE TROUVE UNE COMMISSION RÉGIONALE — PORTÉE DES DISPOSITIONS PERTINENTES DE L'ACCORD DE SIÈGE DE LA COMMISSION RÉGIONALE INTÉRESSÉE

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

1. Je me réfère à votre mémorandum dans lequel vous transmettiez copie d'une lettre émanant du secrétaire exécutif de la CEA demandant l'avis du Service juridique sur la possibilité de relier les émetteurs et récepteurs radio utilisés par le personnel des projets du PNUD à la station radio installée au siège de la CEA.

2. Nous avons analysé la question compte tenu de l'Accord relatif au siège de la CEA¹¹¹, signé le 18 juin 1958, et de la Convention de l'Union internationale des télécommunications, datée du 25 octobre 1973, à laquelle le pays hôte de la CEA est partie.

3. La compétence de l'Organisation des Nations Unies pour établir et exploiter des stations radio découle de la Convention de l'Union internationale des télécommunications et de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et l'Union internationale des télécommunications¹¹². Au titre de l'article XVI dudit Accord, l'Union internationale des télécommunications "reconnait qu'il est important pour l'Organisation des Nations Unies de bénéficier des mêmes droits que les membres de l'Union dans l'exploitation de services de télécommunications". Par ailleurs, ce droit est réservé par la Convention de l'Union internationale des télécommunications aux Etats membres de l'Union. La Convention elle-même prévoit ce qui suit (chap. IV, art. 39) :

"1. Les relations entre les Nations Unies et l'Union internationale des télécommunications sont définies dans l'Accord conclu entre ces deux organisations, dont le texte figure à l'annexe 3 à la présente Convention.

¹¹¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 317, p. 101.

¹¹² *Ibid.*, vol. 30, p. 316.

“2. Conformément aux dispositions de l'article XVI de l'Accord ci-dessus mentionné, les services d'exploitation des télécommunications des Nations Unies jouissent des droits et sont soumis aux obligations prévues par cette convention et les règlements administratifs y annexés. Ils ont, en conséquence, le droit d'assister, à titre consultatif, à toutes les conférences de l'Union, y compris les réunions des comités consultatifs internationaux.”

4. Lorsqu'elle exploite des stations radio, l'Organisation des Nations Unies est donc liée par les dispositions de la Convention de l'Union internationale des télécommunications concernant entre autres l'interdiction des brouillages nuisibles et la répartition des fréquences par le Comité international d'enregistrement des fréquences (IFRO). En ce qui concerne la CEA, l'Accord de siège susmentionné régit le sujet au paragraphe 7, a, de l'article III. Cette disposition de l'Accord de siège exige un accord préalable entre la CEA et le Conseil des télécommunications du pays hôte sur les fréquences devant être utilisées par la station de la CEA avant que celle-ci ne communique ces fréquences au Comité international d'enregistrement des fréquences. Cette disposition ne correspond pas exactement aux droits dont jouit l'ONU au titre de la Convention de l'Union internationale des télécommunications et de l'Accord entre l'ONU et l'Union internationale des télécommunications, mais il semble que la restriction imposée à l'ONU sur ce point ne s'applique qu'à la CEA et pas nécessairement aux autres activités de l'ONU dans le pays intéressé.

5. Il n'a pas été possible de déterminer si la question de l'exploitation par l'ONU de son propre réseau de communications radio à l'intérieur du pays hôte de la CEA était réglementée dans un autre accord officiel entre l'ONU et le gouvernement intéressé, et l'on peut, par conséquent, supposer que l'utilisation d'émetteurs et de récepteurs radio par le personnel du projet du PNUD dans le pays n'est actuellement régie par aucun accord bilatéral entre l'ONU et le gouvernement intéressé. Une telle supposition est compatible avec les renseignements présentés dans la lettre du secrétaire exécutif, d'où il ressort que, bien que les radios fassent partie du matériel affecté au projet et soient, par conséquent, propriété du PNUD jusqu'à ce qu'elles soient officiellement transférées au gouvernement, elles sont, par ailleurs, enregistrées, utilisées et autorisées conformément aux règlements locaux et font l'objet de versements de droits d'immatriculation. A cet égard, on peut observer que le fait que l'ONU se conforme volontairement aux règlements intérieurs d'un pays dans lequel elle mène des activités ne saurait en aucun cas annuler les droits dont elle jouit au titre de la Convention de l'Union internationale des télécommunications, mais traduit simplement une volonté de coopération à des fins pratiques. Néanmoins, si les restrictions imposées par la législation et les règlements locaux avaient pour résultat de faire obstacle ou de limiter ces droits d'une façon que l'ONU jugerait inacceptable d'un point de vue opérationnel — et il peut devoir être tenu compte ici de considérations de sécurité —, il est évident que l'ONU pourrait insister sur les droits qu'elle tient, en tant qu'administration de télécommunications, de la Convention de l'Union internationale des télécommunications et poser l'exercice de ces droits comme condition préalable avant de mener des activités dans le pays en question.

6. Pour les raisons qui précèdent, il semble donc que la question des communications radio de l'ONU dans le pays hôte de la CEA, y compris les communications radio entre le personnel du projet du PNUD sur le terrain et la station radio située au siège de la CEA, devrait faire l'objet de négociation avec les autorités compétentes du gouvernement en vue d'obtenir une solution qui réponde aux conditions dans lesquelles travaille l'ONU. A cet égard, la position juridique de l'ONU devrait être que la portée de l'Accord de siège de la CEA est limitée aux activités de la CEA et que les communications radio d'autres organes de l'ONU dans le pays en question ne sont pas réglementées sur le plan bilatéral, mais que, comme l'ONU est reconnue par l'Union internationale des télécommunications comme étant une administration de télécommunications, dotée des mêmes droits que les Etats membres de l'Union, ces droits peuvent également en principe être exercés dans le pays en question.

22 décembre 1976

18. — NORMES DE CONDUITE QUE DOIVENT OBSERVER LES FONCTIONNAIRES DES NATIONS UNIES DANS LEURS ACTIVITÉS EXTRA-PROFESSIONNELLES — LES FONCTIONNAIRES DE RANG INFÉRIEUR À CELUI DE SOUS-SECRÉTAIRE GÉNÉRAL NE BÉNÉFICIENT DE L'IMMUNITÉ DE JURIDICTION QUE POUR LES ACTES QU'ILS ACCOMPLISSENT DANS L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS

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

J'ai pris connaissance de la lettre qui accusait quatre fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies d'avoir perturbé une réunion organisée dans une université.

Comme vous le savez, en vertu de l'article 1.4 du Statut du personnel, les fonctionnaires doivent, en toutes circonstances, avoir une conduite conforme à leur qualité de fonctionnaires internationaux et éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction publique internationale ou incompatible avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que leur statut exige. Toute violation de cette obligation peut, selon la gravité que l'affaire présente pour l'Organisation des Nations Unies et les circonstances particulières dans lesquelles elle a lieu, justifier des mesures disciplinaires en application du chapitre X du Règlement et du Statut du personnel, que des poursuites soient ou non intentées contre les coupables sur le plan local. Le Tribunal administratif a expressément reconnu que les "fautes de conduite réprimées par l'article 10 peuvent être aussi bien commises dans l'exercice des fonctions que consister en des actes accomplis en dehors de l'activité professionnelle, mais prohibés par les dispositions créant des obligations générales à la charge des membres du personnel"¹¹³. La conduite des fonctionnaires en dehors de leurs fonctions officielles et après les heures de travail a été dans certains cas soumise au Comité paritaire de discipline pour qu'il donne son avis.

Il va de soi que toute plainte reçue par l'Organisation des Nations Unies au sujet de la conduite d'un fonctionnaire en dehors de ses activités professionnelles doit être communiquée au fonctionnaire en question accompagnée d'une demande le priant de donner sa version de l'affaire. Il appartient ensuite au Secrétaire général de décider s'il convient ou non de se livrer à une enquête plus approfondie ou de prendre des mesures.

Pour ce qui est de l'immunité, les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies (autres que les Sous-Secrétaires généraux et au-dessus, qui jouissent du statut "diplomatique") ne bénéficient de l'immunité de juridiction que pour leurs actes officiels. Les fonctionnaires en cause dans la présente affaire ne sont donc pas à l'abri de poursuites ni d'une action en justice pour leurs activités extérieures à l'Organisation des Nations Unies. Même s'ils bénéficiaient de cette immunité, il appartiendrait au Secrétaire général et non pas aux fonctionnaires eux-mêmes de décider si l'immunité doit être maintenue ou levée (art. 1.8 du Statut du personnel). Aucun fonctionnaire n'est fondé, sans en référer au Secrétaire général, à invoquer l'immunité du seul fait qu'il est employé par l'Organisation des Nations Unies. S'il le fait, c'est en violation de l'article 1.8 du Statut du personnel.

On n'a pas, à ma connaissance, examiné en détail les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux depuis le Rapport sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux publié en 1954 par le Comité consultatif de la fonction publique internationale¹¹⁴, lequel traite bien des normes spéciales applicables aux activités extérieures, aux activités politiques et à la vie privée des fonctionnaires. J'estime, toutefois, qu'on peut raisonnablement interpréter les articles 1.4 et 1.7 du Statut du personnel et la disposition 101.8 du Règlement du personnel comme interdisant à un fonctionnaire interna-

¹¹³ Voir, par exemple, *Jugements du Tribunal administratif des Nations Unies, Affaires n° 1 à 70*, jugement n° 30, p. 124.

¹¹⁴ Document COORD/Civil Service/5.

tionnal d'adopter publiquement et continuellement à titre personnel une attitude partisane tranchée sur des questions politiques. J'estime également qu'en vertu de la disposition 101.8 du Règlement du personnel un fonctionnaire doit se guider en l'espèce sur toute instruction du Secrétaire général concernant la conduite à adopter désormais à ce sujet.

18 août 1976

19. — ENREGISTREMENT DES TRAITÉS ET DES ACCORDS INTERNATIONAUX CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 102 DE LA CHARTE — TOUT FAIT (Y COMPRIS L'EXTINCTION OU LA DÉNONCIATION) ENTRAÎNANT UN CHANGEMENT DANS UN TRAITÉ OU UN ACCORD INTERNATIONAL ENREGISTRÉ DOIT ÉGALEMENT ÊTRE ENREGISTRÉ — PRATIQUE DU SÉCRÉTARIAT EN CE QUI CONCERNE LA RECEVABILITÉ DES ENREGISTREMENTS

Lettre à un particulier

Ayant été chargé de répondre à votre lettre du 18 juin 1976 concernant la pratique du Secrétariat en cas de dénonciation de traités, je suis en mesure de vous communiquer les renseignements suivants :

1. Conformément à l'article 2 du règlement destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte¹¹⁵, tout fait ultérieur comportant un changement dans un traité ou dans un accord international enregistré auprès du Secrétariat doit également être enregistré. Ces faits comprennent notamment toute déclaration authentique relative à l'extinction ou à la dénonciation d'un traité.

2. Le Secrétaire général n'ayant pas compétence pour décider de la légitimité d'une mesure prise en ce sens par une partie, il avise ladite partie de toute incompatibilité apparente avec les termes de l'accord et lui demande des éclaircissements sur sa position. Je voudrais à cet égard signaler à votre attention un extrait de la préface du *Relevé des traités et accords internationaux enregistrés ou classés et inscrits au répertoire du Secrétariat*, lequel est publié tous les mois, où est exposée la position du Secrétariat.

“Dans certains cas, le Secrétariat peut juger nécessaire de consulter la partie qui enregistre sur la recevabilité de l'enregistrement. Toutefois, comme le terme “traité” et l'expression “accord international” n'ont été définis ni dans la Charte ni dans le règlement, le Secrétariat, en appliquant la Charte et le règlement, a pris comme principe de s'en tenir à la position adoptée à cet égard par l'Etat Membre qui a présenté l'instrument à l'enregistrement, à savoir que pour autant qu'il s'agit de cet Etat comme partie contractante l'instrument constitue un traité ou un accord international au sens de l'Article 102. Il s'ensuit que l'enregistrement d'un instrument présenté par un Etat Membre n'implique, de la part du Secrétariat, aucun jugement sur la nature de l'instrument, le statut d'une partie ou toute autre question similaire. Le Secrétariat considère donc que les actes qu'il pourrait être amené à accomplir ne confèrent pas à un instrument la qualité de “traité” ou d’“accord international” si cet instrument n'a pas déjà cette qualité et qu'ils ne confèrent pas à une partie un statut que, par ailleurs, elle ne posséderait pas.”

3. La pratique du Secrétariat est d'enregistrer tous les faits et toutes les objections à ces faits, laissant aux parties le soin de trancher la question du statut de l'accord.

...

5. Vous avez demandé des exemples précis de cas dans lesquels ces questions ont été soulevées; je me permets de vous renvoyer, à cet égard, à un article publié par Daniel

¹¹⁵ Adopté le 14 décembre 1946 par l'Assemblée générale dans sa résolution 97 (I).

Bardonnnet dans l'*Annuaire français de droit international*, 1972, intitulé "La dénonciation par le Gouvernement sénégalais de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë et de la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, en date du 29 avril 1958 à Genève".

29 juin 1976

20. — PRATIQUE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL EN TANT QUE DÉPOSITAIRE DE TRAITÉS MULTILATÉRAUX EN MATIÈRE : 1) DE RÉSERVES ET OBJECTIONS AUX RÉSERVES SE RAPPORTANT À DES TRAITÉS QUI NE COMPORTENT PAS DE DISPOSITIONS SUR CE POINT; 2) DE RECTIFICATION AUX ERREURS COMMISES DANS L'ORIGINAL D'UN TRAITÉ

Aide-mémoire

I. — RÉSERVES ET OBJECTIONS AUX RÉSERVES SE RAPPORTANT À DES TRAITÉS QUI NE COMPORTENT PAS DE DISPOSITIONS SUR CE POINT

1. Dans l'état actuel de la pratique internationale, on ne saurait conclure de l'absence de dispositions relatives aux réserves dans un traité multilatéral à l'impossibilité pour les Etats désirant participer à ce traité de formuler des réserves. Cependant, pour les Etats signataires et contractants, que le traité soit en vigueur ou non, la question qui se pose est celle de l'acceptation ou du rejet de la réserve, c'est-à-dire de la participation au traité de l'Etat qui soumet son engagement à certaines modalités d'application non prévues par le traité.

A cet égard, on peut concevoir soit un système rigide (le consentement par écrit de toutes les parties au traité sera exigé avant que l'instrument assorti de la réserve ne soit reçu en dépôt), soit un système souple (la réserve sera présumée acceptée sauf objection, les parties gardant la liberté de tirer de la réserve telles conséquences que de droit dans leurs rapports conventionnels avec l'Etat auteur de la réserve). Dans le premier cas, la participation au traité multilatéral sera sans doute plus restreinte, avec pour contrepartie le respect de "l'intégrité du traité"; dans le second cas, une plus large participation au traité pourra s'accompagner de ce qu'on peut appeler une bilatéralisation des rapports internationaux.

2. Dans un premier temps, le Secrétaire général a appliqué un système rigide, hérité de la pratique suivie par le Secrétaire général de la Société des Nations. Puis, en 1952, il a reçu pour instructions de l'Assemblée générale de suivre un système souple¹¹⁶ (en 1959, ces instructions ont été étendues à toutes les conventions pour lesquelles le Secrétaire général exerçait les fonctions de dépositaire¹¹⁷), jusqu'à ce que d'autres directives lui soient données. Bien que la Convention de Vienne sur le droit des traités du 23 mai 1969¹¹⁸ ne soit pas encore en vigueur¹¹⁹ et qu'en tout état de cause elle ne puisse être opposable au Secrétaire général sans de nouvelles directives de l'Assemblée générale, on peut voir dans ses dispositions en matière de réserves un compromis entre système souple et système rigide, ou encore un aménagement de la pratique suivie actuellement par le Secrétaire général.

¹¹⁶ Voir la résolution 598 (VI) de l'Assemblée générale, en date du 12 janvier 1952.

¹¹⁷ Voir la résolution 1452 B (XIV) de l'Assemblée générale, en date du 7 décembre 1959.

¹¹⁸ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, Documents de la Conférence (A/CONF.39/11/Add.2 — Publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

¹¹⁹ La Convention entrera en vigueur le trentième jour qui suivra la date du dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion. Au 11 octobre 1977, 31 instruments de ratification ou d'adhésion avaient été déposés.

A. — Définition de l'expression "réserve"

3. Aux termes de l'article 2, alinéa *d*, du paragraphe 1 de la Convention de Vienne, "l'expression "réserve" s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat". On notera qu'entrent dans le cadre de cette définition les modifications par excès ou par défaut, c'est-à-dire aussi bien les déclarations ayant pour objet d'étendre pour l'Etat auteur de la réserve la portée de certaines de ses obligations conventionnelles que celles visant à exclure ou à restreindre l'application de certaines dispositions du traité.

B. — Procédure à suivre en cas de doute sur la portée d'une déclaration

4. Le Secrétaire général, en tant que dépositaire de traités multilatéraux, rencontre parfois des problèmes de qualification en ce qui concerne les réserves : s'agit-il d'une déclaration d'intention ou de politique générale ? S'agit-il d'une déclaration interprétative, ou s'agit-il d'une déclaration de réserve au sens propre du terme ?

En cas de doute, il appartiendrait au dépositaire de poser la question à l'Etat ayant formulé la déclaration aux fins de savoir si celle-ci a pour effet de modifier l'application du traité dans ses relations avec les autres Etats contractants. Le dépositaire communiquera la réponse par lettre circulaire aux Etats intéressés.

C. — Traitement des réserves et des objections

5. Dans l'exercice de ses fonctions dépositaires en ce qui concerne les réserves et les objections aux traités multilatéraux ne comportant pas de dispositions à cet égard¹²⁰, le Secrétaire général se conforme à une pratique fondée sur les règles de droit international coutumier et les instructions qui lui ont été données en la matière par l'Assemblée générale en 1952 et 1959.

Sur ce point, la Convention de Vienne, d'une part, a codifié certaines de ces règles coutumières et, d'autre part, a institué *de lege ferenda* des présomptions qui constituent en matière de réserves ou d'objections ce qu'il est convenu d'appeler le "système de Vienne".

6. Que le traité soit ou non en vigueur, un Etat signataire ou contractant auquel le dépositaire communique le texte d'une réserve aura les possibilités suivantes :

- Accepter la réserve;
- Objecter à la réserve en indiquant que son objection ne vise pas à empêcher le traité d'entrer en vigueur dans ses rapports avec l'Etat auteur de la réserve;
- Objecter à la réserve en précisant que l'objection tend à empêcher le traité d'entrer en vigueur entre les deux Etats; ou
- Objecter à la réserve en la déclarant incompatible avec le but et l'objet du traité.

a) Les règles de droit coutumier

7. Une réserve doit être formulée par écrit (art. 23, par. 1 de la Convention) et, comme son retrait, doit émaner d'une des trois autorités (chef de l'Etat, chef du gouvernement ou

¹²⁰ Les traités conclus sous les auspices des Nations Unies avant 1950 ne contiennent pas de dispositions relatives aux réserves (exception faite de l'Acte général révisé pour le règlement pacifique des différends internationaux de 1949).

ministre des affaires étrangères) ayant compétence pour engager l'Etat sur le plan international (art. 7 de la Convention). Cette règle est également applicable aux objections¹²¹.

Une réserve comme une objection peut être retirée à tout moment (art. 22 de la Convention).

Une réserve ne peut être faite qu'au moment de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion (art. 19 de la Convention). Formulée lors de la signature sous réserve de ratification, la réserve n'a qu'un effet déclaratif, ayant même valeur de droit que la signature elle-même. Elle doit être confirmée lors de la ratification, faute de quoi elle sera censée avoir été retirée (art. 23, par. 2 de la Convention).

b) *Les directives de l'Assemblée générale*

8. Après avis consultatif de la Cour internationale de Justice sur les réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, en date du 28 mai 1951¹²², et sur rapport de la Commission de droit international relatif à la question des réserves aux conventions multilatérales¹²³, l'Assemblée générale par sa résolution 598 (VI) a donné pour instructions au Secrétaire général, dépositaire de traités multilatéraux :

- De recevoir en dépôt les documents contenant des réserves et des objections;
- De ne pas se prononcer sur les effets juridiques de ces documents; et
- De communiquer à tous les Etats intéressés le texte desdites réserves et objections en laissant à chaque Etat le soin de tirer les conséquences juridiques de ces communications.

Ces instructions ne concernaient que les réserves à la Convention sur la prévention et la répression du crime de génocide, mais l'Assemblée générale, par sa résolution 1452 B (XIV), en a étendu l'application à toutes les conventions conclues sous les auspices des Nations Unies ne contenant pas de dispositions relatives aux réserves¹²⁴.

c) *Le système de la Convention de Vienne*

9. La Convention de Vienne, tout en laissant aux Parties et aux Parties seulement la compétence de se prononcer sur l'effet juridique des réserves et des objections, précise ou, plus exactement, limite cette compétence par le jeu des deux présomptions suivantes :

Une réserve est réputée acceptée sauf objection formulée dans un délai de 12 mois (art. 20, par. 5 de la Convention), le délai pour les objections des Etats étant donc d'un an à compter de la réception de la notification d'une réserve.

Une objection n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'Etat qui a formulé l'objection et l'Etat auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été clairement exprimée (art. 20, alin. b, du paragraphe 4 de la Convention).

¹²¹ Sur ce point, la pratique du Secrétaire général a parfois été d'accepter le retrait des réserves par simple notification du représentant de l'Etat en cause auprès des Nations Unies.

¹²² *C.I.J. Recueil 1951*, p. 15.

¹²³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément n° 9 (A/1858)*, p. 2.

¹²⁴ Les traités multilatéraux conclus sous les auspices de la Société des Nations dont le Secrétaire général des Nations Unies assume le secrétariat des fonctions dépositaires restent soumis au régime concernant les réserves en vigueur au moment où le traité a été conclu : voir *Annuaire juridique*, 1971, p. 234.

D. — *Les effets juridiques des réserves et objections*

10. Les effets juridiques des réserves et des objections aux réserves seront examinés ci-après sous l'angle : a) de l'entrée en vigueur initiale du traité; et b) des rapports conventionnels entre les parties au traité.

a) *Réserves, objections et entrée en vigueur initiale du traité*

11. Le principe est que les réserves n'empêchent pas le dépôt d'un instrument. Pour le Secrétaire général, c'est une règle qui résulte des termes mêmes des instructions de l'Assemblée générale. La Convention de Vienne n'envisage pas directement cette question, mais ses dispositions ne contredisent pas le principe.

En conséquence, si les clauses finales du traité considéré stipulent que le traité entrera en vigueur après le dépôt d'un certain nombre d'instruments de ratification, d'approbation, d'acceptation ou d'adhésion, le dépositaire, sous réserve de ce qui est dit au paragraphe suivant, comptera au nombre des instruments nécessaires à cette entrée en vigueur ceux qui ont été reçus en dépôt qu'ils soient assortis ou non de réserves, que ces réserves aient ou non donné lieu à des objections.

12. Il reste qu'une objection peut avoir pour effet juridique d'empêcher le dépôt d'un instrument qui contient une réserve entachée de nullité absolue¹²⁵ et, partant, d'empêcher l'entrée en vigueur, mais le Secrétaire général n'a pas à se prononcer en la matière. Sa pratique est la suivante : une fois reçu le nombre d'instruments requis pour l'entrée en vigueur initiale du traité et dès lors que certains de ces instruments sont assortis de réserves ayant donné lieu à objection ou que le nombre d'instruments requis pour l'entrée en vigueur initiale se trouve atteint avec le dépôt d'un instrument assorti d'une réserve, il annonce l'entrée en vigueur du traité, sauf si une ou plusieurs des Parties contractantes font "objection", dans un délai de 90 jours, à ce que les instruments en question soient comptés comme valant pour l'entrée en vigueur initiale du traité. Les Parties contractantes demeurent toutefois libres, à tout moment, d'élever des objections en ce qui concerne leurs rapports conventionnels réciproques¹²⁶.

13. Cette procédure de consultation des Etats aux fins d'obtenir leur assentiment tacite à une action du dépositaire ne doit pas être confondue avec la procédure d'acceptation tacite des réserves, sauf objection dans un délai de 12 mois, telle que prévue à l'article 20, paragraphe 5 de la Convention de Vienne; il s'agit, dans ce cas, d'un délai imparti aux Etats soit pour accepter, soit pour rejeter la réserve en ce qui concerne l'application de la Convention dans leurs rapports conventionnels, alors que la procédure de consultation susvisée est utilisée ici par le Secrétaire général pour déterminer si les Parties contractantes ne sont pas opposées à ce que l'instrument qui contient une réserve à laquelle il a été fait objection soit compté au nombre des instruments requis pour l'entrée en vigueur initiale du traité.

b) *Rapports conventionnels entre les parties*

14. Les réserves, comme les objections aux réserves, sont de nature à produire certains effets juridiques en ce qui concerne l'application du traité entre l'Etat auteur de la réserve et les autres Parties contractantes ayant ou non formulé des objections à la réserve.

Le Secrétaire général en tant que dépositaire n'a pas compétence aux termes des instructions de l'Assemblée générale pour se prononcer sur les effets juridiques des réserves et des objections. Il doit se borner à communiquer aux Etats intéressés les documents

¹²⁵ Hypothèse où, par exemple, une ou plusieurs Parties contractantes objectent au dépôt de l'instrument en raison de ce que la réserve est incompatible avec l'objet ou le but du traité.

¹²⁶ Voir *Annuaire juridique*, 1975, p. 213.

contenant la réserve ou l'objection, sans chercher à préciser si la réserve ou l'objection ont pour effet d'empêcher le traité de produire ses effets entre l'Etat ayant formulé la réserve et les autres Parties contractantes ou seulement d'exclure de leurs rapports conventionnels l'application des dispositions du traité sur lesquelles porte la réserve. Il en résulte que le Secrétaire général ne sera pas en mesure de déterminer si le traité est entré en vigueur pour l'Etat qui a formulé une réserve. On ne peut en effet exclure l'hypothèse d'école où toutes les Parties contractantes sans exception feraient ultérieurement et à un moment quelconque, sans limite dans le temps, objection à l'entrée en vigueur du traité dans leurs rapports avec l'Etat auteur de la réserve. L'instrument assorti de la réserve serait alors reçu en dépôt, mais serait temporairement privé de tout effet juridique.

15. Aussi, en présence d'une réserve, le Secrétaire général avait-il pour pratique jusqu'en 1976 de ne pas indiquer de date d'entrée en vigueur dans la lettre circulaire annonçant le dépôt d'un instrument assorti d'une réserve, non plus que dans les divers documents (registre des traités, relevé mensuel des enregistrements, *Recueil des Traités*) relatifs à l'enregistrement. A partir de 1976, la pratique a été modifiée de façon que, dans le cas de ratifications, adhésions, etc., assorties de réserves non prévues par le traité en cause, la date d'entrée en vigueur soit indiquée comme suit :

“Avec effet au [date], sauf les conséquences juridiques que chaque partie jugerait devoir attacher aux réserves susmentionnées en ce qui concerne l'application du traité.”

16. La Convention de Vienne apporte ici deux précisions : elle fixe d'abord un délai pour les objections aux réserves puisque, aux termes de l'article 20, paragraphe 5, toute réserve à laquelle il n'aura pas été objecté dans un délai de 12 mois sera réputée avoir été acceptée; et elle précise dans son article 21 que, si la réserve est acceptée ou si l'Etat qui y a objecté n'a pas spécifié que le but de son objection est d'empêcher le traité d'entrer en vigueur dans ses rapports réciproques avec l'Etat auteur de la réserve¹²⁷, le traité produira ses effets entre les deux Etats en question, à l'exclusion des seules dispositions sur lesquelles porte la réserve.

II. — RECTIFICATION DES ERREURS COMMISES DANS L'ORIGINAL D'UN TRAITÉ MULTILATÉRAL

A. — *Identification des erreurs*

...

2. Les corrections qui doivent être apportées au texte original d'un traité peuvent résulter soit d'une erreur matérielle de dactylographie ou d'impression, d'orthographe, de ponctuation, de numérotation, etc., soit de la non-conformité de l'original du traité aux documents officiels de la conférence diplomatique ayant adopté le traité, soit du manque de concordance entre les textes authentiques qui constituent l'original du traité.

3. Il appartient au dépositaire qui a la garde de l'original du traité de diligenter la procédure de correction *proprio motu* ou à la requête d'un ou de plusieurs des Etats ayant participé à l'élaboration et à l'adoption du traité. En premier lieu, chacune de ces erreurs devra faire l'objet d'un examen approfondi par le dépositaire, en l'occurrence par les services du Secrétariat, pour déterminer si elle entre dans une des catégories énumérées ci-dessus et n'a pas pour effet de modifier le sens ou le fond du texte conventionnel. En cas de

¹²⁷ Dans la majorité des cas de réserve aux traités multilatéraux, la seule différence pouvant exister entre l'Etat qui a accepté la réserve et l'Etat qui y a objecté sans autre précision se situe sur le plan contentieux. Une instance judiciaire ou arbitrale saisie d'un litige portant sur les dispositions du traité qui font l'objet de la réserve, devra, si la réserve a été acceptée, appliquer le traité tel que modifié par la réserve ou, dans le cas contraire, se prononcer d'abord sur les effets juridiques de l'objection.

doute, c'est-à-dire dans le cas où, selon l'opinion du dépositaire, la modification proposée ne semble pas entièrement justifiée ou prête à contestation, il appartiendra au dépositaire d'amener par voie de consultations l'Etat auteur de la correction proposée à retirer sa proposition ou, en dernier ressort, d'en référer aux Parties contractantes et aux Etats signataires.

B. — *Communication des propositions de rectification aux Etats*

4. Une fois établie, la liste des propositions de rectification sera communiquée aux Etats intéressés.

5. Jusqu'en 1964, la pratique du Secrétaire général n'a, semble-t-il, pas été absolument constante, la liste des Etats devant recevoir communication des propositions de rectification étant établie dans chaque cas particulier en fonction des circonstances, selon par exemple qu'il s'agissait d'un traité ouvert à la signature ou en vigueur, que les Etats signataires étaient plus ou moins nombreux, que des copies certifiées avaient ou non été diffusées parmi les Etats, qu'il y avait ou non des parties contractantes, etc. En règle générale, semble-t-il, les propositions de rectification étaient communiquées à tous les Etats signataires ou susceptibles de signer le traité — méthode qui fut suivie par exemple dans le cas de la Convention relative au statut des apatrides de 1954 et de la Convention douanière relative à l'importation temporaire des véhicules routiers commerciaux de 1956 —, mais il est arrivé que les propositions de rectification soient diffusées plus largement, telles les propositions de rectification du texte chinois de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide de 1948, qui ont été communiquées à tous les Etats Membres et non membres de l'Organisation des Nations Unies, ou encore les propositions de rectification de la Charte de La Havane instituant une organisation internationale du commerce de 1948, qui ont été communiquées à tous les Etats ayant adopté le texte de la Convention.

6. A partir de 1964, le Secrétaire général a eu pour pratique constante de communiquer les propositions de rectification non seulement aux Etats signataires, mais à tous les Etats ayant participé à l'élaboration du traité en cause, c'est-à-dire en fait à tous les Etats représentés à la Conférence ayant adopté le traité et à tous les Etats signataires et parties contractantes. Cette pratique avait la caution des articles 26 et 27 du projet de la Commission du droit international sur le droit des traités tel qu'adopté en 1962 lors de la quatorzième session. L'article 27 du projet prévoyait en effet que [le dépositaire] "notifie l'erreur à tous les Etats qui ont participé à l'adoption du texte et à tous les autres Etats qui par la suite ont signé ou accepté ledit traité . . ." ¹²⁸.

On a procédé de cette manière dans le cas de l'Accord de 1964 sur la Banque africaine de développement, de l'Accord de 1958 concernant l'adoption de conditions uniformes d'homologation et la reconnaissance réciproque de l'homologation des équipements et pièces de véhicules à moteur, de la Convention de 1962 sur le transport international de denrées périssables, de la Convention de 1956 sur le recouvrement des aliments à l'étranger, de la Convention unique de 1961 sur les stupéfiants, de l'Accord international de 1968 et de 1973 sur le sucre et, plus récemment, dans le cas de la Convention sur les substances psychotropes de 1971, de la Convention douanière relative aux conteneurs de 1972, de la Convention sur la prescription en matière de vente internationale de marchandises de 1974 et de l'Accord international sur l'étain de 1975.

On notera, toutefois, que le paragraphe 2 de l'article 79 de la Convention de Vienne prévoit la communication des propositions de rectification aux Etats signataires et aux Etats contractants seulement.

¹²⁸ Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Supplément n° 9 (A/5209), p. 30.

C. — *Procédure relative à l'acceptation des propositions de rectification et aux objections éventuelles*

7. Etudiant la question de l'acceptation des propositions de rectification et des objections éventuelles à ces corrections, la Commission du droit international, dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de sa dix-huitième session¹²⁹, soulignait que, si l'on posait la question sous l'angle des droits à faire valoir et non pas simplement sur le plan diplomatique, seuls les Etats contractants devaient être considérés comme ayant effectivement et juridiquement droit à prendre part à toute décision touchant une correction éventuelle.

Cependant, la pratique du Secrétaire général, pratique d'ailleurs codifiée par la Convention de Vienne, est de recevoir également les objections des Etats signataires. Cette pratique est fondée sur le fait que l'Etat qui, par sa signature, a souscrit l'obligation de "s'abstenir d'actes qui priveraient un traité de son objet et de son but" pendant la période précédant l'entrée en vigueur du traité doit pouvoir émettre une opinion sur des propositions de rectification qui concernent un texte en voie d'être intégré à sa législation interne. Il s'est pourtant présenté des cas, celui de la Convention douanière sur les conteneurs de 1974 par exemple, où des objections ont été communiquées au Secrétaire général par des Etats qui n'étaient ni signataires ni parties contractantes. Ces objections, bien qu'elles n'aient pas été considérées comme valant objection, ont été communiquées à tous les Etats intéressés à toutes fins utiles.

D. — *Délai pour les objections*

8. Les objections doivent être notifiées au dépositaire dans un certain délai; la Convention de Vienne, dans son article 79, paragraphe 2, dispose à cet égard que le dépositaire "spécifie un délai approprié dans lequel objection peut être faite à la correction proposée".

9. Conformément à la pratique internationale, le Secrétaire général fixe en principe un délai de 90 jours à compter de la date portée sur la notification. On notera, toutefois, qu'en fixant le délai d'objection aux propositions de rectification il sera tenu compte de circonstances de fait telles que la nature et le nombre des corrections proposées, ou le fait que le traité est en vigueur ou non. A titre d'exemple, on rappellera les rectifications se rapportant à l'original de l'Accord sur le café de 1962. En raison du caractère évident des erreurs typographiques dont il s'agissait et du fait qu'un délai de 90 jours aurait excédé la période pendant laquelle le traité était ouvert à la signature, le Secrétaire général avait fixé à 30 jours le délai d'objection.

Pendant le délai fixé par le Secrétaire général, tout Etat y ayant intérêt aura la faculté de faire objection soit parce que la rectification proposée ne lui semble pas justifiée, soit parce que la procédure de rectification elle-même ne lui paraît pas appropriée. En effet, un Etat peut très bien considérer que le délai qui lui est imparti pour se prononcer est insuffisant, ou, au contraire, trop long en raison d'impératifs constitutionnels internes. Il peut aussi estimer qu'une procédure de consultation par voie d'assentiment tacite n'est pas appropriée dans le cas d'une rectification qui pourrait affecter la substance du traité et constituerait par là une manière d'amendement détourné.

E. — *Effets juridiques des objections*

10. L'objection d'un seul Etat suffit-elle à faire obstacle à la proposition de rectification ? Sur ce point, la pratique du Secrétaire général est inexistante. Les objections notifiées au Secrétaire général ont généralement été retirées après consultations entre le

¹²⁹ *Ibid.*, vingt et unième session, Supplément n° 9 (A/6309/Rev.1), p. 106.

Secrétariat et l'Etat auteur de l'objection. Tel a été le cas, par exemple, pour la Convention sur le recouvrement des aliments à l'étranger de 1956 et l'Accord de 1962 sur le café.

11. Sur ce point, la Convention de Vienne dispose dans son article 79, alinéa *b*, du paragraphe 2, que le depositaire communique l'objection aux Etats signataires et aux Etats contractants, mais le problème des effets juridiques d'une objection n'est pas résolu pour autant. La lacune ainsi laissée par la Convention de Vienne existait déjà dans le projet d'articles de la Commission du droit international sur le droit des traités (art. 25), chose qui n'avait pas échappé à certains membres de la Commission¹³⁰. Ne convenait-il pas, pour empêcher l'exercice d'une sorte de droit de veto par la partie formulant l'objection, de prévoir que le litige devrait être résolu à la même majorité que celle requise pour l'adoption du traité ? La question fut finalement abandonnée au motif qu'il était plus sage de ne pas enfermer les Etats dans un système rigide et de les laisser régler entre eux les difficultés éventuelles. En pratique, le Secrétaire général agissant comme depositaire, c'est-à-dire comme représentant de toutes les parties au traité, sera amené à proposer à celles-ci, pour résoudre cette question, toute procédure qui lui apparaîtrait appropriée.

1^{er} juillet 1976

21. — PARTICIPATION D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES À DIVERS TRAITÉS MULTILATÉRAUX DÉPOSÉS AUPRÈS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Lettre au Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

J'ai l'honneur, sur instructions du Secrétaire général, d'accuser réception de votre lettre du 30 juin 1976 se rapportant au projet de Protocole à l'Accord sur l'importation de matériel éducatif, scientifique et culturel du 22 novembre 1950¹³¹.

En réponse à votre demande, je désire vous informer que le Secrétaire général est disposé à assurer les fonctions de depositaire pour le Protocole. Il a été noté, en effet, que la participation à ce protocole ne sera ouverte qu'aux Etats parties à l'Accord de 1950, dont il est complémentaire et qui est lui-même déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

En ce qui concerne la question de la participation de la Communauté économique européenne à ce protocole, sur laquelle vous attirez mon attention, vous trouverez en annexe le texte des dispositions qui ont été retenues à cet égard dans différents autres accords déposés auprès du Secrétaire général.

...

14 juillet 1976

ANNEXE

Participation d'organisations internationales à divers traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général

1. Il est rappelé, en premier lieu, que l'article 90 de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, en date à Vienne du 14 mars 1975¹³², dispose :

¹³⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, 662^e séance, p. 242.

¹³¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 131, p. 25.

¹³² Reproduite dans l'*Annuaire juridique*, 1975, p. 90.

“Après l’entrée en vigueur¹³³ de la présente Convention, l’organe compétent d’une organisation internationale peut décider de donner effet aux dispositions appropriées de la Convention. L’organisation adressera à l’Etat partie et au dépositaire de la Convention une notification leur faisant connaître la décision.”

2. En second lieu, il est signalé qu’un certain nombre d’accords récents sur les produits de base qui sont déposés auprès du Secrétaire général prévoient la participation d’organisations internationales. A titre d’exemple, on citera l’Accord international de 1975 sur l’étain, dont l’article 54 se lit comme suit :

“a) Toute mention du mot gouvernement dans les articles 47, 48, 49, 50, 51 et 52 est réputée valoir pour une organisation intergouvernementale ayant des responsabilités dans la négociation, la conclusion et l’application d’accords internationaux, en particulier d’accords sur des produits de base.

“b) Une organisation de cette catégorie ne détient pas elle-même de voix, mais, en cas de vote sur des questions de sa compétence, elle est autorisée à disposer des voix de ses Etats membres, et elle les exprime en bloc. Dans ce cas, les Etats membres de l’organisation en question ne sont pas autorisés à exercer individuellement leurs droits de vote.”

On peut également mentionner l’Accord international de 1975 sur le cacao, qui dispose dans son article 4 :

“1. Toute mention, dans le présent Accord, d’un “gouvernement” est réputée valoir pour toute organisation intergouvernementale ayant des responsabilités en ce qui concerne la négociation, la conclusion et l’application d’accords internationaux, en particulier d’accords sur des produits de base. En conséquence, toute mention, dans le présent Accord, de la signature, ou du dépôt d’instruments de ratification, d’acceptation ou d’approbation, ou de la notification de l’application de l’Accord à titre provisoire, ou de l’adhésion, par un gouvernement, est, dans le cas de telles organisations intergouvernementales, réputée valoir aussi pour la signature, ou pour le dépôt d’instruments de ratification, d’acceptation ou d’approbation, ou pour la notification de l’application de l’Accord à titre provisoire, ou pour l’adhésion, par ces organisations intergouvernementales.

“2. Lesdites organisations intergouvernementales n’ont pas elles-mêmes de voix, mais, en cas de vote sur les questions relevant de leur compétence, elles sont autorisées à disposer des voix de leurs Etats membres, et elles les expriment en bloc. Dans ce cas, les Etats membres des organisations intergouvernementales en question ne sont pas autorisés à exercer individuellement leurs droits de vote.

“3. Les dispositions du paragraphe 1 de l’article 15 ne sont pas applicables auxdites organisations intergouvernementales; toutefois, ces organisations peuvent participer aux discussions du Comité exécutif sur les questions relevant de leur compétence. En cas de vote sur les questions relevant de leur compétence, les voix dont leurs Etats membres sont autorisés à disposer au Comité exécutif sont utilisées en bloc par l’un quelconque de ces Etats membres.”

Quant à l’Accord international de 1976 sur le café, son article 4, paragraphe 3, prévoit spécifiquement la participation de la Communauté économique européenne dans les termes suivants :

“Toute mention du mot “gouvernement” dans le présent Accord est réputée valoir pour la Communauté économique européenne ou une organisation intergouvernementale ayant des responsabilités comparables en ce qui concerne la négociation, la conclusion et l’application d’accords internationaux, en particulier d’accords sur des produits de base.”

3. On mentionnera enfin l’article 24 de la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution, du 16 février 1976 (déposée auprès du Gouvernement espagnol), qui prévoit que la Convention et les Protocoles

“... seront également ouverts, jusqu’à la même date, à la signature de la Communauté économique européenne et de tout groupement économique régional similaire . . .”.

¹³³ Cette convention n’est pas encore en vigueur. Au 17 octobre 1977, elle avait été ratifiée par neuf Etats.

22. — EFFET DES DÉCLARATIONS GÉNÉRALES FAITES PAR DE NOUVEAUX ÉTATS LORS DE LEUR ACCESSION À L'INDÉPENDANCE EN CE QUI CONCERNE LA SUCCESSION AUX TRAITÉS MULTILATÉRAUX RENDUS APPLICABLES À LEURS TERRITOIRES ANTÉRIEUREMENT À L'INDÉPENDANCE

Mémoire adressé au représentant régional adjoint du Bureau régional du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au Siège de l'Organisation des Nations Unies

1. Le présent mémoire a pour objet d'apporter une réponse à un mémoire daté du 4 août 1976 relatif au sujet susmentionné.

2. L'auteur de ce mémoire se réfère à une lettre datée du 12 mars 1968, adressée au Secrétaire général par le Premier Ministre et le Ministre des affaires étrangères d'un Etat Membre, qui contient une déclaration générale sur la position de cet Etat en matière de succession aux droits et obligations conventionnels¹³⁴. Il fait observer qu'en dépit de ladite déclaration l'Etat intéressé a déposé le 2 septembre 1970 auprès du Gouvernement néerlandais, qui est dépositaire de l'Accord du 23 novembre 1957 sur les marins réfugiés, une notification de succession audit Accord (notification que le Gouvernement néerlandais a fait ultérieurement enregistrer au Secrétariat le 17 septembre 1970 conformément à l'Article 102 de la Charte et au règlement pertinent de l'Assemblée générale). Il demande si l'Etat intéressé "a fait enregistrer à New York" — ce que nous entendons comme : a déposé auprès du Secrétaire général — toute autre déclaration concernant sa succession à des traités.

3. On se souviendra que tous les faits entraînant un changement en ce qui concerne les traités multilatéraux déposés auprès du Secrétaire général, ainsi que les déclarations, réserves, etc., correspondantes, sont consignés dans le document du Secrétariat intitulé *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire — Etat des signatures, ratifications, adhésions, etc., au 31 décembre 1975 (ST/LEG/SER.D/9)*.

4. Comme on peut le constater dans cette publication, l'Etat intéressé a fait quelques notifications de succession après le 2 septembre 1970.

5. La pratique de cet Etat, telle qu'on peut l'inférer du document précité, peut de fait être invoquée pour demander au gouvernement d'envisager de devenir partie à la Convention de 1951¹³⁵ et au Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés¹³⁶. Toutefois, deux observations s'imposent à cet égard :

¹³⁴ On trouvera ci-après un extrait de cette déclaration :

"J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement de [nom du pays intéressé], conscient de la nécessité de maintenir les relations juridiques existantes et conscient de son obligation, en vertu du droit international, d'honorer ses engagements pris par traités, reconnaît qu'un grand nombre de droits et obligations contractés par le Gouvernement de [nom de l'Etat qui exerçait la responsabilité des relations internationales du pays intéressé] en ce qui concerne [nom du pays intéressé] ont été transmis à [ce dernier], en vertu du droit international coutumier, lors de son accession à l'indépendance.

"Comme il se peut toutefois qu'en vertu du droit international coutumier certains traités aient cessé d'être en vigueur à la date de l'indépendance, il semble indispensable que chaque traité fasse l'objet d'un examen juridique. Une fois cet examen achevé, on se propose d'indiquer quels sont, le cas échéant, les traités susceptibles d'être devenus caducs en vertu du droit international coutumier que le gouvernement entend considérer comme tels.

"Il convient donc de présumer que le [nom du pays intéressé] a succédé à tout traité qui était applicable à son territoire et d'agir sur la base de cette présomption, tant qu'il n'aura pas été décidé que ledit traité doit être considéré comme caduc. Si le gouvernement est d'avis qu'il a en droit succédé à un traité, mais souhaite ultérieurement y mettre fin, il fera en temps utile une notification à cet effet, conformément aux dispositions dudit traité."

¹³⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, p. 137.

¹³⁶ *Ibid.*, vol. 606, p. 267.

i) Les déclarations d'intention générales telles que la communication datée du 12 mars 1968 (voir par. 2 ci-dessus) ont un caractère essentiellement provisoire et n'établissent qu'une présomption de succession de la part de l'Etat intéressé. Une telle présomption peut être renversée à tout moment en ce qui concerne tout traité par une déclaration à cet effet. C'est pourquoi le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire des accords internationaux, considère qu'un Etat présumé successeur à un accord ne devient partie à cet accord qu'après le dépôt d'une notification de succession se référant expressément audit accord. Cette notification expresse de succession est jugée nécessaire même lorsqu'un "accord de dévolution" a été conclu entre le territoire, avant son accession à l'indépendance, et l'Etat qui exerçait la responsabilité de ses relations internationales.

ii) Outre la succession, l'Etat intéressé peut encore recourir au moyen normal de participation expressément prévu par la Convention de 1951 et le Protocole de 1967, à savoir l'adhésion.

1^{er} septembre 1976

23. — CONVENTION SUR L'ÉLIMINATION DE TOUTES LES FORMES DE DISCRIMINATION RACIALE — EFFETS JURIDIQUES DES DÉCLARATIONS INTERPRÉTATIVES ET AUTRES FORMULÉES LORS DE LA RATIFICATION OU DE L'ADHÉSION — UNE DÉCISION DU COMITÉ POUR L'ÉLIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE DÉCLARANT INCOMPATIBLE AVEC L'OBJET ET LE BUT DE LA CONVENTION UNE RÉSERVE DÉJÀ ACCEPTÉE SERAIT SANS EFFET JURIDIQUE

*Mémorandum au Directeur de la Division des droits de l'homme*¹³⁷

1. Je me réfère à votre télégramme du 31 mars 1976, concernant diverses questions formulées par un membre du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, établi en vertu de l'article 8 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale¹³⁸.

A. — *Quels sont les effets juridiques des déclarations simples et des déclarations interprétatives formulées lors de la ratification ou de l'adhésion en ce qui concerne le statut de la Convention et son application, et dans quelle mesure le Comité doit-il tenir compte de telles déclarations quand il examine les rapports soumis par l'Etat intéressé ?*

2. Un principe fondamental en la matière (voir notre mémorandum du 23 juillet 1975 au Directeur adjoint de la Division des droits de l'homme¹³⁹) est que toute déclaration faite par un Etat par laquelle il vise à exclure ou modifier l'effet juridique de certaines dispositions d'un traité dans leur application à cet Etat constitue une réserve, et que toute réserve doit en l'occurrence, pour produire effet, avoir été acceptée conformément à la procédure prévue par l'article 20 de la Convention.

3. Une déclaration simple ou une déclaration interprétative qui n'ont pas été soumises à la procédure de l'article 20 ne constituent pas des réserves et ne sauraient donc en aucun cas avoir pour effet de modifier le statut juridique de la Convention.

¹³⁷ Ce mémorandum a servi de base à une déclaration faite par le Directeur de la Division des droits de l'homme à la 286^e séance du Comité (CERD/C/SR.286) ultérieurement reproduite sous une forme légèrement remaniée en tant que "Note du Secrétaire général" sous la cote CERD/C/R.93.

¹³⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 660, p. 195.

¹³⁹ Reproduit en partie dans l'*Annuaire juridique*, 1975, p. 214.

4. Il est vrai que les déclarations interprétatives constituent un cas très particulier. Les Etats qui les ont formulées estiment qu'elles n'ont aucunement pour objet de modifier l'effet juridique de la Convention, mais seulement d'expliquer le sens de telle ou telle de ses dispositions, et c'est à ce titre que les déclarations en question ont été reçues par le Secrétaire général, dans ses fonctions de dépositaire, et communiquées par lui aux autres Etats intéressés.

5. Au cas où une déclaration de ce genre aurait été formulée, le Comité devrait en tenir compte lorsqu'il examine les rapports soumis par un Etat, en ce sens que, même si d'autres interprétations juridiques que celle donnée dans la déclaration étaient possibles, les décisions d'ordre interne prises par l'Etat déclarant en application de la Convention devraient être jugées en fonction de l'interprétation donnée par ledit Etat.

6. Un problème pourrait se poser si le Comité estimait que la déclaration n'a pas un caractère véritablement interprétatif, mais qu'elle constitue en fait une réserve susceptible de modifier l'effet juridique de la Convention.

En ce cas, il appartiendrait au Comité, conformément au paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention, d'attirer éventuellement sur ce point l'attention de l'Assemblée générale dans le rapport qu'il lui adresse chaque année par l'intermédiaire du Secrétaire général, et de formuler les suggestions qui lui paraissent appropriées.

7. Il n'est pas inutile de rappeler que, en dehors de la procédure de rapport à l'Assemblée générale prévue à l'article 9 de la Convention, les Etats parties ont, à titre individuel, la possibilité d'appeler l'attention du Comité sur le fait qu'un autre Etat n'appliquerait pas les dispositions de la Convention. Au terme d'une procédure conciliatoire devant le Comité, et faute d'accord, un rapport pourrait alors être soumis par l'entremise du Comité à l'ensemble des Etats parties (voir art. 11 à 13 de la Convention).

B. — *Quel est l'effet juridique d'une décision unanime du Comité d'après laquelle une réserve est incompatible avec l'objet et le but de la Convention, alors que cette réserve aurait déjà été acceptée ? Quel serait l'effet d'une telle décision du Comité compte tenu de l'article 20, paragraphe 2, de la Convention ?*

8. Le Comité n'est pas un organe représentatif des Etats parties (qui disposent seuls des pouvoirs généraux à l'égard de l'application de la Convention). Lorsqu'une réserve a été acceptée au terme de la procédure explicitement prévue par la Convention (art. 20), une décision — même unanime — du Comité suivant laquelle cette réserve ne serait pas acceptable ne pourrait avoir aucun effet juridique.

C. — *Une partie à la Convention qui n'a pas fait de réserves au moment de la ratification a-t-elle la possibilité d'en formuler une plus tard ?*

9. La réponse est négative. En vertu de la pratique internationale constante à laquelle le Secrétaire général se conforme dans ses fonctions de dépositaire, une réserve ne peut être formulée qu'au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion. Les réserves formulées lors de la signature doivent être confirmées lors de la ratification, faute de quoi elles sont considérées comme n'ayant pas été maintenues.

5 avril 1976

24. — ACCORD INTERNATIONAL DE 1975 SUR LE CACAO — POSITION DES PAYS QUI ONT EXPRIMÉ LEUR INTENTION D'APPLIQUER L'ACCORD *de facto* EN ATTENDANT UNE NOTIFICATION FORMELLE D'APPLICATION PROVISOIRE — QUESTION DE LA PARTICIPATION DE CES PAYS DURANT LA PÉRIODE INTÉRIEURE AU CONSEIL INTERNATIONAL DU CACAO — UNE NOTIFICATION "D'INTENTION D'APPLIQUER L'ACCORD À TITRE PROVISOIRE" PEUT-ELLE ÊTRE JURIDIQUEMENT CONSIDÉRÉE COMME ÉQUIVALANT À UNE NOTIFICATION D'APPLICATION À TITRE PROVISOIRE ?

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

Par votre lettre du 25 août 1976, vous nous demandiez quelle serait la position des pays qui, ayant demandé que la date limite fixée pour le dépôt des instruments de ratification de l'Accord international de 1975 sur le cacao soit reportée au-delà du 30 septembre 1976, ne pouvaient pas, à cette date, notifier au Secrétaire général leur intention d'appliquer l'Accord à titre provisoire conformément aux dispositions énoncées à l'article 68 dudit Accord. Vous indiquez qu'un des gouvernements intéressés a fait savoir qu'il s'efforcera d'appliquer les dispositions de l'Accord *de facto*, dans le cadre de sa législation interne, en attendant qu'il notifie officiellement qu'il l'appliquerait à titre provisoire.

Pour ce qui est de votre première question, le gouvernement en question est partie à l'Accord international de 1972 sur le cacao et peut donc participer à part entière à toutes les réunions de l'ancien Conseil qui se tiendraient conformément au paragraphe 6 de l'article 74 aux fins de l'apurement des comptes et de la répartition des avoirs. Toutefois, tant que ledit gouvernement n'aura pas ratifié le nouvel Accord, ou n'aura pas adressé au Secrétaire général une notification d'application à titre provisoire, le report de la date limite fixée pour le dépôt de sa ratification ne lui accordera, par lui-même, aucun statut particulier lui permettant de participer au nouveau Conseil prévu dans l'Accord de 1975. Vous devez savoir mieux que moi si les règlements et pratiques de votre organisation autoriseraient le Conseil à accorder à des Etats le statut d'observateur.

Quant à votre deuxième question, il s'agit de savoir si le gouvernement intéressé, qui s'efforcera d'appliquer les dispositions du nouvel Accord *de facto* dans le cadre de sa législation, pourrait notifier au Conseil son intention d'appliquer l'Accord à titre provisoire de façon que le Conseil puisse en informer le Secrétaire général. Nous pensons qu'en vertu de l'article 68 de l'Accord de 1975, pour qu'une notification d'application à titre provisoire soit juridiquement valable, elle doit être adressée directement au Secrétaire général par le gouvernement intéressé; s'il n'est pas clairement établi que cette notification est conforme aux dispositions de l'article 68, le Secrétaire général accordera une grande importance à l'avis du Conseil, qui, en vertu de l'Accord, a compétence en matière de différends et de plaintes, et il suivra normalement cet avis. En résumé, si la notification doit être adressée au Secrétaire général, il n'en reste pas moins que l'avis du Conseil aura un grand poids dans le cas dont il s'agit.

Il convient de se demander ensuite si une notification de l'"intention d'appliquer l'Accord à titre provisoire", pour reprendre les termes de votre lettre, peut être juridiquement considérée par le Conseil comme équivalant à un engagement de la part du signataire à "appliquer l'Accord à titre provisoire", ainsi qu'il est prévu à l'article 68. Cette notification devrait évidemment mentionner que l'"application à titre provisoire" commencera soit à la date d'entrée en vigueur de l'Accord, soit à une date ultérieure. Nous ne savons pas exactement ce que les expressions "application à titre provisoire" et "entrée en vigueur à titre provisoire" signifient dans la pratique des organisations s'occupant de produits de base, et vous voudrez peut-être vous renseigner sur cette question auprès des autres organisations de ce type à Londres. Nous connaissons certains cas où l'"application à titre provisoire" n'a pas consisté à appliquer strictement toutes les dispositions d'un accord, mais où

l'engagement pris par un Etat, bien qu'il y fût précisé que certaines dispositions ne pourraient être appliquées, a été pris en considération pour l'entrée en vigueur à titre provisoire. Ainsi, l'Accord international de 1962 sur le café¹⁴⁰ prévoyait que les signataires pouvaient notifier qu'ils s'engageaient à chercher à obtenir la ratification ou l'acceptation de l'Accord, étant entendu que les gouvernements qui en étaient les auteurs "appliqueraient provisoirement les dispositions de l'Accord" (art. 64, par. 2). Le plus grand importateur (les Etats-Unis) a déclaré dans sa notification que, tant que le Congrès des Etats-Unis n'aurait pas promulgué les lois d'application nécessaires, il ne pourrait exiger des certificats attestant l'origine des produits importés, ni interdire, ni limiter les importations provenant d'Etats non membres. Cette notification a néanmoins été prise en considération pour l'entrée en vigueur à titre provisoire de l'Accord. Vous constaterez peut-être dans la pratique d'autres organisations qu'il est entendu que l'expression "application à titre provisoire" veut seulement dire qu'en attendant la ratification les Etats font de leur mieux, sans enfreindre leur législation, pour appliquer l'Accord. Nous supposons que les membres des organisations s'occupant des produits de base comprendront certainement les problèmes juridiques qui résultent des retards dus à la lenteur des procédures parlementaires. De toute manière, et nous devons rappeler que nous ne disposons pas encore de tous les renseignements nécessaires, nous n'avons connaissance d'aucune plainte ni d'aucun différend concernant une organisation s'occupant de produits de base dû à l'application incomplète d'un accord par un Etat ayant envoyé une notification d'application à titre provisoire, mais n'ayant pas ratifié ledit accord.

Si l'on admet dans la pratique que l'"application à titre provisoire", en attendant la ratification, ne signifie pas nécessairement une application totale et rigoureuse de l'Accord non conforme à la législation nationale en vigueur, il semblerait qu'il n'y ait pas de raison pour laquelle le gouvernement que vous mentionnez (et d'autres Etats dans une situation analogue) ne puisse pas notifier qu'il "appliquera le présent Accord à titre provisoire . . . quand celui-ci entrera en vigueur" conformément aux termes de l'article 68; et, dans ce cas, il ne serait pas nécessaire de porter l'affaire devant le Conseil. Toutefois, si un Etat se sent obligé de s'écarter de l'article 68 (ou de dispositions formulées dans des termes similaires) et d'utiliser une expression moins précise dans sa notification, le Secrétaire général saurait gré au Conseil de bien vouloir donner son avis.

10 septembre 1976

25. — ACCORD ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES ETATS-UNIS D'AMÉRIQUE RELATIF AU SIÈGE DE L'ORGANISATION, INTERDISANT L'EXÉCUTION DES ACTES DE PROCÉDURE DANS LES LIMITES DU DISTRICT ADMINISTRATIF, SAUF AVEC LE CONSENTEMENT DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL — IMMUNITÉS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À L'ÉGARD DES MESURES D'EXÉCUTION — PRATIQUE DE L'ORGANISATION EN CE QUI CONCERNE LES DETTES DES FONCTIONNAIRES SANCTIONNÉES PAR L'AUTORITÉ JUDICIAIRE — IMPOSSIBILITÉ D'UTILISER LA PENSION D'UN FONCTIONNAIRE POUR ASSURER LE RECOUVREMENT DE DETTES CONSTATÉES PAR UN JUGEMENT

Lettre à l'avocat d'une personne privée

J'ai l'honneur de me référer à l'ordonnance rendue le 15 décembre 1976 que l'épouse d'un ancien fonctionnaire des Nations Unies a tenté de déposer au bureau du secrétaire de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Cette personne a été informée que, en vertu de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis

¹⁴⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 469, p. 169.

d'Amérique relatif au Siège de l'Organisation des Nations Unies¹⁴¹, il est interdit d'instrumenter contre quiconque dans le district administratif sans le consentement du Secrétaire général.

Le statut du district administratif ne constitue d'ailleurs pas le principal obstacle à l'exécution d'une retenue sur la pension du fonctionnaire considéré. En effet, d'après la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle les Etats-Unis sont parties, le Secrétaire général peut lever l'immunité de l'Organisation en matière de poursuites, mais non son immunité en matière de mesures d'exécution.

Les fonctionnaires, en tant que personnes privées, ne sont pas exempts de poursuites judiciaires, et la politique des Nations Unies est d'essayer d'empêcher que l'immunité de l'Organisation à l'égard des mesures d'exécution ne porte atteinte aux droits des créanciers des fonctionnaires, lorsqu'il s'agit d'affaires privées. Bien que les traitements des Nations Unies ne puissent faire l'objet de saisie-arrêt, le règlement du personnel permet d'effectuer, à la discrétion du Secrétaire général, des prélèvements sur le traitement et les indemnités pour régler des dettes à des tiers. La pratique est donc, au moment de la cessation de service, de retenir sur le dernier paiement dû par l'Organisation des Nations Unies au fonctionnaire les montants nécessaires au règlement des dettes sanctionnées par l'autorité judiciaire. Pendant qu'ils sont en service, les fonctionnaires sont tenus, par les normes de conduite qui leur sont applicables, d'honorer eux-mêmes leurs obligations juridiques privées constatées par un jugement.

Mais le fonctionnaire considéré n'est plus employé par l'Organisation, qui n'avait à son égard plus aucune obligation financière au moment où l'ordonnance susmentionnée a été rendue. En tant que fonctionnaire retraité, il a droit à une pension payable par la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies.

Les avoirs de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies sont absolument distincts de ceux de l'Organisation des Nations Unies. La Caisse des pensions est régie par son propre règlement, qui est différent du Règlement du personnel des Nations Unies. L'Organisation des Nations Unies n'est qu'une des organisations membres de cette caisse, et le principal administrateur de la Caisse des pensions n'est pas le Secrétaire général des Nations Unies, mais le secrétaire de la Caisse elle-même. D'après le règlement applicable à la Caisse des pensions, le secrétaire de la Caisse n'a pas, comme le Secrétaire général en vertu du Règlement du personnel, le pouvoir d'effectuer des prélèvements ou des retenues sur les sommes auxquelles a droit le retraité, au bénéfice de ses créanciers privés; il n'est même pas autorisé à le faire pour des dettes envers l'Organisation des Nations Unies.

Le Tribunal administratif des Nations Unies est le seul organe judiciaire compétent pour les questions relatives au règlement de la Caisse des pensions et lui seul peut ordonner que la Caisse effectue un paiement à un demandeur. Toute personne présentant une réclamation en vertu du règlement de la Caisse des pensions peut invoquer la compétence du Tribunal; toutefois, tel ne serait sans doute pas le cas de l'épouse d'un ancien participant qui est encore en vie. En revanche, le fonctionnaire en question pourrait se retourner contre la Caisse des pensions si celle-ci ne lui versait pas sa pension en temps voulu, conformément aux instructions qu'il aurait données. Les obligations de l'ayant droit vis-à-vis de son épouse ou de tout autre créancier ne sauraient, au regard du règlement, justifier ce non-paiement par la Caisse.

Etant donné que la Caisse des pensions du personnel des Nations Unies ne peut, d'après le règlement par lequel elle est liée et qui peut être invoqué contre elle par les participants à la Caisse, effectuer de retenues sur la pension payable au fonctionnaire considéré, le secrétaire de la Caisse n'est pas en mesure de se conformer à l'ordonnance rendue, même volontairement.

21 décembre 1976

¹⁴¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 13.

26. — PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS D'UNE PERSONNE NOMMÉE PAR UN ETAT MEMBRE EN QUALITÉ DE "MEMBRE DE SA MISSION PERMANENTE AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES AYANT RANG D'AMBASSADEUR" — OCTROI AUTOMATIQUE DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES AUX PERSONNES VISÉES AUX PARAGRAPHE 1 ET 2 DE LA SECTION 15 DE L'ACCORD RELATIF AU SIÈGE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — LA RÉFÉRENCE AU PARAGRAPHE 2 DE LA SECTION 15 DE L'ACCORD À DES "PERSONNES DÉSIGNÉES SUIVANT ACCORD ENTRE LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL" ET L'ÉTAT HÔTE S'APPLIQUE À DES CATÉGORIES DE PERSONNES ET NON AUX PERSONNES ELLES-MÊMES — LES REPRÉSENTANTS D'ÉTATS MEMBRES ONT DROIT AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES ÉNONCÉS À LA SECTION 11 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES — INTERPRÉTATION DU MEMBRE DE PHRASE "DURANT L'EXERCICE DE LEURS FONCTIONS ET AU COURS DES VOYAGES À DESTINATION OU EN PROVENANCE DU LIEU DE LA RÉUNION" FIGURANT DANS CETTE SECTION — STATUT DE L'OBSERVATEUR PERMANENT AUPRÈS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES D'UNE ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE DOTÉE DU STATUT D'OBSERVATEUR PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Lettre à l'avocat d'un membre d'une mission permanente
auprès de l'Organisation des Nations Unies*

I

Je vous suis reconnaissant d'avoir pensé à m'adresser copie des conclusions déposées par les parties dans une affaire intéressant un membre d'une mission permanente auprès de l'Organisation des Nations Unies.

L'affaire qui, d'après certains arguments avancés jusque-là, touche à l'interprétation de dispositions fondamentales de la Charte des Nations Unies (Article 105), de l'Accord entre l'Organisation des Nations Unies et le pays hôte relatif au Siège de l'Organisation et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies préoccupe bien entendu vivement le Secrétaire général, qui a manifestement le devoir de veiller à ce que les droits des Etats Membres soient également protégés et que le fonctionnement de l'Organisation ne soit pas entravé.

Lorsqu'on considère en particulier les arguments du demandeur dans ses dernières conclusions, l'importance des points en litige est telle que, si un tribunal national devait rendre à leur sujet des décisions que le Secrétaire général jugerait préjudiciables à l'interprétation que l'Organisation des Nations Unies n'a cessé de donner aux dispositions conventionnelles invoquées, il faudrait envisager de recourir à l'arbitrage comme le prévoit la section 21 de l'Accord relatif au Siège ou de demander un avis consultatif à la Cour internationale de Justice conformément à la section 30 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

II

...

III

Les faits et les différents points de droit soulevés dans cette affaire ont été examinés de façon approfondie dans les conclusions déposées devant le Tribunal, aussi n'est-il pas

nécessaire d'y revenir en détail à ce stade. Les points évoqués dans la présente lettre le sont à titre d'illustration et ne donnent pas un tableau complet de l'affaire. Le fait qu'il ne soit pas fait mention de tel ou tel chef des conclusions du demandeur ne doit pas être interprété comme une indication de la position de l'Organisation à l'égard des arguments du demandeur développés sous ce chef. Je tiens à rappeler que, d'une façon générale, la position et la pratique des Nations Unies en ce qui concerne les privilèges et immunités des représentants des États Membres et des observateurs d'organisations intergouvernementales, ainsi qu'en ce qui concerne l'inviolabilité des archives et des documents de ces personnes, sont conformes aux arguments exposés dans le mémorandum du 20 juillet 1976 dont vous avez saisi le Tribunal au nom des défendeurs.

IV

L'opinion raisonnée du Secrétaire général est que l'ambassadeur X [nom de la personne mise en cause en l'espèce] jouit, et a toujours joui à tout moment de l'affaire — c'est-à-dire depuis l'ouverture de la procédure judiciaire jusqu'à présent —, des privilèges et immunités d'un envoyé diplomatique. Cette opinion découle des dispositions pertinentes du droit international, par lesquelles l'Etat hôte est lié, et en particulier des dispositions de la Charte des Nations Unies, de l'Accord relatif au Siège et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. En sa qualité d'envoyé diplomatique, l'ambassadeur X échappe à la compétence des tribunaux de l'Etat hôte et l'action engagée contre lui est en conséquence irrecevable.

A

Le Secrétaire général considère que l'ambassadeur X jouit des privilèges et immunités diplomatiques prévus au paragraphe 1 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège "en sa qualité de représentant résident ayant rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire", privilèges et immunités qui lui sont automatiquement conférés par le paragraphe 1 de la section 15 du fait de sa nomination par un Etat Membre en qualité de membre ayant rang d'ambassadeur de sa mission permanente auprès de l'Organisation. Le Secrétaire général a dûment notifié cette nomination par écrit au représentant permanent de l'Etat hôte, le 29 janvier 1976. Il convient de noter que l'ambassadeur X a la qualité d'observateur permanent d'une organisation intergouvernementale ayant reçu le statut d'observateur de l'Assemblée générale et que cette nomination et cette notification sont pleinement conformes aux conditions énoncées dans l'échange de notes de 1955 entre l'observateur permanent de l'organisation intergouvernementale en question et le Ministère des affaires étrangères de l'Etat hôte.

B

La notification concernant l'ambassadeur X adressée par le Secrétaire général le 29 janvier 1976 au représentant permanent du pays hôte a été rédigée sur la formule standard utilisée par la Section du protocole des Nations Unies dans tous les cas où des privilèges et immunités sont demandés pour des membres de missions permanentes, depuis le représentant permanent principal jusqu'au personnel de tous rangs composant les missions*. Il n'y est pas indiqué si ce sont les paragraphes 1 ou 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège qui s'appliquent dans un cas déterminé. Quoi qu'il en soit, conformément à l'usage diplomatique et aux règles de courtoisie de la correspondance internationale, la formule est libellée sous la forme d'une demande.

* Cette formule se réfère à une demande émanant du "représentant permanent". Si la demande vient directement d'un gouvernement ou de la mission, l'expression "représentant permanent" est supprimée et remplacée par la mention voulue.

Le Secrétaire général estime que la demande faite au sujet de l'ambassadeur X ressortit au paragraphe 1 de la section 15, puisque celui-ci a rang d'ambassadeur. A cet égard, le Secrétaire général est d'avis que l'expression "représentant résident" telle qu'elle figure au paragraphe 1 de la section 15 — c'est-à-dire sans majuscule — est un terme générique se rapportant aux membres de la mission "ayant rang d'ambassadeur ou de ministre plénipotentiaire", et non au titre précis de la personne considérée.

Les titres des membres des missions permanentes varient et ne sont pas définis par l'Accord relatif au Siège ou la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. De plus, ces titres n'ont pas nécessairement de rapport, d'après les règles internes de l'Organisation, avec la représentativité de la personne intéressée. C'est ainsi par exemple que tout membre d'une mission, quel que soit son titre officiel, peut être désigné par son gouvernement ou par le représentant permanent pour représenter son pays à un organe particulier des Nations Unies, avec tous les droits qui s'attachent à cette fonction, y compris le droit de vote. Cela vaut également, du point de vue de l'Organisation, dans le cas de l'ambassadeur X.

C

L'ambassadeur X ayant droit, de l'avis du Secrétaire général, aux privilèges et immunités diplomatiques en vertu du paragraphe 1 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège, il est hors de question que le consentement de l'Etat hôte soit requis pour qu'il puisse en jouir. La jouissance en est automatique. En admettant même, pour les besoins de l'argumentation, que le cas de l'ambassadeur X soit considéré comme relevant du paragraphe 2 de la section 15 de l'Accord relatif au Siège, le Secrétaire général est d'avis que le pays hôte n'a pas à donner son consentement dans chaque cas individuel; la référence aux personnes "désignées suivant accord" au paragraphe 2 de la section 15 s'applique, d'une façon générale, aux catégories de personnes et non aux personnes elles-mêmes. La pratique constatée depuis la conclusion de l'Accord relatif au Siège établit que l'accord nécessaire des parties, y compris de l'Etat hôte, a été conclu en principe par l'ouverture de la liste diplomatique (par opposition à la liste des employés et à la liste administrative) sur laquelle seraient portés les noms de tous les membres du personnel de la mission diplomatique qui, en raison de leur statut, auraient droit aux privilèges et immunités garantis par la section 15.

De plus, le fait que cet accord porte uniquement sur les catégories de personnel des missions et non sur les personnes elles-mêmes a été clairement démontré au moment de l'adoption de l'Accord relatif au Siège. Dans la résolution 169 (II), qui autorise le Secrétaire général à mettre en vigueur l'accord suivant la procédure prévue par ses dispositions, l'Assemblée générale, dans la partie B, a décidé de recommander au Secrétaire général et aux autorités compétentes du pays hôte de prendre pour guide la section 16 de la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies lorsqu'ils examineront "*quelles sont les catégories* du personnel des délégations pouvant figurer sur les listes qui seront adressées, suivant accord entre le Secrétaire général, le gouvernement [de l'Etat hôte] et le gouvernement de l'Etat Membre intéressé" (c'est nous qui soulignons). Dans ce contexte, il est logique que la section 16 de la Convention définit comme représentants des Membres "*tous les délégués adjoints, conseillers, experts techniques et secrétaires*" (c'est nous qui soulignons). Les représentants de l'Etat hôte à l'Assemblée générale n'ont pas fait d'objection à cette interprétation.

Toute autre conclusion serait illogique. Le gouvernement de l'Etat hôte a toujours reconnu que le personnel des missions permanentes était désigné par les gouvernements Membres et accrédité non pas auprès de l'Etat hôte, mais de l'Organisation des Nations Unies. Il ne peut donc prétendre, dans le cas d'un membre du personnel d'une mission permanente, exercer un droit analogue au droit d'agrément dans les relations diplomatiques bilatérales.

D

Le Secrétaire général ne conteste pas que, dans certains cas, l'Etat hôte puisse mettre en doute la régularité de la nomination ou l'authenticité des fonctions d'une personne affectée à une mission, mais une telle mise en doute ne lui paraît nullement fondée en l'espèce étant donné que les formalités prescrites par les dispositions de l'Accord relatif au Siège et par l'échange de notes de 1955 ont été rigoureusement observées. Il n'a à aucun moment été allégué que l'ambassadeur X avait agi ou avait été appelé à agir en dehors du cadre de ses fonctions de conseiller spécial à la mission permanente à laquelle il a été affecté ou d'observateur permanent d'une organisation intergouvernementale à laquelle l'Assemblée générale a octroyé le statut d'observateur. En cette dernière qualité, les activités d'information concernant le rôle et la position de l'organisation considérée à l'égard de l'Organisation des Nations Unies ou ses réactions aux décisions de l'Organisation des Nations Unies ne sont interdites ni par le droit ni par la pratique. Il ne devrait donc pas y avoir de désaccord sur le fait qu'aucune disposition de l'Accord relatif au Siège ou de l'échange de notes de 1955 ne permet de mettre en doute le droit de l'ambassadeur X de prétendre au bénéfice et à la jouissance effective des privilèges et immunités diplomatiques.

V

Les privilèges et immunités de l'ambassadeur X découlent également de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. La section 11 de ladite convention énumère les immunités principales dont jouissent les "représentants des Membres", y compris l'"immunité de toute juridiction"; à l'alinéa g, elle leur accorde en outre explicitement "tels autres privilèges, immunités et facilités non incompatibles avec ce qui précède dont jouissent les agents diplomatiques", sauf certaines exemptions des droits de douane ou de droits d'accise ou de taxes à la vente. En d'autres termes, exception faite des exemptions susmentionnées, la section 11 de la Convention dans son ensemble confère en fait les privilèges et les immunités diplomatiques aux représentants des Membres. La définition du terme "représentants" donnée à la section 16, déjà mentionnée dans la présente lettre, s'applique à l'ambassadeur X en sa qualité de conseiller spécial à la mission permanente dont il a été nommé membre.

Les représentants jouissent des privilèges et immunités visés à la section 11 "durant l'exercice de leurs fonctions et au cours des voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion". La réplique de la partie demanderesse semble fondée sur une interprétation très étroite des mots "durant l'exercice de leurs fonctions". De l'avis du Secrétaire général, interpréter ces mots de façon à les limiter aux périodes de temps pendant lesquelles la personne intéressée accomplit effectivement des actes qui relèvent de ses fonctions de représentant — par exemple à la durée d'une intervention à une séance de l'Organisation des Nations Unies — conduit à des conclusions absurdes et dénuées de signification, ce qui rend une telle interprétation totalement insoutenable. La seule interprétation raisonnable est l'interprétation "large" qui consiste à considérer les mots visés comme décrivant la période entière durant laquelle la personne intéressée s'acquitte de ses fonctions. A cet égard, il convient de se référer à une opinion donnée en 1961 par le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, dont certains passages sont reproduits ci-après :

"... Néanmoins, je pense que c'est sans aucun doute la plus large des deux interprétations que les auteurs de la Convention avaient en vue. Cette conclusion résulte du fait que l'expression "pendant l'exercice de leurs fonctions" se trouve dans l'alinéa liminaire et s'applique à tous les privilèges et immunités visés dans les alinéas a à g qui suivent.

"Un examen même superficiel de ces alinéas ne manquera pas de montrer que les privilèges et immunités qui y sont visés perdraient toute signification s'ils ne s'appliquaient qu'à la période pendant laquelle le représentant "accomplit effective-

ment un acte qui relève de ses fonctions, comme par exemple le fait d'être présent dans la salle ou dans le bâtiment où a lieu la réunion". Une telle interprétation conduirait à la conclusion absurde qu'un représentant, immédiatement après avoir accompli une fonction officielle ou après avoir quitté la salle de réunion, peut, aux termes de l'alinéa *a* par exemple, être arrêté ou détenu ou voir ses bagages personnels saisis. Selon cette même interprétation étroite, on pourrait aussi, dès qu'il quitte la salle de réunion, confisquer ses papiers ou suspendre son droit de faire usage de codes, ou saisir son courrier ou l'enrôler dans le service national, etc. Il est évident que si cette interprétation prévalait, la Convention perdrait son objectif fondamental qui est d'assurer aux représentants l'indépendance dans l'accomplissement de leurs fonctions.

"En outre, le fait que l'expression "pendant l'exercice de leurs fonctions" est immédiatement suivie des mots "et au cours de leurs voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion", qui viennent la compléter, montre que c'est bien l'interprétation la plus large qu'il faut lui donner. Autrement dit, les mots "pendant l'exercice" désignent toute la période pendant laquelle le représentant se trouve dans l'Etat (et non pas seulement dans la ville) en raison de la conférence en question. Ce raisonnement est logique, car le mot "voyages" désigne nécessairement le voyage à destination et en provenance de l'Etat, non de la salle de conférences. C'est la seule interprétation qui n'aboutisse pas à une absurdité et c'est la seule qui soit compatible avec la mention des "bagages personnels", qui vient immédiatement après dans l'alinéa *a*. En conséquence, conformément au principe général selon lequel un traité doit être interprété de façon à assurer la réalisation de ses objectifs, et non à aboutir à une absurdité, il me semble que l'on peut conclure, sans qu'il soit besoin de se référer à d'autres critères d'interprétation, que les auteurs de l'expression en question ne pouvaient avoir en vue que "l'interprétation la plus large." [*Annuaire de la Commission du droit international*, 1967, vol. II, p. 191 et 192, par. 87.]

VI

A la lumière de ce qui précède, le Secrétaire général estime que, selon les règles du droit international énoncées dans les accords internationaux applicables, et plus particulièrement dans l'Accord relatif au Siège et dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies considérés ensemble ou séparément, l'ambassadeur X jouit des privilèges et immunités accordés à un agent diplomatique dans l'Etat hôte, y compris l'immunité de juridiction.

VII

Les privilèges et immunités des représentants des Membres, tels qu'ils sont énoncés à l'alinéa *b* de la section 11 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, comprennent l'"inviolabilité de tous papiers et documents". Cette inviolabilité est précisée davantage au paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961¹⁴² qui énonce les règles du droit international applicables dans les relations diplomatiques et qui, par conséquent, fait autorité lorsqu'il s'agit d'interpréter les dispositions de l'Accord relatif au Siège concernant les privilèges et immunités des agents diplomatiques.

Le Secrétaire général considère que tout document que l'ambassadeur X certifie se rapporter à ses fonctions officielles en tant que membre de la mission permanente à laquelle il a été nommé est inviolable et que son détenteur ne peut être requis d'en dévoiler le contenu. De l'avis du Secrétaire général, les documents jouissant de l'inviolabilité comprennent également les minutes de réunions et tout mémorandum, toute correspondance ou toute

¹⁴² *Ibid.*, vol. 500, p. 95.

instruction concernant les intérêts des Etats Membres intéressés, qu'ils soient considérés individuellement ou en tant que groupe. Il n'y a aucune raison pour que l'immunité dont jouit chaque mission individuellement ne puisse s'appliquer collectivement à un groupe de missions lorsque les archives et documents relatifs à leurs activités en tant qu'Etats Membres sont conservés en commun.

VIII

La situation des organismes ou des accords régionaux — comme l'organisation intergouvernementale dont l'ambassadeur X a été nommé observateur permanent — est expressément reconnue par la Charte des Nations Unies dans ses Articles 52, 53 et 54, qui forment le Chapitre VIII consacré à cette question. Ces organismes et accords sont reconnus, par exemple, comme un moyen par lequel le Conseil de sécurité peut encourager le règlement pacifique des différends d'ordre local. De plus, l'organisation intergouvernementale en question est représentée en tant qu'observateur aux sessions de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social, conformément aux résolutions pertinentes de ces organes. Elle est aussi invitée à participer à de nombreuses conférences des Nations Unies en qualité d'observateur.

Cela étant, il est normal que cette organisation intergouvernementale mette en place un dispositif, sous la forme d'un bureau d'observateur permanent, aux fins de maintenir une liaison permanente avec l'Organisation des Nations Unies. De l'avis du Secrétaire général, l'observateur permanent, en tant qu'invité aux sessions de certains organes des Nations Unies, jouit en cette qualité d'immunités fonctionnelles nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Certes, ces immunités ne sont pas énoncées dans le détail dans l'Accord relatif au Siège ou dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, mais elles découlent nécessairement de l'esprit de l'Article 105 de la Charte. De solides arguments permettent de soutenir que, pour avoir une valeur réelle, ces immunités fonctionnelles doivent comprendre l'inviolabilité des papiers et documents officiels se rapportant aux relations d'un observateur avec l'Organisation des Nations Unies. Toutefois, le Secrétaire général ne voit pas la nécessité de développer cette argumentation dans la présente lettre, étant fermement convaincu que l'ambassadeur X jouit de tous les privilèges et de toutes les immunités qui s'attachent à un agent diplomatique. L'Organisation des Nations Unies est persuadée que cette opinion sera confirmée par la Cour si celle-ci juge nécessaire, en dernier ressort, de prendre une décision sur ce point.

26 août 1976

27. — **APPLICABILITÉ DE LA LÉGISLATION SUR LE SALAIRE MINIMAL PROMULGUÉE DANS UN PAYS AUX DOMESTIQUES ÉTRANGERS AU SERVICE D'AGENTS DIPLOMATIQUES OU DE MEMBRES DU PERSONNEL D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES EN POSTE DANS LE PAYS EN CAUSE — FONDAMENT DE LA LÉGISLATION AUTORISANT L'ENTRÉE DE DOMESTIQUES ÉTRANGERS D'AGENTS DIPLOMATIQUES ET DE MEMBRES DU PERSONNEL D'ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LE PAYS OÙ CEUX-CI SONT EN POSTE — ÉTUDE DE LA PRATIQUE EXISTANTE**

Lettre adressée au représentant permanent d'un Etat Membre

Je tiens à porter à votre attention une question qui préoccupe considérablement l'Organisation des Nations Unies et, d'ailleurs, toutes les organisations intergouvernementales qui emploient du personnel dans votre pays, ainsi que tous les membres du corps diplomatique et consulaire qui y exercent leurs fonctions. Il s'agit de savoir s'il faut ou non

considérer que la législation locale relative au salaire minimal s'applique aux domestiques étrangers qui sont au service d'agents diplomatiques ou de fonctionnaires d'organisations internationales en poste dans votre pays.

Je vous serais obligé de bien vouloir m'aider à obtenir du Ministère des affaires étrangères la confirmation de ce qui, à mon sens, a toujours été généralement admis, à savoir le fait que la législation relative au salaire minimal ne s'applique pas aux personnes susmentionnées. L'Organisation des Nations Unies espère également avoir l'occasion de mettre au point en temps voulu avec le Ministère des directives qui pourront servir de base pour régler cette question.

* * *

Il faut avant tout obtenir l'avis du Ministère sur le premier des points indiqués ci-après, qui risque d'avoir une influence essentielle sur la décision qui sera prise au sujet d'un différend dont les tribunaux de votre pays ont actuellement à connaître.

Les défenseurs dans cette affaire sont des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et leurs conjoints; aucun d'entre eux n'est ressortissant du pays hôte. Les demandeurs, des étrangers n'ayant pas le statut d'immigrants, sont entrés dans le pays grâce aux dispositions de la législation fédérale facilitant l'admission de domestiques engagés par des représentants ou des fonctionnaires d'organisations internationales comme l'Organisation des Nations Unies employés par ces organisations.

Les dispositions applicables, actuellement celles de la loi intitulée *Immigration and Nationality Act 1952* et de ses décrets d'application, autorisent l'entrée de domestiques étrangers et leur séjour temporaire dans le pays, en tant qu'étrangers non immigrants, uniquement en vue de leur emploi par le représentant ou le fonctionnaire intéressé. Si les domestiques en question cessent d'être employés, ils doivent être rapatriés. La législation ne comporte aucune disposition relative au salaire qui doit leur être payé.

* * *

L'opinion selon laquelle la législation relative au salaire minimal d'un Etat hôte n'est pas applicable dans un cas comme celui qui nous intéresse est la seule compatible avec la raison d'être des dispositions autorisant l'entrée de domestiques des membres du corps diplomatique ou du personnel des organisations internationales dans le pays où ceux-ci exercent leurs fonctions. Votre pays, par exemple, en autorisant l'entrée de ces domestiques, a reconnu que cette mesure était nécessaire pour répondre aux besoins de la communauté de l'Organisation des Nations Unies, dont les membres ont des cultures, des langues, des usages et des habitudes alimentaires et sociales extrêmement divers. Les personnes faisant partie de cette communauté qui ont besoin de domestiques, par exemple pour prendre soin des enfants et les préparer au retour dans leur pays d'origine, sont manifestement mieux servies par des ressortissants de leur propre pays, qui connaissent leur langue et leurs coutumes. La loi autorise donc ces domestiques à entrer dans le pays sans qu'ils soient soumis aux restrictions imposées normalement aux étrangers, étant entendu qu'ils ne bénéficient de cette mesure que pour entrer au service d'employeurs bien définis, à savoir les membres du corps diplomatique ou les fonctionnaires des organisations internationales. Ces domestiques ne peuvent s'intégrer à la main-d'œuvre de l'Etat hôte puisque, comme on vient de le dire, ils doivent être rapatriés lorsqu'ils cessent d'être au service d'un employeur remplissant les conditions requises, et les considérations politiques qui peuvent s'appliquer à l'ensemble de la main-d'œuvre ne se justifient donc pas nécessairement dans le cas qui nous occupe.

* * *

Vu la grande diversité des niveaux de rémunération des différents pays du monde, aussi bien pour les domestiques que pour leurs employeurs, exiger l'application de la législation locale relative au salaire minimal à ces domestiques, en particulier dans un pays très développé comme le vôtre, irait à l'encontre du but des dispositions relatives à l'admission. La plupart des membres du personnel des organisations internationales n'auraient certainement pas les moyens de payer les frais de voyage de leurs domestiques et de se conformer ensuite pleinement aux normes locales relatives au salaire minimal. Cela créerait une situation anormale où les domestiques, amenés dans ce pays pour des périodes brèves et limitées, pourraient avoir droit à des salaires horaires absolument hors de proportion avec ceux qu'ils recevraient dans leur pays après leur retour obligatoire en vertu de leur visa d'entrée. D'autres anomalies se produiraient dans votre pays selon le lieu de résidence de l'employeur, la législation relative au salaire minimal étant inexistante dans certains Etats et, quand elle existe, très différente d'un endroit à l'autre.

* * *

Comme le principe qui régit l'admission des domestiques est le même que ceux-ci entrent au service de membres du corps diplomatique ou de fonctionnaires d'organisations internationales — la législation pertinente ne fait d'ailleurs aucune distinction à cet égard —, il s'ensuit que, si l'on considère que la législation relative au salaire minimal est applicable, elle l'est à tous les domestiques étrangers, employés par les membres du corps diplomatique et consulaire et les fonctionnaires des organisations internationales en poste dans votre pays. Il serait illogique et injuste de vouloir appliquer cette législation aux domestiques employés par les fonctionnaires internationaux qui ne jouissent que de l'immunité de fonction — en fait, un pourcentage minime de tous les domestiques concernés — et de ne pas l'appliquer aux gens de maison des membres du corps diplomatique. Que l'immunité de fonction joue ou non dans certains cas, comme celui qui est à l'origine de cette lettre, il n'est pas conforme aux normes admises du droit international de déterminer si la législation locale est applicable en principe en se fondant sur le fait qu'un particulier jouit ou non d'une immunité de la juridiction complète ou seulement partielle à l'égard des tribunaux locaux. L'applicabilité de la législation locale est une question entièrement distincte de celle de l'immunité de juridiction, qui ne peut servir à créer une fausse distinction.

* * *

Nous n'avons pas connaissance d'une règle ou d'une coutume du droit international public en vertu de laquelle les agents diplomatiques ou consulaires — ou des personnes ayant une situation analogue au service d'une organisation intergouvernementale — devraient se conformer, en ce qui concerne le salaire de leurs domestiques étrangers, aux dispositions législatives relatives au salaire minimal du pays dans lequel ils sont en poste. Nous n'avons trouvé aucun précédent ni aucune correspondance diplomatique qui viendrait à l'appui de cette thèse. Pour autant que nous sachions, il n'existe aucune réglementation émanant d'un ministère des affaires étrangères et prescrivant aux membres du corps diplomatique en poste à l'étranger d'appliquer la législation locale à cet égard.

Nous n'avons jamais été avisés par nos bureaux situés dans votre pays ou à l'étranger, ou par les missions ou délégations auprès des bureaux de l'Organisation des Nations Unies situés en divers endroits du monde, qu'un Etat hôte ait soutenu, soit par notification, soit par décision judiciaire ou autre, que la législation locale relative au salaire minimal s'appliquait aux domestiques étrangers des représentants ou fonctionnaires intéressés. Au contraire, l'usage diplomatique et la coutume semblent indiquer que, par courtoisie, la législation locale relative au salaire minimal n'est pas appliquée aux domestiques étrangers au service des

ambassades, de leur personnel ou à des fonctionnaires des organisations intergouvernementales.

* * *

Guidés par ces considérations, le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et ses fonctionnaires ont toujours agi en supposant que la législation relative au salaire minimal n'était pas applicable *stricto sensu* aux domestiques étrangers qui entrent dans votre pays munis de ce que l'on nomme actuellement un visa G-5¹⁴³. Cette supposition n'a jamais été démentie d'aucune façon par le Ministère des affaires étrangères, qui, en fait, a toujours été au courant de la situation et qui, bien qu'ayant toujours rappelé au Secrétariat que les dispositions relatives à la sécurité sociale et aux impôts étaient applicables aux domestiques intéressés, ne nous a jamais informés de l'existence ni, *a fortiori*, de l'applicabilité d'une législation fédérale ou locale relative au salaire minimal. D'ailleurs, l'historique des contacts et des relations entre le Secrétariat et les autorités fédérales sur la question des visas G-5 permet de conclure qu'il est communément admis que la législation relative au salaire minimal n'est pas applicable. Il peut être utile à ce stade d'examiner cet historique plus en détail.

Comme indiqué plus haut, les dispositions relatives aux visas G-5 sont contenues dans la législation fédérale et analogues à celles qui concernent les visas A-3 délivrés aux domestiques des membres des corps diplomatique et consulaire accrédités auprès de votre gouvernement¹⁴⁴, et les domestiques ne sont pas mentionnés dans l'Accord de siège conclu entre l'Organisation des Nations Unies et votre pays ni dans la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, à laquelle votre pays est partie. Comme les domestiques ne sont pas mentionnés dans les accords internationaux pertinents, le Secrétariat a tout d'abord laissé à ses fonctionnaires le soin de présenter directement aux services de l'immigration les demandes de visas G-4* et G-5, sans intervenir lui-même. Cependant, pour rendre service à l'Etat hôte, le Secrétariat a créé en 1947 un Comité des visas, organe officieux à caractère consultatif qui existe toujours. Le Comité aide les fonctionnaires à présenter les demandes de visas G-5, mais il a été créé avant tout et a continué de fonctionner en vue d'aider l'Etat hôte à s'assurer de la bonne foi des auteurs d'une demande, à délivrer les visas selon des critères uniformes convenus après consultations avec l'Etat hôte et à obtenir des intéressés l'assurance que les conditions de délivrance du visa seront respectées, en particulier en ce qui concerne des questions telles que le rapatriement.

Si l'on a toujours supposé que la législation relative au salaire minimal ne s'appliquait pas, cela ne veut pas dire que l'Organisation des Nations Unies ait jamais perdu de vue la nécessité de garantir des conditions justes et équitables au titulaire d'un visa G-5, tant dans l'intérêt de ceux-ci que pour la bonne réputation de l'Organisation. Lorsqu'il examine une demande de visa G-5, le Comité des visas tient à ce que le bénéficiaire éventuel de ce visa soit informé des salaires et des conditions de travail usuels, de façon qu'il puisse décider en connaissance de cause d'accepter ou non l'offre du fonctionnaire intéressé. Le Comité des visas ne fixe pas de normes salariales — il laisse le fonctionnaire et le domestique régler cette question —, mais les fonctionnaires qui présentent une demande au Comité sont informés officieusement par son secrétaire qu'ils doivent offrir un salaire supérieur à un minimum déterminé, qui est augmenté de temps en temps pour pouvoir s'attendre que le Comité prenne une décision favorable au sujet de leur demande.

* La question des visas G-4 ne se pose pas dans ce contexte, si bien que seules les procédures relatives aux visas G-5 seront examinées.

¹⁴³ Le visa G-5 est délivré aux domestiques et personnes faisant partie de la suite : 1) du personnel diplomatique des missions permanentes; 2) des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ayant le statut diplomatique; et 3) des autres fonctionnaires étrangers de l'Organisation des Nations Unies.

¹⁴⁴ Le visa A-3 est délivré aux domestiques et membres de la suite des membres du corps diplomatique en poste dans la capitale du pays intéressé et du corps consulaire dans l'ensemble du pays.

Il paraît évident qu'en agissant ainsi le Comité des visas se fonde sur un principe approuvé sans réserve par les autorités compétentes de votre pays. On peut mentionner, à titre d'exemple, une réunion consacrée aux questions de visas qui a eu lieu dans les locaux de votre mission le 16 septembre 1968 et à laquelle des représentants du Secrétariat ont participé. Les minutes de cette réunion rapportent que des représentants de votre pays, parlant des détenteurs de visas G-5, ont dit ce qui suit :

"a) Tous les domestiques qui ne sont pas payés à l'aide de fonds du gouvernement sont soumis au régime de la sécurité sociale et des impôts sont exigibles.

"b) *Salaires.* — Le Gouvernement . . . ne tient pas à fixer les salaires que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies doivent payer à leurs domestiques, mais les rémunérations doivent être raisonnables et il faut informer les domestiques détenteurs d'un visa G-5 des salaires payés ordinairement."

Ces observations ont été formulées à un moment où, semble-t-il, le Ministère du travail de votre pays étudiait une directive prescrivant aux personnes désirant engager un domestique étranger de signer un contrat prévoyant le versement du "salaire usuel". Qui plus est, de 1968 à ce jour, le Ministère des affaires étrangères n'a jamais donné la moindre indication d'un changement quelconque de sa position en matière de salaires, et ce malgré le fait que la législation fédérale et locale relative au salaire minimal est entre-temps devenue applicable aux domestiques et que, dans certains pays, suivant les informations dont dispose le Groupe des voyages de l'Organisation des Nations Unies, les fonctionnaires consulaires de votre pays refusent d'accorder un visa G-5 à un domestique souhaitant entrer au service d'un fonctionnaire de l'Organisation tant qu'ils n'ont pas reçu une copie du contrat qui mentionne le salaire qui sera payé. Au surplus, le formulaire de prorogation que le titulaire d'un visa G-5 doit remettre chaque année au service de l'immigration et de la naturalisation comporte une case spéciale dans laquelle l'intéressé doit indiquer son salaire hebdomadaire. Les autorités de votre pays savent donc comment les domestiques titulaires d'un visa G-5 sont payés et disposent de nombreux renseignements à cet égard. Même quand les normes de salaire minimal n'étaient pas respectées, les agents consulaires et le personnel du service de l'immigration et de la naturalisation compétents n'ont jamais formulé d'objections. Dans ces circonstances, le fait de ne pas avertir l'Organisation des Nations Unies d'un changement éventuel de la position de votre pays au sujet de l'applicabilité de la législation relative au salaire minimal serait une omission qui pourrait être lourde de conséquences pour l'Organisation.

Nous croyons pouvoir penser que l'Etat hôte est très satisfait de l'aide que lui fournit le Comité des visas en ce qui concerne les visas G-5 et qu'il regretterait que le Secrétariat doive supprimer ce comité et que les membres du personnel recommencent à demander directement des visas G-5 au service de l'immigration, sans aucune intervention de l'Organisation. C'est pourtant ce à quoi le Secrétariat sera peut-être contraint si la question qui fait l'objet de la présente lettre n'est pas rapidement résolue. Vu l'incertitude qui règne actuellement, le Secrétariat ne peut prendre la responsabilité de conseiller ses fonctionnaires sur les conditions d'emploi des titulaires d'un visa G-5, de crainte que l'employeur ou l'employé se plaigne d'avoir été mal renseigné et demande au Tribunal des Nations Unies d'ordonner à l'Organisation de réparer tout tort subi de ce fait.

* * *

Une organisation intergouvernementale telle que l'Organisation des Nations Unies est en droit d'attendre des autorités compétentes du pays hôte qu'elles l'informent chaque fois qu'il promulgue de nouvelles lois ou étend le champ d'application de lois existantes lorsqu'il s'agit de questions qui, comme celle dont nous occupons ici, intéressent immédiatement et directement l'Organisation. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies ne peut pas — et d'ailleurs ce serait incompatible avec ses fonctions — passer au

rible toutes les lois fédérales et locales ni déterminer si elles sont applicables ou non à l'Organisation. Lorsque l'autorité compétente, à savoir le Ministère des affaires étrangères, a pris une position sur une question, comme il l'a fait ici, le Secrétariat ne peut que supposer que cette position demeure inchangée tant qu'il n'est pas avisé du contraire.

Vu les circonstances, le Secrétariat est en droit de compter sur l'aide active du Ministère — et il ne doute pas qu'elle lui soit acquise — pour résoudre devant les tribunaux une affaire de cette nature. A cet égard, il lui serait très utile de recevoir la confirmation demandée au début de cette lettre du fait que le Ministère des affaires étrangères est d'avis, lui aussi, qu'il n'a jamais été question, à tout le moins dans le passé, d'appliquer la législation relative au salaire minimal aux détenteurs d'un visa G-5 qui sont entrés et résident dans votre pays en vertu de dispositions législatives spécialement conçues pour faciliter les relations extérieures de l'Etat hôte. J'espère recevoir prochainement cette confirmation, qui sera éventuellement communiquée aux tribunaux si la demande dont ils sont saisis n'est pas retirée, et nous pourrions alors échanger des vues ou entamer des consultations en vue de régler cette question pour l'avenir.

17 novembre 1976

28. — IMMUNITÉ DE POURSUITES JUDICIAIRES ET DE JURIDICTION DES FONCTIONNAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LES ACTES ACCOMPLIS PAR EUX EN LEUR QUALITÉ OFFICIELLE — CETTE IMMUNITÉ N'EXCLUT PAS QU'UN FONCTIONNAIRE SOIT APPELÉ À TÉMOIGNER EN JUSTICE — L'IMMUNITÉ DE JURIDICTION PEUT ÊTRE LEVÉE PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DANS LES CAS OÙ, À SON AVIS, CETTE IMMUNITÉ EMPÊCHERAIT QUE JUSTICE SOIT FAITE ET POURRA ÊTRE LEVÉE SANS PORTER PRÉJUDICE AUX INTÉRÊTS DE L'ORGANISATION

Lettre à un juge du Tribunal correctionnel de la Ville de New York

J'ai l'honneur de me référer à un procès intenté contre un particulier, dans lequel le plaignant est un agent du service de sécurité de l'Organisation des Nations Unies. Vous avez déjà eu à connaître de cette affaire lors d'une audience du Tribunal correctionnel de la Ville de New York, tenue le 12 décembre 1975.

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies m'a chargé de répondre à une demande du tribunal qui souhaiterait avoir l'avis du Secrétariat sur la portée de l'immunité de juridiction dont jouit le plaignant durant les débats. Ledit plaignant est un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies au sens des dispositions de la section 17 de la Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies et jouit donc des privilèges et des immunités dont il est fait état dans la section 18 de ladite Convention. On peut invoquer en particulier les dispositions stipulées à l'alinéa *a* de la section 18 qui prévoient que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies :

“*a*) Jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle.”

Les Etats-Unis d'Amérique ont adhéré à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies le 29 avril 1970.

Dès 1945, cependant, le Congrès des Etats-Unis avait promulgué l'*International Organizations Immunities Act* (Loi sur les immunités des organisations internationales) [titre 22 U.S.C.A. et 288-288f; Public Law 291, 79^e Congrès]. Aux termes de l'alinéa *b* de la section 288 d, les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies jouissent d'une immunité de juridiction semblable à celle dont il est fait état à l'alinéa *a* de la section 18 de la

Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, puisque l'alinéa *b* de la section 288 d stipule que :

“*b*) Les représentants des gouvernements étrangers dans les organisations internationales ou auprès de celles-ci et les fonctionnaires et employés de ces organisations ne pourront être l'objet de poursuites et de procédure judiciaires à l'occasion des actes accomplis par eux à titre officiel et dans les limites de leurs fonctions de représentants, de fonctionnaires ou d'employés d'un pays étranger, à moins que le gouvernement étranger ou l'organisation internationale intéressée n'ait renoncé à cette immunité.”

Il est donc clair qu'en sa qualité de fonctionnaire et d'employé du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, le plaignant ne peut être l'objet de poursuites et de procédure judiciaires à l'occasion de tout acte accompli par lui à titre officiel, en sa qualité d'agent du service de sécurité de l'Organisation.

Le Secrétariat croit comprendre que le *District Attorney* se propose de citer le plaignant comme témoin, afin de prouver le bien-fondé des accusations portées contre le défendeur.

De l'avis du Secrétariat, l'immunité dont jouit le plaignant ne le dispense pas de comparaître devant le tribunal. Désireux de coopérer, dans cette affaire, avec les organes chargés de faire respecter la loi, le Secrétariat a invité le fonctionnaire à se présenter volontairement devant le tribunal, à la demande de ce dernier, et à relater tous les faits et circonstances en sa connaissance, se rapportant à la plainte et à l'accusation. Ce faisant, le Secrétariat sait que le fonctionnaire intéressé sera soumis aux règlements et procédures du tribunal et qu'il pourra notamment être l'objet d'un contre-interrogatoire de la part de la défense sur toutes les questions concernant la véracité de sa déposition.

En réponse à la demande expresse d'avis que le tribunal a adressée au Secrétariat sur la question de savoir si le fonctionnaire — au cas où il serait appelé à comparaître comme témoin — pourra être passible de poursuites pour entrave à la bonne marche de la justice ou faux témoignage ou être l'objet d'une action reconventionnelle, je voudrais appeler votre attention sur les conditions dans lesquelles le Secrétaire général a l'autorisation, et, en fait, le devoir, de lever l'immunité d'un fonctionnaire de l'Organisation. A cet égard, les dispositions de la section 20 de la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies, stipulent notamment que :

“... Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation. . .”

Il semblerait, cependant, que les dispositions susmentionnées n'autorisent pas le Secrétaire général à lever l'immunité accordée à un fonctionnaire, pour des motifs purement hypothétiques, ou même avant d'avoir pleine connaissance des questions de droit et de fait pertinentes, étant donné qu'il doit déterminer les raisons pour lesquelles “l'immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation”.

Lors d'affaires précédentes, l'immunité accordée au personnel diplomatique ou à des fonctionnaires des organisations internationales n'a pas exempté ces derniers de déposer volontairement en qualité de témoins. A titre d'exemple, je citerai une affaire qui a été jugée par le Tribunal correctionnel de la Ville de New York (troisième partie) et dans laquelle des agents du service de sécurité de l'Organisation des Nations Unies ont déposé, le 15 septembre 1970, en qualité de témoins contre les défendeurs.

8 janvier 1976

29. — DÉCISION RENDUE PAR UN TRIBUNAL PÉNAL DES ÉTATS-UNIS DANS UNE AFFAIRE OÙ UN FONCTIONNAIRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES COMPARAISAIT EN QUALITÉ DE DEMANDEUR AU NOM DE L'ORGANISATION — IL APPARTIENT EXCLUSIVEMENT AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ET NON PAS AUX AUTORITÉS JUDICIAIRES DU PAYS HÔTE DE DÉCIDER SI, DANS UN CAS DONNÉ, UN FONCTIONNAIRE A AGI DANS L'EXERCICE DE SES FONCTIONS OU A DÉPASSÉ SES ATTRIBUTIONS ET SI L'IMMUNITÉ DOIT ÊTRE LEVÉE — PROCÉDURES EXISTANTES POUR LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS QUI PEUVENT NAÎTRE DES DÉCISIONS PRISES PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL À CET ÉGARD

Lettre adressée au représentant permanent d'un Etat Membre

J'ai l'honneur de me référer à une décision rendue par le Tribunal pénal de la ville de New York, le 19 janvier 1976, dans l'affaire du Ministère public c. Mark S. Weiner (publiée le 20 janvier 1976 dans *New York County, Criminal Court, Trial Term, part. 17*)¹⁴⁵. Un agent de sécurité de l'Organisation des Nations Unies a comparu en qualité de demandeur au nom de l'Organisation dans une affaire concernant l'accomplissement de ses fonctions officielles, et la décision du juge comporte un certain nombre d'observations portant sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, qui ont préoccupé très gravement l'Organisation. Je me vois donc obligé de porter l'affaire à votre attention et de préciser la position du Secrétaire général sur les grandes questions juridiques que pose l'affaire.

FAITS

Avant de passer aux questions juridiques, il faut faire brièvement l'historique de l'affaire.

Le vendredi 14 novembre 1975, à 3 heures du matin environ, le défendeur a pulvérisé de la peinture rouge sur le mur séparant le boulevard circulaire et le bâtiment du Secrétariat à l'entrée du Siège à la 43^e Rue. Il a été immédiatement appréhendé par les agents de sécurité de l'ONU qui ont également appelé des agents de police du 17^e poste du Département de police de la ville de New York. Le défendeur a été alors arrêté, sous l'inculpation d'atteinte à la propriété d'autrui (infraction de la classe A conformément à la section 145.00 du Droit pénal de New York) et il a été conduit au 17^e poste de police sous la garde des agents de police du Département de police de la ville de New York.

Comme on l'a déjà indiqué, l'un des agents de sécurité de l'ONU qui a arrêté le défendeur est le principal témoin et demandeur au nom du Secrétariat. Ses supérieurs l'ont donc engagé à comparaître volontairement, dès que le tribunal le lui demanderait, et de témoigner au sujet des faits et des circonstances relatives à la plainte et à l'accusation, dont il avait eu personnellement connaissance.

Il y a eu quatre audiences présidées toutes par le même juge. En réponse aux plaidoiries de l'avocat de la défense, le tribunal a demandé au Secrétariat, lors de l'audience qu'il a tenue le 25 novembre 1975, de présenter un exposé juridique sur la question de la juridiction du tribunal pour des actes commis contre des biens appartenant à l'Organisation des Nations Unies et situés dans le district administratif du Siège de l'ONU. Le 9 décembre, j'ai, en ma qualité de Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, écrit au juge pour exposer l'opinion du Secrétariat en ce qui concerne la question de la juridiction¹⁴⁶, et, lors de l'audience qui s'est tenue le 12 décembre 1975, le juge a indiqué qu'il n'avait pas l'intention d'accepter les objections formulées contre la juridiction du tribunal.

¹⁴⁵ 378 N.Y.S. 2d 966.

¹⁴⁶ Voir *Annuaire juridique*, 1975, p. 163.

Lors de l'audience tenue le 12 décembre, l'avocat de la défense a soulevé des objections quant à la recevabilité du témoignage de l'agent de sécurité de l'ONU présent à l'audience en invoquant son immunité de juridiction pour des actes commis à titre officiel. A la suite de cette objection, le tribunal a prié le Secrétariat de présenter un autre exposé juridique précisant dans quelle mesure l'agent de sécurité bénéficiait de l'immunité de juridiction en ce qui concernait sa comparution comme témoin de l'accusation dans l'action intentée contre le défendeur. Le juge a décidé que le tribunal ne pourrait examiner l'affaire qu'après que le Secrétariat aurait exposé dans un mémoire s'il estimait que l'agent de sécurité avait agi dans l'exercice de ses fonctions et si, au cas où il devrait comparaître comme témoin, il bénéficierait de l'immunité s'il refusait de comparaître, s'il était accusé de faux témoignage ou en cas d'actions reconvencionnelles.

Comme suite à cette demande, l'administrateur chargé du Service juridique a écrit au juge le 8 janvier 1976 pour exposer la position du Secrétariat sur la mesure dans laquelle les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies comparaisant volontairement comme témoins dans un procès bénéficiaient de l'immunité de juridiction¹⁴⁷.

Dans la décision écrite qu'il a rendue le 19 janvier 1976 et qui est mentionnée au début de la présente lettre, le juge a débouté la requête de la défense qui invoquait l'absence de juridiction et a décidé qu'une audience se tiendrait le 9 février 1976.

Lors de l'audience du 9 février, le *District Attorney* a proposé de renvoyer l'affaire en attendant de la classer. Le défendeur et son avocat ont toutefois refusé cette solution en exigeant l'un et l'autre une audience complète. Le juge en a fixé la date au 27 février 1976, 9 h 30.

POSITION JURIDIQUE DU SECRÉTARIAT

Le Secrétariat n'a pas d'observation à faire quant à la décision prise par le juge le 19 janvier de refuser la requête de la défense invoquant l'absence de juridiction. Il s'inquiète toutefois de certains des arguments avancés en ce qui concerne les privilèges et immunités de l'agent de sécurité. Il semblerait, en effet, que le juge estimait qu'il lui appartenait en définitive à lui et non pas au Secrétaire général de décider si l'agent de sécurité agissait dans l'exercice de ses fonctions et si, en outre, le garde avait abusé de son autorité en recourant indûment à la force, ce qui, de l'avis du juge; empêcherait d'invoquer alors son immunité. Bien que les observations du juge aient un caractère d'*obiter dicta*, le fait qu'elles soient publiées, sans être accompagnées de l'opinion contraire du Secrétariat, pourrait avoir un effet très grave sur la position des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies dans tous les pays du monde.

Le Secrétariat de l'Organisation estime avant tout qu'il appartient exclusivement au Secrétaire général de fixer la portée des pouvoirs, des attributions et des fonctions des fonctionnaires de l'Organisation. Ces questions ne peuvent être déterminées ni examinées par les tribunaux nationaux. Il est évident que, si ces tribunaux pouvaient passer outre aux décisions du Secrétaire général concernant le caractère officiel de tel ou tel acte, il s'ensuivrait une multitude de décisions contradictoires, étant donné le nombre des pays où l'Organisation opère. Dans bien des cas, cela reviendrait à nier complètement l'immunité.

Le Secrétariat ne peut davantage accepter qu'un tribunal local puisse décider qu'un acte officiel à l'origine cesse de l'être du fait d'un prétendu abus de pouvoir. Là encore, cela reviendrait à nier complètement l'immunité. On constatera d'ailleurs, en plus de ce qui est exposé aux paragraphes qui suivent, que le Secrétariat dispose de procédures disciplinaires propres en cas d'abus d'autorité d'un fonctionnaire et qu'il a également le pouvoir de lever l'immunité, en particulier lorsqu'elle empêcherait la justice de suivre son cours. Le Secrétariat se rend compte qu'il peut y avoir divergence sur la question de savoir si un acte a été ac-

¹⁴⁷ Cette lettre est reproduite à la page 242 du présent *Annuaire*.

compli à titre officiel ou si un fonctionnaire a dépassé ses attributions, mais la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies prévoit expressément des procédures pour la levée de l'immunité et pour le règlement des différends par la Cour internationale de Justice. Voilà ce qui constitue, contrairement au rejet par les tribunaux nationaux des décisions du Secrétaire général, des procédures adéquates de règlement.

Dans la présente affaire, le Secrétaire général n'a jamais levé l'immunité de l'agent de sécurité en question en vertu de l'alinéa *a* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies¹⁴⁸ ainsi que de la section 288 *d, b*, de la *United States International Organizations Immunities Act* (Loi sur les immunités des organisations internationales)*. En vertu de la section 20 de la Convention, le Secrétaire général a seul qualité pour lever l'immunité d'un fonctionnaire et le tribunal ne peut lever cette immunité à sa place. C'est là une façon raisonnable d'interpréter les dispositions de la Convention comme en témoignent non seulement le fait que la section 20 précise les conditions dans lesquelles le Secrétaire général peut lever l'immunité, mais aussi les dispositions de l'Article VII concernant le règlement des différends pour toute divergence créée par l'interprétation ou l'application de la Convention. Comme on l'a déjà mentionné, la Convention prévoit que les différends ne doivent pas être réglés par les tribunaux d'un Etat Membre partie à la Convention mais que les différends entre l'Organisation des Nations Unies d'une part et un Etat Membre d'autre part doivent être tranchés par un avis consultatif de la Cour internationale de Justice. L'existence même de cette procédure démontre de façon probante la faiblesse de l'argument avancé par le juge selon lequel les tribunaux nationaux peuvent déterminer dans quelle mesure un fonctionnaire de l'Organisation agissant dans l'exercice de ses fonctions sur instruction du Secrétaire général peut bénéficier de l'immunité de juridiction.

Je suis convaincu que ce qui précède servira à expliquer l'inquiétude très réelle que l'argumentation du juge a inspirée au Secrétariat et la nécessité où il se trouve de signaler par écrit les réserves absolues qu'elle suscite de sa part. Le Secrétariat ne peut accepter une thèse qui permettrait aux tribunaux nationaux du monde entier d'examiner les actes accomplis à titre officiel par ses fonctionnaires. Cela reviendrait, comme on l'a déjà souligné, à dépouiller les fonctionnaires de leur immunité. L'Organisation opérant fréquemment dans des zones de tension et de conflits, il importe au plus haut point que les fonctionnaires puissent, afin de s'acquitter de leurs fonctions, bénéficier de l'immunité pour les actes accomplis à titre officiel.

Enfin, je suis sûr que vous conviendrez qu'il est vital que le témoignage d'agents de sécurité de l'ONU soit admis et accepté comme recevable par les tribunaux pénaux lorsque la sécurité du personnel ou des biens de l'Organisation est en cause. Les représentants des Etats-Unis au Comité des relations avec le pays hôte n'ont cessé d'insister sur la nécessité absolue de ces témoignages de la part à la fois des fonctionnaires et des membres des missions permanentes pour les plaintes déposées par ces missions. Le Secrétariat aura toutefois la plus grande répugnance à donner pour instruction à ses fonctionnaires de témoigner s'il est admis que le tribunal devant lequel ils doivent comparaître peut les dépouiller des immunités qui leur sont accordées par le droit international et interne.

* L'opinion du juge, qui ne fait pas état de ces sources de l'immunité, mentionnées pourtant clairement dans la lettre que le Secrétariat lui a envoyée le 8 janvier 1976, est inexacte et trompeuse. Le juge se réfère dans son avis aux Articles 104 et 105 de la Charte et à l'Accord de 1947 relatif au Siège. Ces Articles de la Charte ne sont rédigés que dans des termes très généraux, ces dispositions ayant été par la suite spécifiées plus en détail dans la Convention sur les privilèges et immunités, et l'Accord relatif au Siège ne porte pas sur les privilèges et immunités des fonctionnaires des Nations Unies. C'est en outre à tort que le juge cite comme précédent la décision rendue dans l'affaire *United States ex. rel. Casanova v. Fitzpatrick*, étant donné que cette affaire concerne un membre d'une mission permanente et a trait à l'interprétation de la section 15 de l'Accord relatif au Siège et non pas de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dont il est question ici.

¹⁴⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

J'espère fermement qu'à la lumière de ce qui précède nous pourrions parvenir à nous entendre sur les procédures et les problèmes dont il faut tenir compte lorsque des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies sont appelés à témoigner devant des tribunaux des Etats-Unis.

Le 11 février 1976

30. — DÉTERMINATION AUX FINS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES
DE LA SITUATION MATRIMONIALE D'UN MEMBRE DU PERSONNEL

*Lettre adressée au Directeur des services administratifs
du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*

Me référant à votre lettre du 8 décembre concernant la situation matrimoniale d'un fonctionnaire, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance qu'une étude de ce cas, tel qu'il ressort des dossiers du Service juridique et des documents que nous avons reçus de la Division du personnel de Genève, fait apparaître les éléments suivants :

- Le fonctionnaire intéressé, citoyen uruguayen, a épousé en 1953 dans l'Etat de New York une ressortissante du Royaume-Uni; ce mariage a été enregistré auprès du Consulat de l'Uruguay à New York.
- Il a obtenu un jugement de divorce, qui est devenu définitif le 16 janvier 1969, dans l'Etat de Tlaxcala au Mexique, où ni lui ni sa femme ne résidaient. Il était représenté par son avocat et a accepté la juridiction du tribunal; sa femme n'a participé à aucun acte de la procédure.
- Le 18 janvier 1969, un certificat de mariage a été établi par le greffier du tribunal de Tlaxcala, attestant le mariage du fonctionnaire en question et d'une ressortissante du Royaume-Uni, lors d'une cérémonie où les deux parties s'étaient faites représenter par procuration.
- En juin 1969, la première femme a écrit à la Section du personnel des Nations Unies de New York, précisant qu'à son avis sa situation matrimoniale restait inchangée et invoquant cette situation pour faire valoir auprès de l'Organisation ses droits en matière de visa, d'assurance médicale, de pension, etc.
- En octobre 1969, le fonctionnaire a demandé à la Division du personnel de Genève de modifier sa situation matrimoniale aux fins de l'administration des Nations Unies de manière à tenir compte de son divorce et de son remariage attestés par les traductions des actes de divorce et de mariage de Tlaxcala fournies par lui.
- En avril 1970, la Division du personnel de Genève, après consultation avec le Service juridique, a informé le fonctionnaire qu'au vu de son dossier aucune modification ne serait apportée à sa situation matrimoniale à des fins administratives tant qu'il n'aurait pas fourni d'indications selon lesquelles ce changement serait conforme à sa situation matrimoniale telle qu'elle était reconnue en Uruguay.

L'Organisation des Nations Unies a pour habitude d'intervenir aussi peu que possible dans les affaires privées des membres de son personnel. Mais, par ailleurs, la situation matrimoniale d'un fonctionnaire et l'identité du conjoint d'un fonctionnaire ont des incidences sur les droits et les obligations juridiques découlant du Statut et du Règlement du personnel et des statuts et règlements de la Caisse des pensions tant entre l'Organisation des Nations Unies et le fonctionnaire intéressé qu'entre l'Organisation des Nations Unies et le conjoint. Il arrive donc parfois que l'Organisation des Nations Unies ait à déterminer, à des fins administratives, la situation matrimoniale d'un fonctionnaire en tenant compte des complexités du droit international privé.

L'administration de l'Organisation des Nations Unies s'est trouvée dès le début de la présente affaire devant la question fondamentale de la validité du second mariage compte tenu des actes de divorce et de remariage que le fonctionnaire a initialement présentés et de la lettre de la première femme; dans ces conditions, l'Organisation des Nations Unies ne pouvait pas simplement reconnaître la seconde femme comme étant l'épouse du fonctionnaire aux fins de l'Organisation sans examiner les aspects juridiques de la question.

Pour effectuer un tel examen, il fallait se référer au statut juridique personnel tel qu'il est défini par la législation du pays dont le fonctionnaire intéressé est ressortissant, l'Uruguay, où le principe généralement reconnu qu'un mariage est valide s'il est valide là où il a été célébré, connaît l'exception également générale selon laquelle la loi du "domicile matrimonial" régit la dissolution d'un mariage antérieur. Mon opinion, qui est bien sûr fondée sur les documents disponibles, est qu'il existe d'importants arguments juridiques pour continuer à reconnaître la première femme comme étant l'épouse du fonctionnaire. Pour autant que nous ayons pu le déterminer, le second mariage ne serait pas valide et le premier mariage serait toujours reconnu en Uruguay aussi bien qu'en Argentine (où le fonctionnaire vivait avec sa première femme avant son divorce), au Royaume-Uni (pays dont les deux femmes concernées sont ressortissantes), à New York (lieu du premier mariage) et, en fait, dans la plupart des juridictions autres que la juridiction du Mexique. Je ne peux donc justifier, du point de vue juridique, une décision administrative portant modification de la situation matrimoniale du fonctionnaire intéressé aux fins du Statut et du Règlement du personnel et des statuts et règlements de la Caisse des pensions.

Le fonctionnaire concerné pourrait avoir avantage à ce que cette question soit réglée non seulement dans l'immédiat, mais à long terme, par une décision du Tribunal administratif des Nations Unies. Il pourrait, par conséquent, envisager de former un recours, en vertu du chapitre 11 du Statut et du Règlement du personnel, contre la décision rejetant sa demande concernant sa situation matrimoniale. S'il demande à l'Administration de reconsidérer sa décision, il vaudra peut-être présenter des documents ou des renseignements (tels que des opinions sur l'affaire fondées sur le droit uruguayen) susceptibles de fournir une base juridique qui permettra de rendre une décision administrative différente. Si néanmoins la décision finale reste inchangée, je pense qu'il est tout à fait probable que le Secrétaire général acceptera qu'une requête soit soumise directement au Tribunal en vertu de l'article 7, 1), de son statut sans qu'il soit nécessaire de saisir la Commission paritaire de recours.

Le 28 janvier 1976

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

1. — ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Les mémorandums suivants, traitant de l'interprétation de conventions internationales du travail, ont été établis, sur la demande des gouvernements, par le Bureau international du Travail :

a) Mémorandum sur la Convention concernant les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 (n° 121), établi sur la demande du Gouvernement norvégien, le 26 juillet 1976. Document GB.203/19/3; 203^e session du Conseil d'administration, mai-juin 1977.

b) Mémoire relatif à la Convention sur les travailleurs migrants (dispositions supplémentaires), 1975 (n° 143), établi sur la demande du Gouvernement suédois, 27 juillet 1976. Document GB.203/19/3; 203^e session du Conseil d'administration, mai-juin 1977.

2. — UNION POSTALE UNIVERSELLE

1. — QUESTION DE SAVOIR S'IL EST POSSIBLE DE LIVRER DES OBJETS INTERDITS AUX TERMES DE L'ARTICLE 33 DE LA CONVENTION POSTALE UNIVERSELLE

Une administration a posé une question relative à la possibilité de livrer au destinataire un envoi postal contenant de l'opium, de la morphine, de la cocaïne ou d'autres stupéfiants. Dans sa réponse, le Bureau international s'est exprimé comme suit :

L'article 33, paragraphe 3, de la Convention établit un principe général selon lequel les objets interdits qui ont été admis à tort sont traités conformément à la législation du pays de l'Administration qui en a constaté la présence. Ce principe général est soumis, selon le paragraphe 4 du même article, à des restrictions pour certains cas, comme ceux précisés au paragraphe 2, alinéa *b* (envois d'opium, de morphine, de cocaïne et autres stupéfiants), ceux-ci ne pouvant en aucun cas être livrés au destinataire ni renvoyés à l'origine. En d'autres termes, même si la législation interne permet quelquefois la livraison au destinataire d'envois interdits, cette livraison ne peut aucunement avoir lieu pour ce qui concerne les envois d'opium, de morphine, de cocaïne et autres stupéfiants. Toutefois, cette dernière interdiction ne concerne que la livraison des envois postaux au sens habituel du terme et conformément à la pratique postale. Par conséquent, elle n'empêche pas une "livraison" destinée à tout autre but conformément à la législation nationale.

2. — QUESTION RELATIVE AUX ANNOTATIONS QU'IL EST PERMIS DE PORTER SUR LES IMPRIMÉS AUX TERMES DE L'ARTICLE 126, PARAGRAPHE 1, DU RÈGLEMENT D'EXÉCUTION DE LA CONVENTION POSTALE UNIVERSELLE

Une administration a demandé s'il est possible en vertu de l'article 126, paragraphe 1, du Règlement d'exécution de la Convention :

- a) D'ajouter, après impression, le nom et, éventuellement, l'adresse du destinataire dans la formule de politesse ou dans le texte imprimé;
- b) D'insérer ces indications à plus d'un endroit; et
- c) D'ajouter plus d'un numéro d'ordre sur les imprimés.

Le Bureau international a répondu comme suit :

A ce sujet, il convient de rappeler, tout d'abord, que l'article précité énumère limitativement les exceptions aux principes généraux régissant la définition des imprimés. En conséquence, ses stipulations sont à observer rigoureusement. En ce qui concerne la question posée à l'alinéa *a*, un expéditeur aurait pu à une certaine époque prétendre que la teneur des dispositions pertinentes de la Convention et de son règlement d'exécution lui permettait de déposer dans le service postal international, au tarif des imprimés, un texte imprimé auquel il avait ajouté le nom et éventuellement l'adresse du destinataire, soit dans la formule de politesse, soit dans le texte lui-même. Mais cette possibilité n'existe plus. Conformément au paragraphe 3 de l'article 126 du Règlement d'exécution de la Convention de Lausanne, les additions, etc., prévues aux paragraphes 1 et 2 dudit article, y compris les nom et adresse du destinataire, ne doivent pas être de nature à constituer un langage conventionnel, c'est-à-dire de nature à revêtir l'imprimé du caractère d'une correspondance actuelle et personnelle. Manifestement, l'adjonction à un texte imprimé du nom et

éventuellement de l'adresse du destinataire, soit dans la formule de politesse, soit dans le texte lui-même, donne à ce dernier le caractère d'une correspondance actuelle et personnelle. Il s'ensuit que de telles adjonctions ne peuvent être faites qu'en dehors de l'impression du texte et de la formule de politesse y associée.

Au vu de cette conclusion, il est fort probable que la question de la possibilité d'insérer les nom et adresse du destinataire à plus d'un endroit (question posée à l'alinéa *b*) est devenue sans objet. Toutefois, en réponse, il est permis de penser que, pour respecter l'esprit de la réglementation, ces indications ne devraient figurer qu'une seule fois.

Quant à la question soulevée à l'alinéa *c*, le texte de l'alinéa *c* de l'article 126, paragraphe 1, précise comme indication autorisée à ce sujet "le" numéro d'ordre ou d'immatriculation. Autrement dit, un seul numéro d'ordre ou d'immatriculation est à admettre.

