Extrait de :

NATIONS UNIES
ANNUAIRE JURIDIQUE

1985

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*)

Pages

Résiliation d'un contrat à court terme — Question de savoir si les devoirs du requérant correspondaient à la nature du contrat — L'intention des parties doit être élucidée afin de déterminer leurs véritables relations juridiques 171

C. — DÉCISIONS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA BANQUE MONDIALE

1. Décision n° 23 (22 mars 1985) : Einthoven contre la Banque internationale pour la reconstruction et le développement

Allégation selon laquelle l'affectation du requérant n'était pas conforme à la politique de la Banque concernant les réaffectations des membres du Département de l'évaluation rétrospective des opérations — Directive 4.04 du Manuel du personnel — La compétence du Tribunal aux termes du paragraphe 1 de l'article II de son Statut est limitée aux questions touchant l'inobservation du contrat d'engagement ou des conditions d'emploi 172

2. Décision n° 26 (4 septembre 1985) : Mendaro contre la Banque internationale pour la reconstruction et le développement

Irrecevabilité d'une requête fondée sur les articles II et XVII du Statut du Tribunal — La présentation de communications par des fonctionnaires non parties au litige en vue d'influencer l'issue d'un recours intenté devant le Tribunal est considérée comme une tentative déplacée et inacceptable d'ingérence dans la mission du Tribunal 173

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

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

1. Pratique de l'Assemblée générale en ce qui concerne l'examen des pouvoirs présentés par les Etats membres 178

2. Décision prise par l'Assemblée générale à sa trente-neuvième session de traiter la question de l'apartheid comme une question importante au sens de l'Article 18 de la Charte des Nations Unies — Majorité requise pour l'adoption de décisions sur cette question aux sessions subséquentes de l'Assemblée 181

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Pages

3. Conférence convoquée conformément à une décision du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement — Question de la participation à une telle conférence en l'absence de dispositions expresses sur la question dans la décision de convocation — Pratique suivie à cet égard en ce qui concerne les conférences convoquées par l'Assemblée générale 183
4. Le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien peut-il dépêcher des missions auprès de gouvernements compte tenu de la résolution 39/49 A de l'Assemblée générale et du mandat général qui lui a été confié ? 184
5. Le Président d'une conférence tenue sous les auspices des Nations Unies peut-il diriger les débats dans une langue autre qu'une langue officielle de la conférence ? 185
6. Adoption de l'ordre du jour de la Commission des droits de l'homme — Un représentant d'un Etat non membre de la Commission peut-il, selon le Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social, proposer des modifications à l'ordre du jour de la Commission ? 186
7. Assistance due par le Secrétariat des Nations Unies au Comité pour l'élimination de la discrimination contre les femmes en vertu du paragraphe 9 de l'article 17 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui a établi le Comité 187
8. Participation d'organisations non gouvernementales aux conférences sur les produits de base — Question de savoir si la recommandation du Conseil international du caoutchouc naturel, tendant à ce que le Conseil international de la recherche et du développement pour le caoutchouc participe, en qualité d'observateur, à la Conférence des Nations Unies sur le caoutchouc naturel, peut faire l'objet d'une décision de la part de la Conférence elle-même en l'absence de directives sur la participation des organisations non gouvernementales aux conférences sur les produits de base émanant de l'autorité responsable de la convocation de la Conférence — Pratique actuellement suivie en ce qui concerne la participation d'organisations non gouvernementales aux conférences des Nations Unies 188

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Pages

9. La Commission des droits de l'homme a-t-elle compétence pour demander au Secrétaire général de s'acquitter de certaines tâches ? — Une telle demande est-elle sujette à l'approbation du Conseil économique et social ? 189

10. Projet de publication, par une maison d'édition extérieure, d'un recueil de discours et d'exposés faits par un fonctionnaire des Nations Unies — Alinéa *e* de la disposition 101.6 et disposition 112.7 du Règlement du personnel — Alinéa *c* du paragraphe 14 de l'instruction administrative ST/AI/189/Add.9/Rev.1 et paragraphe 8 de l'instruction administrative ST/AI/190/Rev.1 — Le Secrétaire général pourrait-il préfacer l'ouvrage ? 191

11. Propositions tendant à ce que l'Assemblée générale décide que le nouveau taux d'intérêt ou d'escompte à utiliser pour les calculs concernant les conversions de pension, fixé par le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies en 1984 avec effet au 1er janvier 1985, s'applique en fait à toutes les périodes de service accomplies par les participants à compter d'une date ultérieure déterminée — Questions de compétence et principes des droits acquis et de la non-rétroactivité 193

12. Application aux agents diplomatiques d'une loi prévoyant le paiement d'une redevance annuelle pour l'utilisation des autoroutes — Faut-il considérer la redevance comme la rémunération de services au sens du paragraphe 1 de l'article 23 et de l'alinéa *e* de l'article 34 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques ou comme une taxe dont les agents diplomatiques doivent être exonérés conformément à la règle générale posée à l'article 34 de la Convention ? — Les véhicules officiels des organisations internationales dans le pays hôte doivent-ils être exempts de la redevance eu égard à l'Accord de siège ? 197

13. Transport de personnel n'ayant pas de lien avec les Nations Unies dans des véhicules ou appareils utilisés par des missions de maintien de la paix — Question de la responsabilité de l'Organisation au cas où une personne de l'extérieur habilitée est blessée ou trouve la mort au cours d'un déplacement dans un véhicule ou un appareil utilisé par une mission de maintien de la paix 199

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Pages

14. Quelle est la position de l'Organisation des Nations Unies et quels sont ses droits, en vertu de la Convention internationale sur les télécommunications et de l'Accord de siège de l'ONUDI, par rapport au réseau de communication dont dispose l'ONUDI à Vienne ? 200

15. Juridiction des Nations Unies dans les locaux dont elle est locataire — Accords additionnels à l'Accord de siège — Responsabilité du Service de la sécurité et de la sûreté en ce qui concerne les mesures à prendre pour prévenir et combattre les incendies dans les locaux dont l'Organisation est locataire .. 202

16. Etablissement dans un Etat Membre de taux de change dérivant du marché parallèle — En vertu de l'Accord de base type en matière d'assistance conclu entre le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Etat membre intéressé, le PNUD reste en droit de bénéficier du taux de change le plus favorable 205

17. Question de savoir comment disposer d'un véhicule d'un Centre d'information des Nations Unies compte tenu de la réglementation douanière promulguée dans un Etat Membre — Alinéa *b* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies 206

18. Conditions dans lesquelles les fonctionnaires des organisations internationales et les représentants d'Etats membres de ces organisations sont admis à entrer et à résider aux Etats-Unis 207

19. Réclamation pour préjudice corporel présentée contre le Gouvernement d'un Etat Membre devant les tribunaux des Etats-Unis sur la base de la loi de 1976 sur les immunités des Etats étrangers 209

20. Réglementation des déplacements sur le territoire du pays hôte — Incompatibilité de cette réglementation avec les obligations internationales du pays hôte en vertu de la Charte, de l'Accord de siège et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies — L'Organisation peut-elle juridiquement et pratiquement donner effet à cette réglementation ? 211

21. Rejet par un Etat Membre d'une demande tendant à faire délivrer un visa à une fonctionnaire de nationalité sud-africaine affectée à un groupe d'observateurs militaires des Nations Unies — Sections 17,

Pages

18, 24 et 25 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies 214

22. Question de savoir si un fonctionnaire des Nations Unies peut légitimement être soumis par un Etat Membre à l'obligation de posséder un visa de transit exclusivement délivré sur présentation d'un certificat de naissance ou de baptême — Article 105 de la Charte des Nations Unies 215

23. Dispositions d'une loi de finance promulguée dans un Etat Membre imposant à tous les employés d'organisations internationales ayant la nationalité de l'Etat en question le versement d'une contribution spéciale pour 1985 égale à 12 %de leur rémunération annuelle et 20 %de leurs indemnités — Section 17 et alinéa *b* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . 216

24. Accident de la circulation impliquant un employé d'une société travaillant pour le compte du Programme des Nations Unies pour le développement 217

25. Réglementation sur le contrôle des échanges commerciaux promulguée dans un Etat hôte — Applicabilité de cette réglementation à l'envoi de meubles et effets personnels par des membres d'une mission permanente auprès des Nations Unies vers leur pays d'origine — Article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques 220

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

Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

Conséquences du retrait d'un Etat membre 220

Troisième partie. — Décisions judiciaires relatives à des questions concernant l'Organisation des Nations Unies et les organisations intergouvernementales qui lui sont reliées

CHAPITRE VII. — DÉCISIONS ET AVIS CONSULTATIFS DE TRIBUNAUX INTERNATIONAUX 261

CHAPITRE VIII. — DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

1. *Autriche*

Tribunal administratif

Recours dirigés contre des décisions de l'Administration financière régionale pour Vienne, la Basse-Autriche et le Burgenland : Jugement du 10 janvier 1985

Chapitre VI

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

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

(publiés ou établis par le Bureau des affaires juridiques)

1. Pratique de l'Assemblée générale en ce qui concerne l'examen des pouvoirs présentés par les Etats Membres

Lettre adressée à un universitaire

Suite à votre demande, nous vous transmettons ci-joint une note contenant les réponses aux diverses questions figurant dans le questionnaire annexé à votre lettre touchant la pratique de l'Assemblée générale des Nations Unies en matière d'examen des pouvoirs présentés par les Etats Membres. Nous espérons que les renseignements ainsi mis à votre disposition vous seront utiles dans la préparation de votre étude sur la pratique de l'Assemblée générale en matière d'examen des pouvoirs.

12 février 1985

Réponses à un questionnaire concernant la pratique de l'Assemblée générale en matière d'examen des pouvoirs

1. Conformément à l'article 28 du règlement intérieur de l'Assemblée générale et à la pratique établie sur la base de cet article, la Commission de vérification des pouvoirs est nommée au début de chaque session par l'Assemblée sur proposition du Président provisoire qui est en règle générale le Président sortant. Le Président présente une proposition portant sur les neuf Etats à désigner comme membres de la Commission, après avoir procédé aux consultations appropriées avec les délégations intéressées. Ces dernières années, la Chine, les Etats-Unis d'Amérique et l'Union des Républiques socialistes soviétiques ont, selon une pratique bien établie, été représentés à la Commission de vérification des pouvoirs à chaque session de l'Assemblée générale. Les six autres membres sont normalement choisis comme suit : deux pour le groupe africain, deux pour le groupe latino-américain, un pour le groupe asiatique et un pour le groupe des Etats d'Europe occidentale et autres Etats. Sur cette base, la Commission de vérification des pouvoirs nommée à la trente-neuvième session comprend le Bhoutan, la Chine, la Côte d'Ivoire, Cuba, les Etats-Unis d'Amérique, la Guinée équatoriale, l'Italie, le Paraguay et l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

2. Le Secrétariat vérifie que les pouvoirs qui lui sont communiqués remplissent les conditions prévues à l'article 27 du règlement intérieur et procède aux formalités d'enregistrement et de classement nécessaires. Lorsque la Commission de vérification des pouvoirs se réunit, le Secrétaire général lui soumet un mémorandum sur l'état des pouvoirs reçus pour les représentants des Etats Membres habilités à représenter leurs pays respectifs à la session en cours.

3. Le rôle de la Commission de vérification des pouvoirs est de vérifier les pouvoirs des représentants à la lumière de l'article 27 du règlement intérieur sur la base des renseignements qui lui sont fournis par le Secrétaire général et de faire rapport à l'Assemblée générale sur ses consultations et recommandations. La Commission examine généralement l'état des pouvoirs reçus pour les représentants de tous les Etats participant à la session en se fondant sur les renseignements qui lui sont communiqués par le Secrétaire général et se penche également sur toute question relative aux pouvoirs des représentants qui lui est spécifiquement renvoyée par l'Assemblée générale.

4. Il arrive souvent que les pouvoirs d'une délégation soient présentés après l'ouverture d'une session de l'Assemblée générale. En pareil cas, il n'est pas interdit aux délégations intéressées d'occuper leur siège dans la salle de l'Assemblée générale puisque, selon l'article 29 du règlement intérieur, tous les représentants ont, même s'il a été fait objection à leur admission à la session en cours, le droit d'y siéger provisoirement jusqu'à ce que la Commission de vérification des pouvoirs ait examiné les pouvoirs en cause et présenté son rapport et que l'Assemblée générale ait statué.

5. La Commission de vérification des pouvoirs ne procède normalement pas elle-même à l'examen matériel des pouvoirs présentés par les Etats. Elle ne le fait qu'exceptionnellement, dans des cas particuliers et selon que de besoin. Tous les pouvoirs reçus sont toutefois à la disposition de quiconque, parmi les membres de la Commission, pourrait souhaiter les examiner.

6. La décision prise par le Président de l'Assemblée générale en 1974 a empêché la délégation sud-africaine de participer à la vingt-neuvième session de l'Assemblée générale. L'Afrique du Sud a tenté à diverses reprises de participer à des sessions ultérieures mais l'Assemblée a rejeté les pouvoirs présentés par le Gouvernement sud-africain, en conséquence de quoi, sur la base du précédent établi à la vingt-neuvième session, sa délégation n'a pas été admise à participer aux travaux de l'Assemblée générale. La position prise par l'Assemblée n'a toutefois pas privé l'Afrique du Sud de sa qualité de membre de l'Organisation. Elle continue d'être représentée au Siège par un représentant permanent dont les pouvoirs ont été acceptés par le Secrétaire général, et ses représentants, qui continuent de bénéficier des mêmes privilèges et immunités que les représentants des autres Etats Membres, ont été invités en diverses occasions à participer aux travaux du Conseil de sécurité.

7. A sa vingt-huitième session, l'Assemblée générale a approuvé les pouvoirs des représentants du Portugal, « étant bien entendu que ces derniers

représentent le Portugal tel qu'il existe dans ses frontières européennes et qu'ils ne représentent pas les territoires sous domination portugaise de l'Angola et du Mozambique ni ne peuvent représenter la Guinée-Bissau, qui est un Etat indépendant ». L'Assemblée a suivi la voie indiquée dans le rapport pertinent de la Commission de vérification des pouvoirs[1]. Comme suite à la décision de l'Assemblée, les personnes désignées dans les pouvoirs présentés par les autorités portugaises ont été admises à participer aux travaux de la vingt-huitième session en qualité de représentants du Portugal, non compris les territoires d'Afrique alors sous domination portugaise.

8. Chaque organe principal a ses règles et procédures propres en matière d'examen des pouvoirs des représentants autorisés à participer à ses travaux. De ce fait, les décisions de l'Assemblée générale concernant les pouvoirs des représentants d'Etats Membres aux sessions de l'Assemblée ne lient pas automatiquement les autres organes principaux. Mais elles sont d'un poids décisif pour les autres organes et conférences des Nations Unies qui, en pratique, suivent toujours la ligne de conduite tracée par l'Assemblée en matière de représentation et de pouvoirs. A cet égard, il y a lieu d'appeler l'attention sur les dispositions de la résolution 396 (V) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1950, intitulée « Reconnaissance par l'Organisation des Nations Unies de la représentation d'un Etat Membre ». Cette résolution qui vise plus spécialement les cas où plus d'une autorité revendique le droit de représenter un Etat Membre aux Nations Unies, est conçue comme suit :

« *L'Assemblée générale,*

« *Considérant* qu'il peut s'élever des difficultés au sujet de la représentation d'un Etat Membre à l'Organisation des Nations Unies et que l'on s'expose à ce que les divers organes de l'Organisation adoptent des décisions divergentes,

« *Considérant* qu'il conviendrait, pour la bonne marche de l'Organisation, d'uniformiser les procédures à appliquer chaque fois que plus d'une autorité prétend être le gouvernement qualifié pour représenter un Etat Membre à l'Organisation des Nations Unies, et que cette question donne lieu à controverse au sein de l'Organisation,

« *Considérant* que l'Assemblée générale est, par sa composition même, l'organe des Nations Unies le plus indiqué pour examiner l'opinion de chacun des Etats Membres sur les questions qui touchent au fonctionnement de l'Organisation tout entière,

« 1. *Recommande* que, chaque fois que plus d'une autorité prétend être le gouvernement qualifié pour représenter un Etat Membre à l'Organisation des Nations Unies, et que la question donne lieu à controverse au sein de l'Organisation, cette question soit examinée à la lumière des buts et des principes de la Charte et des circonstances propres à chaque cas;

« 2. *Recommande* que si une question de ce genre vient à se poser elle soit examinée par l'Assemblée générale ou, si l'Assemblée générale n'est pas en session, par sa Commission intérimaire;

« 3. *Recommande* que l'attitude qu'aura adoptée l'Assemblée générale ou sa Commission intérimaire sur une question de ce genre soit prise en considération par les autres organes des Nations Unies et par les institutions spécialisées;

« 4. *Déclare* que l'attitude qu'aura adoptée l'Assemblée générale ou sa Commission intérimaire sur une question de ce genre sera par elle-même sans effet sur les relations directes entre les divers Etats Membres et l'Etat intéressé;

« 5. *Prie* le Secrétaire général de transmettre la présente résolution, à toutes fins utiles, aux autres organes des Nations Unies et aux institutions spécialisées. »

---

2. Décision prise par l'Assemblée générale à sa trente-neuvième session de traiter la question de l'apartheid comme une question importante au sens de l'Article 18 de la Charte des Nations Unies — Majorité requise pour l'adoption de décisions sur cette question aux sessions subséquentes de l'Assemblée

Mémorandum adressé au Président de l'Assemblée générale

1. Nous nous référons à la lettre, datée du 31 octobre 1985, que vous a adressée le Président du Comité spécial contre l'apartheid sur la question de la majorité requise pour l'adoption de décisions au titre du point 35 de l'ordre du jour relatif à l'apartheid.

2. Dans sa lettre, le Président du Comité spécial contre l'apartheid a indiqué que, de l'avis du Comité spécial, l'Assemblée générale, en décidant à sa trente-neuvième session que les projets de résolution et les propositions présentées au titre du point relatif à l'apartheid seraient adoptés à la majorité des deux tiers, a pris une mesure limitée au cadre de la trente-neuvième session, qui ne vaut pas pour la quarantième session. Il vous a demandé, au nom du Comité spécial et en sa qualité de Président du groupe des Etats africains, de confirmer que la position du Comité spécial est correcte. Vous trouverez notre opinion reflétée dans les paragraphes qui suivent.

3. En décidant, à sa trente-neuvième session, que la question de l'apartheid devait être traitée comme une question importante au sens de l'Article 18 de la Charte des Nations Unies et que les résolutions et amendements s'y rapportant seraient en conséquence adoptés à la majorité des deux tiers, l'Assemblée a pris une mesure spéciale limitée au cadre de la trente-neuvième session qui n'est pas automatiquement applicable à la question de l'apartheid ni aux résolutions pertinentes des sessions ultérieures de l'Assemblée. Bien qu'il ne nous ait pas été possible, dans le temps qui nous était imparti, de procéder à une analyse exhaustive de la pratique de l'Assemblée générale, nous avons établi qu'à plusieurs reprises dans le passé l'Assemblée

a qualifié la question de l'apartheid de question importante au sens de l'Article 18 de la Charte et de l'article 83 du règlement intérieur de l'Assemblée. Ce faisant, elle a pris des décisions ad hoc qui n'étaient pas destinées à s'appliquer automatiquement dans le cadre des sessions subséquentes. Nous avons en outre identifié un cas où le Président de l'Assemblée a déclaré adopté un amendement à un projet de résolution sur la question de l'apartheid qui avait obtenu moins des deux tiers des voix des représentants présents et votants.

4. Une décision de l'Assemblée générale du type de celle qui a été prise à la trente-neuvième session au sujet de la question de l'apartheid ne pourrait être considérée comme s'appliquant automatiquement dans le cadre des sessions subséquentes que si l'Assemblée en disposait ainsi de manière expresse. Ainsi, s'agissant de l'examen des rapports et pétitions concernant la Namibie, l'Assemblée générale a, à sa neuvième session, adopté des règles spéciales qui sont reproduites dans l'annexe III à son règlement intérieur. Dans l'intention de l'Assemblée, ces règles spéciales étaient manifestement destinées à s'appliquer dans le cadre des sessions subséquentes. Rien de tel n'a été décidé par l'Assemblée dans le cas de la question de l'apartheid.

5. Nous sommes amenés à conclure qu'à la quarantième session de l'Assemblée c'est en principe la majorité simple que requiert l'adoption des résolutions au titre du point sur l'apartheid et que la majorité des deux tiers ne serait requise que si l'Assemblée générale en décidait ainsi de manière expresse. Cette conclusion nous paraît bien fondée du point de vue procédural mais, compte tenu de l'expérience des sessions antérieures de l'Assemblée et étant donné, en particulier, qu'il n'y a qu'un an que l'Assemblée a réaffirmé le caractère important du point relatif à l'apartheid, il vaudrait mieux que la question de la majorité requise pour l'adoption des résolutions au titre de ce point soit soumise à l'Assemblée elle-même sans faire l'objet d'une décision préalable de votre part. Le moment venu, la question pourrait être posée à l'Assemblée soit que vous preniez l'initiative soit que vous réagissiez à une demande d'éclaircissement d'un représentant. L'attention de l'Assemblée pourrait alors être appelée sur le précédent établi à la trente-neuvième session et sur la pratique antérieure et l'Assemblée pourrait être invitée à indiquer si elle entend appliquer l'article 85 du règlement intérieur (c'est-à-dire adopter les résolutions au titre du point 35 à la majorité simple) ou suivre le précédent établi à la trente-neuvième session, auquel cas la majorité des deux tiers serait requise, conformément à l'article 83 du règlement, pour l'adoption des résolutions au titre de ce point.

4 novembre 1985

---

3. Conférence convoquée conformément à une décision du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement — Question de la participation à une telle conférence en l'absence de dispositions expresses sur la question dans la décision de convocation — Pratique suivie à cet égard en ce qui concerne les conférences convoquées par l'Assemblée générale

Télégramme adressé à l'Attaché de liaison juridique, Programme des Nations Unies pour l'environnement

Nous nous référons à votre télégramme concernant la participation à une conférence diplomatique en vue de la mise en forme définitive, de l'adoption et de la signature de la convention-cadre mondiale pour la protection de la couche d'ozone, qui doit se tenir à Vienne en mars 1985 conformément à la décision 12/14, en date du 28 mai 1984, du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement.

En l'absence de dispositions expresses sur la question de la participation dans la décision de convocation émanant du Conseil d'administration, nous suggérons que le secrétariat du PNUE suive la pratique établie pour les conférences de même nature convoquées par le PNUE et que, s'il n'existe pas de pratique bien établie, on s'en tienne à la formule appliquée par l'Assemblée générale dans le cas des grandes conférences des Nations Unies convoquées sous ses auspices.

a) Tous les Etats doivent être invités et tous les membres des Nations Unies, y compris l'Afrique du Sud, appartiennent à cette catégorie de participants.

b) La Namibie, représentée par le Conseil des Nations Unies pour la Namibie, doit être invitée à participer à la Conférence conformément au paragraphe 6 de la résolution 37/233 C de l'Assemblée générale, c'est-à-dire en qualité de membre à part entière.

c) Il y a également lieu d'inviter :

1) Les organisations qui ont reçu une invitation permanente à participer à toutes les conférences convoquées sous les auspices de l'Assemblée générale, c'est-à-dire l'OLP (Organisation de libération de la Palestine) en vertu de la résolution 3237 (XXIX) de l'Assemblée générale en date du 22 novembre 1974 et la South West Africa People's Organization (SWAPO) en vertu de la résolution 31/152 de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1976;

2) Les mouvements de libération nationale africains reconnus par l'Organisation de l'unité africaine (OUA), c'est-à-dire, outre la SWAPO déjà visée à l'alinéa 1, l'African National Congress et le Pan Africanist Congress of Azania.

d) La décision du Conseil d'administration invite entre autres les organisations intergouvernementales intéressées à participer à la Conférence. En conséquence, il y a lieu d'adresser les invitations aux institutions spécialisées et à l'AIEA et aux organisations intergouvernementales auxquelles l'Assemblée générale a accordé le statut d'observateur, à savoir : l'Organi-

sation des Etats américains, la Ligue des Etats arabes, l'Organisation de l'unité africaine, la Communauté économique européenne, le Conseil d'assistance économique mutuelle, l'Organisation de la Conférence islamique, le Secrétariat du Commonwealth, l'Agence de coopération culturelle et technique, le Comité juridique consultatif afro-asiatique, le Système économique latino-américain et le Groupe d'Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Toutes autres organisations intergouvernementales ayant des liens étroits avec le PNUE et ses travaux doivent également être invitées.

e) Il est d'usage, dans le cas des grandes conférences des Nations Unies portant sur des thèmes économiques et sociaux, d'envoyer également des invitations aux organisations non gouvernementales intéressées. Le mieux, à cet égard, est de suivre la pratique établie dans le cadre des conférences et réunions du PNUE.

10 janvier 1985

---

4. Le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien peut-il dépêcher des missions auprès de gouvernements compte tenu de la résolution 39/49 A de l'Assemblée générale et du mandat général qui lui a été confié ?

Mémorandum adressé au Chef de la Division des droits des Palestiniens

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 22 janvier 1985 sollicitant du Bureau des affaires juridiques un avis juridique concernant l'envoi éventuel, par le Comité pour l'exercice des droits inaliénables du peuple palestinien, de missions auprès de gouvernements.

2. Nous avons analysé les dispositions pertinentes de la résolution 39/49 A de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1984 qui, dans son paragraphe 4, autorise le Comité « à continuer de n'épargner aucun effort pour faire appliquer ses recommandations, à envoyer des délégations ou des représentants aux conférences internationales où il le jugera approprié et à faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale lors de sa quarantième session et par la suite ». Nous notons que des dispositions analogues figurent dans les résolutions adoptées à des sessions antérieures.

3. Bien que le Comité ait été expressément autorisé à se faire représenter, lorsqu'il le juge bon, auprès de conférences internationales, il n'a pas reçu d'autorisation symétrique pour ce qui est de l'envoi de missions auprès de gouvernements individuels. On pourrait soutenir que, comme l'envoi de délégations à des conférences est seul expressément autorisé, l'envoi de délégations à d'autres fins n'est pas permis. Etant donné toutefois que le Comité a reçu de l'Assemblée le mandat général de « n'épargner aucun effort pour faire appliquer ses recommandations » et qu'il a déjà pris à cet égard les mesures les plus diverses avec l'agrément de l'Assemblée, il ne lui est pas interdit de considérer qu'il entre dans sa compétence de dépêcher des

missions auprès de gouvernements dès lors que ce serait là un moyen de faciliter la réalisation des fins pour lesquelles il a été créé.

4. Il convient toutefois de souligner qu'une telle conclusion ne pourrait avoir d'effet pratique que dans la mesure où le budget de voyages du Comité le permet. Si l'envoi de missions auprès de gouvernements devrait entraîner pour les Nations Unies des dépenses qui ne pourraient être financées au moyen de ressources allouées par l'Assemblée générale, il ne serait pas juridiquement possible de dépêcher de telles missions avant que les crédits nécessaires à cette fin n'aient été approuvés après examen de la question par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires et par la Cinquième Commission.

5. Enfin, il y a lieu de noter que toute mesure qui pourrait être prise par le Comité conformément aux dispositions du paragraphe 4 de la résolution 39/49 A de l'Assemblée générale devrait être signalée à l'Assemblée pour qu'elle en prenne note et indique, si elle le souhaite, la ligne de conduite à suivre dans l'avenir.

23 janvier 1985

---

5. Le Président d'une conférence tenue sous les auspices des Nations Unies peut-il diriger les débats dans une langue autre qu'une langue officielle de la conférence ?

Mémorandum adressé à l'Assistant spécial du Secrétaire général adjoint, Département de l'administration et de la gestion

1. Vous vous demandez s'il serait admissible que le Président du septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants dirige les débats dans une langue autre qu'une langue officielle du Congrès. Selon l'article 46 du règlement intérieur provisoire applicable aux Congrès des Nations Unies sur la prévention du crime, qui a été approuvé par le Conseil économique et social, les langues officielles du Congrès sont l'anglais, l'arabe, le chinois, l'espagnol, le français et le russe.

2. Selon le paragraphe 2 de l'article 47 de ce même règlement intérieur, « une déclaration peut être prononcée dans une langue autre qu'une langue officielle du Congrès si l'orateur assure l'interprétation dans l'une des langues officielles... ». Cette disposition concerne les interventions individuelles des représentants au cours des séances mais on ne saurait, sans abus de langage, l'interpréter comme autorisant le Président à diriger les débats, en totalité ou en partie, dans une langue autre qu'une langue officielle du Congrès. La pratique des Nations Unies n'offre pas d'exemple qui puisse être invoqué à titre de précédent pour déroger aux procédures établies en matière d'utilisation des langues aux réunions de l'Organisation. Bien que l'emploi d'une langue autre qu'une langue officielle ne soit pas expressément interdit, il est, selon nous, essentiel que les débats soient dirigés dans une langue officielle du Congrès, vu que le règlement intérieur et toute la documentation du Congrès n'existent que dans les six langues officielles susmentionnées et que les décisions présidentielles relatives à la conduite

des débats ne peuvent être adéquatement formulées que dans l'une de ces langues.

5 juin 1985

---

6. ADOPTION DE L'ORDRE DU JOUR DE LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME — UN REPRÉSENTANT D'UN ETAT NON MEMBRE DE LA COMMISSION PEUT-IL, SELON LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR DES COMMISSIONS TECHNIQUES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, PROPOSER DES MODIFICATIONS À L'ORDRE DU JOUR DE LA COMMISSION ?

Télégramme adressé au Sous-Secrétaire général, Centre des droits de l'homme

Voici ma réponse à votre télégramme concernant l'ordre du jour d'une session de la Commission des droits de l'homme.

a) Selon le règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social, l'ordre du jour provisoire doit être communiqué en même temps que les documents essentiels pertinents, six semaines au plus tard avant l'ouverture de la session, à tous les intéressés tels qu'ils sont énumérés à l'article 6.

b) Selon l'article 7, la Commission, au début de chaque session, arrête son ordre du jour sur la base de l'ordre du jour provisoire visé à l'article 6. A notre avis, cela signifie qu'avant l'adoption de l'ordre du jour il ne peut être proposé que des modifications mineures ou des suppressions en ce qui concerne les points déjà inscrits à l'ordre du jour. Une demande d'inscription d'une question nouvelle, qu'elle émane d'un membre de la Commission ou d'un Etat non membre de la Commission, tend à apporter plus qu'une modification mineure et n'est donc pas recevable à ce stade. Nous nous fondons sur la lettre du règlement intérieur, sur l'absence de dispositions concernant l'inscription de questions nouvelles, hormis le cas cité à l'article 8, et aussi sur notre conviction qu'il serait inopportun de mettre à l'improviste la Commission en présence de questions nouvelles que ses membres ne seraient pas à même d'examiner utilement, faute de la préparation et de la documentation nécessaires.

c) Selon l'article 8, tout membre de la Commission et tout Etat participant à la session conformément à l'article 69 du règlement intérieur peuvent proposer d'apporter des modifications et notamment d'ajouter des questions « importantes et urgentes » à l'ordre du jour une fois que celui-ci a été adopté. Dans le cas d'un Etat qui n'est pas membre de la Commission, une proposition tendant à ajouter une question ou à apporter une modification à l'ordre du jour dans les conditions prévues à l'article 8 ne peut être mise aux voix que sur la demande d'un membre de la Commission.

17 janvier 1985

---

7. Assistance due par le Secrétariat des Nations Unies au Comité pour l'élimination de la discrimination contre les femmes en vertu du paragraphe 9 de l'article 17 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, qui a établi le Comité

Télégramme adressé à l'Attaché de liaison juridique, Office des Nations Unies à Vienne

Voici notre réponse à votre télégramme concernant l'assistance due par le Secrétariat des Nations Unies au Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en vertu du paragraphe 9 de l'article 17 de la Convention de 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes[2], qui a établi le Comité. Nous pensons, nous aussi, qu'en vertu du paragraphe 9 de l'article 17 de la Convention le Secrétaire général est tenu de fournir les installations et services de conférence et le personnel d'appui nécessaires à la préparation et au bon déroulement des sessions du Comité. Il incombe donc au Secrétariat de faire sortir et de distribuer la documentation requise avant, pendant et après les sessions. Mais le contenu de cette documentation doit provenir dans son intégralité du Comité lui-même. Lorsqu'il est appelé à fournir des services à des organes reliés aux Nations Unies qui ont été établis en dehors du cadre de la Charte en vertu d'instruments conventionnels distincts, le Secrétariat doit avoir à l'esprit les décisions des organes principaux compétents de l'Organisation, et l'ampleur de l'assistance qu'il prête à ce genre d'organes est fonction du volume des ressources humaines et autres prévues par l'Assemblée générale à cette fin. Un surplus d'assistance, par exemple pour la préparation des rapports de fond, ne pourrait être fourni par le Secrétariat à des organes établis par traité du type de celui auquel nous nous référons, qu'avec l'autorisation d'un organe délibérant compétent et sous réserve que les ressources humaines et financières nécessaires soient disponibles. En l'occurrence, nous pensons, nous aussi, que, conformément à la décision prise par le Conseil économique et social à sa première session ordinaire de 1984 au sujet du rapport du Comité sur sa troisième session, il incombe au Secrétariat de préparer, sur la base des rapports nationaux, un compendium de renseignements relatifs aux progrès accomplis par les Etats Membres et aux obstacles auxquels ils se heurtent; en revanche, c'est le Comité qui a la responsabilité principale du rapport sur ces questions qu'il doit soumettre à la Conférence mondiale de 1985, et notamment des éléments de fond de ce rapport.

18 janvier 1985

---

8. PARTICIPATION D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES AUX CONFÉRENCES SUR LES PRODUITS DE BASE — QUESTION DE SAVOIR SI LA RECOMMANDATION DU CONSEIL INTERNATIONAL DU CAOUTCHOUC NATUREL, TENDANT À CE QUE LE CONSEIL INTERNATIONAL DE LA RECHERCHE ET DU DÉVELOPPEMENT POUR LE CAOUTCHOUC PARTICIPE, EN QUALITÉ D'OBSERVATEUR, À LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE CAOUTCHOUC NATUREL, PEUT FAIRE L'OBJET D'UNE DÉCISION DE LA PART DE LA CONFÉRENCE ELLE-MÊME EN L'ABSENCE DE DIRECTIVES SUR LA PARTICIPATION DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES AUX CONFÉRENCES SUR LES PRODUITS DE BASE ÉMANANT DE L'AUTORITÉ RESPONSABLE DE LA CONVOCATION DE LA CONFÉRENCE — PRATIQUE ACTUELLEMENT SUIVIE EN CE QUI CONCERNE LA PARTICIPATION D'ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES AUX CONFÉRENCES DES NATIONS UNIES

Télégramme adressé au Juriste hors classe,
Conférencedes Nations Unies sur le commerce et le développement

Nous nous référons à votre télégramme concernant la participation d'une organisation non gouvernementale à la Conférence des Nations Unies sur le caoutchouc naturel qui doit se tenir prochainement. A notre avis, la Conférence a le pouvoir de décider de la suite à donner à une recommandation du Conseil international du caoutchouc naturel tendant à ce que le Conseil international de la recherche et du développement pour le caoutchouc participe à la Conférence en qualité d'observateur, compte tenu des précédents établis par la Conférence sur l'huile d'olive de 1978-1979. Il nous paraît toutefois souhaitable, étant donné que les décisions concernant la participation aux conférences sur les produits de base relèvent de la compétence de la CNUCED, d'avertir le Conseil du commerce et du développement, ne serait-ce que par l'entremise de son Bureau, avant l'ouverture de la Conférence. Depuis qu'a été émis l'avis juridique de 1972[3] auquel vous vous référez dans votre câble, la question de la participation des organisations non gouvernementales aux conférences des Nations Unies en général a considérablement évolué et il est désormais courant, pour l'autorité responsable de la convocation d'une conférence, d'inviter les organisations de ce type. Alors qu'en 1972 leur participation était sujette à restrictions et n'était qu'exceptionnellement prévue, la pratique est maintenant d'étendre aux organisations non gouvernementales qui répondent aux critères fixés par l'organe délibérant compétent la possibilité de participer aux conférences des Nations Unies. Il est vrai que cette pratique ne s'applique pas encore officiellement aux conférences sur les produits de base. Peut-être des consultations pourraient-elles utilement avoir lieu au sein de la CNUCED sur la question de savoir s'il y a lieu d'étendre à ces conférences la pratique actuelle concernant la participation des organisations non gouvernementales aux autres conférences des Nations Unies.

5 mars 1985

9. La Commission des droits de l'homme a-t-elle compétence pour demander au Secrétaire général de s'acquitter de certaines tâches ? — Une telle demande est-elle sujette à l'approbation du Conseil économique et social ?

Mémorandum au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques et aux affaires de l'Assemblée générale

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 1er mars 1985 dans lequel vous sollicitez un avis juridique sur le point de savoir si la Commission des droits de l'homme a compétence pour demander au Secrétaire général de s'acquitter des tâches visées au paragraphe 4 du projet de résolution E/CN.4/1985/L.73. Vous appelez en même temps notre attention sur le fait qu'un projet de résolution de même nature a été examiné et rejeté par le Conseil de sécurité.

2. D'une manière générale, le point de savoir si une question relève de la compétence de la Commission des droits de l'homme, qui est un organe subsidiaire du Conseil économique et social, doit être tranché par référence au mandat de la Commission. Lorsque le mandat n'est pas clair et qu'un doute surgit quant à la compétence d'un organe subsidiaire pour statuer sur telle ou telle matière, c'est en premier lieu à l'organe intéressé qu'il appartient de régler le problème conformément à son règlement intérieur. Si la décision prise est à nouveau mise en cause au sein de l'organe supérieur, c'est ce dernier qui tranche, et ce, de façon définitive.

3. La résolution 5 (I) du Conseil économique et social, ultérieurement modifiée par la résolution 9 (II) du Conseil, définit le mandat de la Commission dans les termes suivants :

« 1. Le Conseil, ... ayant besoin d'*avis* et d'*assistance* pour s'acquitter de sa tâche, crée une Commission des droits de l'homme.

« 2. La Commission aura pour tâche de présenter au Conseil des *propositions, recommandations et rapports* concernant :

« *a*) Une déclaration internationale des droits de l'homme;

« *b*) Des déclarations ou conventions internationales sur les libertés civiques, la condition de la femme, la liberté de l'information et les questions analogues;

« *c*) La protection des minorités;

« *d*) La prévention des distinctions fondées sur la race, le sexe, la langue ou la religion;

« *e*) *Toute autre question relative aux droits de l'homme* qui ne serait pas visée par les points *a*, *b*, *c* et *d*.

« 3. La Commission fera des *études*, formulera des *recommandations, fournira des informations* et *rendra d'autres services, à la demande du* Conseil économique et social.

« 4. La Commission pourra proposer au Conseil d'apporter des modifications à son mandat.

« 5. La Commission pourra faire des *recommandations* au Conseil relativement à la création de toute sous-commission qu'elle jugerait nécessaire. » (C'est nous qui soulignons.)

4. Pour ce qui est de la compétence de la Commission en matière de violations des droits de l'homme, la résolution 1102 (XL) du Conseil économique et social en date du 4 mars 1966, d'où la Commission tire son autorité en cette matière, a invité la Commission à examiner la question de la violation des droits de l'homme dans tous les pays et à présenter au Conseil des *recommandations* sur les mesures à prendre pour mettre un terme à ce type de violations. La résolution 2 (XXII) de la Commission, adoptée le 25 mars 1966 comme suite à la résolution 1102 (XL) du Conseil, a également envisagé la formulation par la Commission de *recommandations* à l'adresse du Conseil touchant les mesures propres à faire cesser ces violations. La résolution 1164 (XLI) du Conseil, en date du 5 août 1966, a repris la disposition concernant l'élaboration par la Commission de *recommandations* relatives aux mesures propres à faire cesser les violations des droits de l'homme. Se basant sur les résolutions 1102 (XL) et 1164 (XLI) du Conseil [ainsi que la résolution 2144 (XXI) de l'Assemblée générale], la Commission a interprété sa compétence comme incluant le « pouvoir de *recommander* et d'*adopter* des mesures générales et spéciales en vue de traiter des violations des droits de l'homme... ». Le Conseil a pris acte de la résolution 9 (XXIII) de la Commission dans le préambule de sa résolution 1235 (XLII). Il est significatif que la résolution 9 (XXIII) de la Commission vise le « pouvoir de *recommander* et d'*adopter* des mesures générales et spéciales » alors que dans les résolutions antérieures du Conseil et de la Commission, il était question de recommandations de la Commission.

5. Ainsi la philosophie du mandat est plutôt de subordonner la mise en œuvre des résolutions de la Commission à l'approbation du Conseil. Pour ce qui est de la compétence de la Commission en matière de violations des droits de l'homme, l'idée initiale était de donner à la Commission le pouvoir d'adresser des « recommandations » au Conseil. Mais la Commission a interprété son mandat comme consistant non seulement à « recommander » mais aussi à « adopter » des mesures relatives à ce type de violations. Chaque décision de la Commission doit être examinée en elle-même. En règle générale, si la décision a des incidences financières, sa mise en œuvre est subordonnée à l'approbation préalable du Conseil. Il en va de même s'il s'agit d'établir des organes subsidiaires intersessionnels permanents. En pratique, seules ont été mise en œuvre préalablement à l'approbation du Conseil les décisions de la Commission qui portaient sur des points limités relevant manifestement de la compétence de la Commission et cadrant avec les mandats législatifs préalablement définis par le Conseil. En l'occurrence, nous estimons qu'il n'y a pas d'obstacle juridique à ce que la Commission se prononce sur le projet de résolution E/CN.4/1985/L.73. La vraie question, à notre avis, n'est pas de savoir si la Commission est compétente pour demander au Secrétaire général de s'acquitter des tâches que lui assigne le paragraphe 4 du projet de résolution mais de déterminer si le Conseil doit approuver la décision de la Commission avant que le Secrétaire général puisse faire ce qu'on attend de lui. Les mesures que le Secrétaire général est invité à prendre ne sont pas des mesures que la Commission des droits de l'homme est exclusivement habilitée à prendre puisqu'elles comportent la présentation d'un rapport à un organe délibérant principal de l'Assemblée générale. Dans ces conditions, nous croyons que le projet de résolution, s'il

est adopté par la Commission, équivaudra à une recommandation au Conseil et que le Conseil devra donner son approbation avant que le Secrétaire général puisse agir conformément au paragraphe 4 du projet. Le fait que le Conseil de sécurité a examiné et rejeté un projet de résolution sur la situation au Liban qui a une portée beaucoup plus large, quand bien même on y trouve des dispositions semblables, ne met pas obstacle à ce que la Commission se prononce sur le projet de résolution E/CN.4/1985/L.73 et le recommande au Conseil économique et social pour examen.

22 mars 1985

---

10. Projet de publication, par une maison d'edition extérieure, d'un recueil de discours et d'exposés faits par un fonctionnaire des Nations Unies — Alinéa *e* de la disposition 101.6 et disposition 112.7 du Règlement du personnel — Alinéa *c* du paragraphe 14 de l'instruction administrative ST/AI/189/Add.9/Rev.1 et paragraphe 8 de l'instruction administrative ST/AI/190/Rev.1 — Le Secrétaire général pourrait-il préfacer l'ouvrage ?

Mémorandum adressé à l'Assistant spécial du Secrétaire général

1. Je me réfère à votre note du 15 mars 1985, par laquelle vous m'avez demandé mon avis sur les questions suivantes qui ont surgi à propos d'un projet de publication, par une maison d'édition extérieure, d'un recueil de discours et d'exposés faits, au cours des 10 dernières années, par un fonctionnaire des Nations Unies :

a) A qui revient la propriété des discours faits par un fonctionnaire des Nations Unies ?

b) Le Secrétaire général pourrait-il préfacer l'ouvrage ?

2. S'agissant de la première question, il faut distinguer entre les exposés et discours faits par l'intéressé dans l'exercice de ses fonctions officielles (par exemple, à titre de contribution à une conférence ou à un cycle d'études organisé par les Nations Unies ou l'une de ses institutions spécialisées) et ceux qu'il a pu faire à titre privé en dehors du cadre des Nations Unies.

3. Pour ce qui est des premiers, la propriété en revient automatiquement aux Nations Unies, conformément à la disposition 112.7 du Règlement du personnel et au paragraphe 14, *c*, de l'instruction administrative ST/AI/189/Add.9/Rev.1.

Aux termes de la disposition 112.7 du Règlement du personnel :

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

Aux termes du paragraphe 14, *c*, de l'instruction administrative ST/AI/189/Add.9/Rev.1,

« Le cas des articles ou mémoires rédigés par des fonctionnaires pour une publication des Nations Unies ou *comme contribution à une conférence ou à un séminaire* est régi par la disposition 112.7 du Règlement du personnel... » (C'est nous qui soulignons.)

4. En revanche, les droits sur les exposés et discours faits à titre privé dans le cadre de conférences et cycles d'études n'ayant pas de lien avec les Nations Unies appartiennent à leur auteur. L'intéressé peut donc les remettre pour publication à un éditeur extérieur sous réserve de l'assentiment préalable du Secrétaire général, conformément à la disposition 101.6, *e*, iv, du Règlement du personnel qui est conçue comme suit :

« *e*) Sauf dans l'exercice normal de leurs fonctions ou avec l'autorisation préalable du Secrétaire général, les fonctionnaires ne peuvent, si les buts, les travaux ou les intérêts de l'Organisation sont en cause :

« ...

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

Aux termes du paragraphe 8 de l'instruction administrative ST/AI/190/Rev.1,

« ... L'assentiment du Secrétaire général que la disposition 101.6, *e*, iv, du Règlement du personnel requiert pour une publication de cette nature sera, en règle générale, donné si l'article, livre ou autre document porte, selon qu'il conviendra, la mention du déni de responsabilité ci-après :

« Les opinions exprimées ici sont celles de(s) (l') auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement celles de l'Organisation des Nations Unies. »

5. S'agissant de la deuxième des questions visées au paragraphe 1 ci-dessus, celle de savoir si le Secrétaire général pourrait préfacer l'ouvrage, elle doit être tranchée sur la base de l'opportunité plutôt qu'en fonction de considérations juridiques. Nos dossiers révèlent toutefois que l'avis suivant a été émis dans le passé :

« Comme les activités des Nations Unies s'étendent à toutes sortes de secteurs, les fonctionnaires et anciens fonctionnaires de l'Organisation publient naturellement beaucoup d'ouvrages ou de recueils de textes et il y a lieu de s'en féliciter. Mais comme le Secrétaire général ne peut guère préfacer toutes ces publications, les demandes à cet effet ne reçoivent, selon une politique établie de longue date, de suite favorable qu'à titre tout à fait exceptionnel et si la chose s'impose sans conteste par exemple parce que c'est le Secrétaire général qui a pris l'initiative de la publication de l'ouvrage ou parce que l'auteur est un très proche collaborateur. »

2 mai 1985

---

11. Propositions tendant à ce que l'Assemblée générale décide que le nouveau taux d'intérêt ou d'escompte à utiliser pour les calculs concernant les conversions de pension, fixé par le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies en 1984 avec effet au 1er janvier 1985, s'applique en fait à toutes les périodes de service accomplies par les participants à compter d'une date ultérieure déterminée — Questions de compétence et principes des droits acquis et de la non-rétroactivité

Déclaration faite par le Conseiller juridique devant un groupe de travail de la Cinquième Commission le 11 décembre 1985

Un avis a été demandé au Bureau des affaires juridiques au sujet de certaines suggestions, avancées au cours du débat sur le rapport de la Caisse des pensions, tendant à ce que l'Assemblée décide que le taux d'intérêt ou d'escompte de 6,5 % fixé par le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies pour le calcul des sommes en capital payables par la Caisse des pensions à titre de conversion partielle d'une pension de retraite ordinaire, anticipée ou différée, en vertu des articles 28 à 30 des Statuts de la Caisse, taux nouveau que la Caisse a fixé en 1984 pour les périodes de service accomplies à compter du 1er janvier 1985, s'applique en fait à toutes les périodes de service accomplies par les participants à partir d'une date ultérieure (à savoir le 1er avril 1986). Ces suggestions soulèvent d'une part des questions de procédure et d'autre part des questions de fond qui sont examinées ci-après dans cet ordre.

A. — *Question de procédure : compétence*

Les seules dispositions des Statuts qui soient pertinentes pour la fixation du taux d'intérêt à utiliser aux fins du calcul de la valeur d'une pension convertie figurent à l'alinéa *c* de l'article 11 qui indique les taux à utiliser « pour tous les calculs qu'exige l'application des présents Statuts » et fixe en particulier à 3,25 % le taux à utiliser à compter du 1er avril 1961 « jusqu'à ce que le Comité mixte [c'est-à-dire le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies établi par les articles 4 et 5 des Statuts] en décide autrement »; en outre l'alinéa *a* autorise le Comité à adopter et à réviser les tables de mortalité et autres tables, ce qui inclut probablement les tables à partir desquelles sont calculées les sommes en capital.

Le texte de ces dispositions est clair. C'est le Comité qui fixe les taux d'intérêt et établit les tables dont il s'agit, et non le Comité d'actuaires ou le Comité des placements où l'un quelconque des organes mentionnés, tels que le Secrétaire général ou l'Assemblée générale elle-même.

Bien que le Comité des pensions ait été établi par l'Assemblée générale et puisse d'une certaine manière être considéré comme un de ses organes subsidiaires, l'Assemblée ne peut s'acquitter elle-même de telle ou telle des fonctions qu'elle lui a confiées que moyennant d'amender les Statuts. L'adoption d'un tel amendement est soumise à l'article 49 des Statuts, dont l'alinéa *a* exige soit une recommandation du Comité soit des consultations préalables avec lui. A notre connaissance, ces conditions n'ont pas été rem-

plies en vue de l'amendement en cause, qui tendrait à ce que ce soit l'Assemblée, et non le Comité, qui fixe tels ou tels des taux d'intérêt applicables par la Caisse.

A cet égard, on a également avancé l'idée que l'Assemblée enjoigne simplement au Comité de modifier le taux d'intérêt ou d'adopter certaines tables. Il est à noter toutefois que le Comité est tout ensemble un organe tripartite (où sont représentés les intérêts des organes législatifs des organisations membres, des chefs d'administration et des participants) et un organe interinstitutionnel (où chacune des organisations participantes est représentée). L'Assemblée a elle-même précisé (à l'alinéa *a*, i, de l'article 5 des Statuts) qu'elle aurait deux représentants au sein du Comité composé de 21 personnes. L'Assemblée a sans doute tout loisir de donner des instructions à ces deux représentants mais elle ne peut évidemment pas faire de même à l'égard des autres membres ou du Comité dans son ensemble pour toute décision qui, aux termes des Statuts, relève du pouvoir discrétionnaire du Comité.

La pratique antérieure est également pertinente et révélatrice. Le taux d'intérêt à appliquer pour le calcul des sommes en capital dues à titre de conversion a été modifié à trois reprises depuis que l'alinéa *c* de l'article 11 des Statuts de la Caisse des pensions a été adopté sous sa forme actuelle : de 3,25 %, il est passé à 4 % avec effet au 1er janvier 1972, à 4,5 % avec effet au 1er janvier 1983 et à 6,5 % avec effet au 1er janvier 1985. Toutes ces modifications ont été arrêtées par le Comité. La première et la deuxième ne sont même pas mentionnées dans les résolutions de l'Assemblée générale concernant les rapports annuels du Comité qui en font état (résolutions 33/120 du 19 décembre 1978 et 37/131 du 17 décembre 1982). Il est vrai que l'Assemblée a approuvé la plus récente des trois augmentations, mais elle l'a fait à l'occasion de l'adoption d'une disposition de sa résolution portant sur un ensemble de propositions dont tous les autres éléments exigeaient son approbation (alinéa *g* du paragraphe 1 de la résolution 39/246 du 18 décembre 1984); comme l'Assemblée s'est bornée à confirmer la décision déjà prise par le Comité, expressément visée comme telle dans la résolution, la question de l'effet juridique ou de la nécessité de cette partie de la résolution de l'Assemblée n'avait pas lieu de se poser.

On notera enfin que, bien qu'il soit envisagé de modifier non pas le taux d'intérêt de 6,5 % fixé par le Comité lui-même en 1984 mais sa date ou ses modalités d'application, une telle décision ne serait pas pour autant soustraite aux exigences de l'alinéa *c* de l'article 11 des Statuts car la période durant laquelle un taux d'intérêt doit être utilisé — ou les calculs aux fins desquels il doit être utilisé — sont des éléments inséparables du taux d'intérêt lui-même et il est impossible de dissocier les deux composantes de la décision en cause.

B. — *Questions de fond : droits acquis et non-rétroactivité*

La modification envisagée — appliquer le taux d'intérêt de 6,5 % à l'ensemble de la période de service accomplie par les participants à la Caisse des pensions et non pas seulement aux périodes de service accomplies à partir du

1er janvier 1985 (date postérieure à celle à laquelle le taux majoré était initialement censé devoir s'appliquer) — soulève également de sérieux problèmes de fond : ne priverait-elle pas les participants d'un droit acquis et n'irait-elle pas à l'encontre du principe selon lequel les modifications dans les conditions d'emploi ne sont pas susceptibles d'application rétroactive ?

Si ces questions se posent c'est parce qu'en appliquant aux pensions un taux majoré pour ce qui est non seulement des périodes d'emploi futures mais aussi des périodes d'emploi déjà accomplies, on impose aux participants une réduction immédiate, à compter de la date effective du nouveau régime, des sommes en capital auxquelles ils ont droit. Ainsi, dans l'hypothèse où la nouvelle règle prendrait effet au 1er avril 1986, un fonctionnaire partant en retraite le 31 mars 1986 verrait calculer la somme en capital à laquelle il peut prétendre sur la base d'un taux composite qui serait de 3,25 % pour sa tranche de service antérieure à 1979, de 4,5 % pour 1983 et 1984 et de 6,5 % pour 1986. A supposer que l'intéressé prenne sa retraite un jour plus tard, le calcul serait entièrement effectué sur la base d'un taux de 6,5 % et aboutirait donc à une somme en capital considérablement moins élevée. S'agissant d'une prestation due dans son intégralité pour une période de service accomplie, on se trouve manifestement en présence d'un droit acquis, lequel ne peut être réduit unilatéralement. Le concept de droit acquis signifie au moins ceci que la réduction d'une somme d'argent calculée entièrement sur la base de services déjà accomplis est proscrite.

Jusqu'à une date récente d'ailleurs, la chose ne semble pas avoir été contestée. Dans chacun de ses rapports à l'Assemblée générale (A/33/9, par. 93; A/37/9, par. 36; A/39/9, par. 20), le Comité a indiqué que c'était essentiellement pour préserver les droits acquis qu'il avait décidé d'appliquer le nouveau taux d'intérêt à la période à venir, c'est-à-dire aux périodes de service accomplies postérieurement à la fin de l'année durant laquelle la décision est intervenue. Dans les deux premiers cas, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a expressément relevé ces références aux droits acquis dans ses rapports à l'Assemblée mais n'a pas formulé d'observations critiques ou autres à leur sujet (A/33/375, par. 32, A/37/674, par. 10); ce n'est que l'année dernière qu'il a déclaré ne pas partager l'avis « que les droits acquis interviennent nécessairement dans les questions concernant le taux d'intérêt » (A/39/608, par. 10), position qu'il a réitérée cette année (A/40/848, par. 7).

Strictement parlant, c'est-à-dire si l'on se réfère exclusivement au taux d'intérêt lui-même, les doutes récemment émis par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires peuvent se justifier sur le plan juridique. Il est vrai qu'il n'y a pas de droit acquis à tels ou tels taux d'intérêt ou d'escompte, tables de mortalité ou modes de calcul ou à l'intervention de tel ou tel organe dans l'établissement des taux ou tables de mortalité ou la détermination des modes de calcul. Le fait demeure que même si, comme l'a noté le Comité de la Caisse des pensions, « les jugements des tribunaux administratifs... ne fournissent pas de définition détaillée et cohérente de la notion de "droits acquis" » (A/40/9, par. 67), la réduction d'une somme d'argent due au titre de services passés a toujours,

comme en témoigne l'affaire *Mortished*[4], été considérée comme allant à l'encontre du principe des droits acquis.

A la question des droits acquis se rattache étroitement celle de la rétroactivité, notion sur laquelle le Tribunal administratif des Nations Unies a basé son jugement n° 360 rendu dans l'affaire *Taylor*[5] contre la Caisse des pensions. Bien que, dans certaines situations, on puisse s'interroger sur la portée de cette notion, il convient de souligner que l'application d'un taux d'intérêt majoré pour calculer les sommes en capital dues au titre de pensions correspondant à des périodes de service entièrement accomplies comporte des éléments de rétroactivité qui ont peu de chances d'être entérinés par le Tribunal. Le principe est que, lorsqu'un fonctionnaire travaille, il doit connaître tous les éléments de sa rémunération pendant la période correspondante : aucun changement ultérieur des règles, même apparemment destiné à s'appliquer exclusivement à titre prospectif, n'est admissible s'il a pour effet de réduire un montant dû au titre d'une période de service passée.

La remarque a été faite que l'utilisation du taux d'intérêt de 6,5 % pour toutes les périodes de service passées aurait pour corollaire la mise en vigueur rétroactive, pour toutes ces périodes, de nouvelles tables de mortalité qui, parce qu'elles seraient basées sur une longévité accrue, seraient favorables aux participants à la Caisse des pensions — en ce sens qu'elles tendraient à accroître le montant des sommes en capital en lesquelles une partie des pensions peut être convertie. Nous croyons comprendre toutefois que cet effet favorable ne compenserait qu'en partie l'effet négatif d'une augmentation du taux d'intérêt. Si tel est le cas, c'est-à-dire si l'effet combiné de l'augmentation du taux d'intérêt et de la mise en vigueur de nouvelles tables de mortalité est de réduire les sommes en capital dues au titre de périodes de service déjà accomplies, il y a malgré tout, en fin de compte, atteinte aux droits acquis et au principe de la non-rétroactivité.

Enfin, l'idée a, me dit-on, été émise que puisque la somme en capital n'est qu'un substitut de la pension complète pour lequel les intéressés optent librement, il ne peut pas y avoir d'obstacle juridique à ce qu'elle soit réduite dès lors que la pension périodique reste elle-même inchangée. Rien n'est moins vrai. Il est clair que si une personne a le droit de choisir entre plusieurs formules, il suffit que l'une de ces formules devienne moins intéressante pour que l'arrangement, dans son ensemble, perde de sa valeur. En l'occurrence, un participant partant en retraite qui a besoin d'une somme d'argent pour une fin particulière, par exemple pour acheter une maison pour sa retraite, serait de toute évidence négativement affecté par une réduction de la somme en capital à laquelle il a droit, quel que soit le sort fait à la prestation périodique.

En conclusion, ma position se résume comme suit : la proposition tendant à ce que l'Assemblée générale applique, aux fins du calcul des sommes en capital en lesquelles les pensions de retraite peuvent être partiellement converties, un taux d'intérêt majoré pour l'ensemble des périodes de service passées, oblige à réfléchir très sérieusement, sur le plan procédural, aux limites du pouvoir de l'Assemblée d'exercer des attributions qu'elle a déléguées à un organe interinstitutionnel tripartite et, sur le fond, aux droits

acquis des participants à la Caisse et à leur droit de ne pas se voir imposer de réformes rétroactives.

---

12. APPLICATION AUX AGENTS DIPLOMATIQUES D'UNE LOI PRÉVOYANT LE PAIEMENT D'UNE REDEVANCE ANNUELLE POUR L'UTILISATION DES AUTOROUTES — FAUT-IL CONSIDÉRER LA REDEVANCE COMME LA RÉMUNÉRATION DE SERVICES AU SENS DU PARAGRAPHE 1 DE L'ARTICLE 23 ET DE L'ALINÉA *e* DE L'ARTICLE 34 DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1961 SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES OU COMME UNE TAXE DONT LES AGENTS DIPLOMATIQUES DOIVENT ÊTRE EXONÉRÉS CONFORMÉMENT À LA RÈGLE GÉNÉRALE POSÉE À L'ARTICLE 34 DE LA CONVENTION ? — LES VÉHICULES OFFICIELS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES DANS LE PAYS HÔTE DOIVENT-ILS ÊTRE EXEMPTS DE LA REDEVANCE EU GARD À L'ACCORD DE SIÈGE ?

Mémorandum adressé au Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève

1. Je me réfère au mémorandum que vous avez envoyé le 30 janvier 1985 au Secrétaire général au sujet de l'application d'une loi prévoyant le versement d'une redevance pour l'utilisation des autoroutes, mémorandum auquel vous avez joint copie d'une invitation du Président du Comité diplomatique à vous enquérir auprès du Cabinet du Secrétaire général à New York des mesures qui pourraient être prises pour défendre les privilèges et immunités des représentants diplomatiques dans le pays hôte, prévus à l'article 34 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques[6].

2. Il ressort de la correspondance pertinente que, pour les autorités du pays intéressé, la redevance est un péage et doit donc être considérée comme la rémunération de services au sens du paragraphe 1 de l'article 23 et de l'alinéa *e* de l'article 34 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, tandis que le Comité diplomatique voit dans la redevance une taxe, dont les agents diplomatiques doivent être exonérés en vertu de la règle générale énoncée à l'article 34 de la Convention dans les termes suivants : « L'agent diplomatique est exempt de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux... ». La question qui se pose est donc de savoir si la redevance correspond à la rémunération de services ou à une taxe et le contexte juridique dans lequel cette question doit être examinée est la Convention de Vienne et notamment son article 34.

3. Comme vous le savez, l'article 34 n'emporte pas exonération de tous les types d'impôts et taxes. Il existe dans presque tous les pays une telle gamme et une telle variété d'impôts et taxes qu'il est difficile de formuler avec précision une règle générale en cette matière. La solution adoptée par la Convention de Vienne est de poser une règle générale suivie d'une liste des taxes, impôts et droits dont les agents diplomatiques ne sont pas exempts. Il est admis en droit international — et le principe est codifié par la Convention de Vienne — que l'exonération ne joue pas pour les impôts « perçus en

rémunération de services rendus ». Bien que cette formule ne soit pas définie par la Convention de Vienne, la pratique semble confirmer qu'elle englobe les taxes ou impôts locaux perçus en rémunération de services fournis au titre d'immeubles et les péages lorsque les recettes correspondantes servent à l'entretien de la route ou du pont considéré (voir, par exemple, le *Guide de la pratique diplomatique de Satow*)[7].

4. Il ressort clairement de ce qui précède que si le mode de perception de la redevance était différent et si les autorités faisaient payer, au lieu d'une taxe annuelle, un péage pour chaque utilisation des autoroutes, le prélèvement en question relèverait incontestablement de la catégorie visée à l'alinéa *e* de l'article 34 de la Convention de Vienne. De l'avis du Bureau des affaires juridiques, la nature d'un impôt doit s'apprécier non pas en fonction de son mode de perception mais compte tenu de son but et de son incidence.

5. Le Comité diplomatique a invoqué deux arguments qui, selon lui, militent contre l'assimilation de la redevance à un paiement en rémunération de services. Le premier a trait au critère de la proportionnalité et au fait que le paiement exigé est le même, que le service (c'est-à-dire l'autoroute) soit utilisé une seule fois ou de façon répétée. Il est vrai que le prélèvement est d'un montant fixe mais il n'est pas obligatoire et ne frappe que les conducteurs qui souhaitent emprunter les routes visées par la loi à l'examen. En second lieu, vous mentionnez la question de l'emploi des sommes perçues et la nécessité de faire la preuve que ces sommes servent exclusivement à l'entretien des routes en question. Nous ne croyons pas qu'au regard du droit international l'Etat en cause soit tenu d'établir que les sommes perçues servent exclusivement à cet usage mais il est certain que la redevance ne peut être considérée comme un paiement en rémunération de services que si elle a un certain rapport avec l'entretien des routes. A notre avis, une telle relation existe puisque les autorités qui perçoivent la redevance assurent aussi directement ou indirectement l'entretien des routes.

6. Pour les raisons qui viennent d'être exposées, le Bureau des affaires juridiques estime que la redevance correspond à la rémunération de services au sens de l'alinéa *e* de l'article 34 de la Convention de Vienne.

7. Reste enfin la question de l'exemption accordée aux véhicules officiels des organisations internationales ayant leur siège dans l'Etat intéressé, exemption prévue à l'alinéa *e* de l'article 2 de loi à l'examen. A première vue, une telle exemption paraît incompatible avec la thèse selon laquelle la redevance correspond à la rémunération de services puisque l'Accord de siège pertinent[8] prévoit, à l'alinéa *a* de la section 5, que l'Organisation ne demandera pas l'exonération des impôts qui ne représenteraient en fait que la simple rémunération de services publics. Les autorités compétentes ont précisé à ce propos que : « ... l'expression "impôts perçus en rémunération de services rendus" contenue dans l'Accord de siège a été interprétée de façon restrictive par l'Organisation des Nations Unies et par [nom de l'Etat intéressé]. »

8. En fait, la notion de « simple rémunération de services rendus » à laquelle il est fait appel à l'alinéa *a* de la section 5 de l'Accord de siège pertinent (et à l'alinéa *a* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[9]) est plus limitée que celle dont il est question

à l'alinéa *e* de l'article 34 de la Convention de Vienne et elle a toujours été interprétée de manière restrictive par l'Organisation. Pour les Nations Unies, l'exonération des impôts directs est absolue et ne souffre qu'une exception, celle des impôts perçus en rémunération de services rendus, lesquels s'entendent strictement de services d'utilité publique (eau, gaz, électricité, etc.). Nous vous renvoyons à cet égard à l'avis juridique émis par notre Bureau le 27 février 1968[10] et à la Pratique suisse en matière de droit international public, 1977[11]. La position prise par les autorités de l'Etat intéressé cadre donc, à notre avis, avec la pratique établie de longue date sur la base de l'Accord de siège et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et est en harmonie avec la pratique constante de l'Organisation à cet égard.

9. Dans votre mémorandum, vous nous demandez également quelle attitude prendre vis-à-vis du Comité diplomatique. La position de l'Organisation sur la question peut être portée à la connaissance du Comité. Elle ne lie évidemment pas la communauté diplomatique vivant dans l'Etat intéressé (mis à part les hauts fonctionnaires de l'Organisation) encore qu'elle ait peut-être un certain poids. Il y a également lieu de noter que l'exemption en faveur des véhicules officiels de l'Organisation est fondée sur une certaine interprétation de l'Accord de siège qui ne vaut pas pour les agents diplomatiques. Il est clair toutefois que si le Comité diplomatique devait maintenir sa position sur la nature de la redevance, il y aurait, semble-t-il, une divergence entre l'Etat intéressé et certains au moins des Etats Membres quant à l'interprétation des articles 23 et 34 de la Convention de Vienne. Puisque l'Etat intéressé est partie au Protocole de signature facultative concernant le règlement obligatoire des différends, il est loisible à n'importe quelle autre partie d'avoir recours aux procédures prévues dans ce Protocole. Point n'est besoin, semble-t-il, de porter l'affaire devant la Cour internationale de Justice mais l'accord pourrait sans doute se faire sur un autre mode de règlement, tel que l'arbitrage par un arbitre unique. Le Secrétaire général serait naturellement tout disposé à offrir ses bons offices aux parties afin de faciliter un tel accord.

28 février 1985

---

13. Transport de personnel n'ayant pas de lien avec les Nations Unies dans des véhicules ou appareils utilisés par des missions de maintien de la paix — Question de la responsabilité de l'Organisation au cas où une personne de l'extérieur habilitée est blessée ou trouve la mort au cours d'un déplacement dans un véhicule ou un appareil utilisé par une mission de maintien de la paix

Mémorandum adressé à l'Administrateur hors classe, Bureau des Secrétaires généraux adjoints aux affaires politiques spéciales

1. Le Bureau des affaires juridiques a réexaminé la question de la responsabilité de l'Organisation au titre du transport de personnel n'ayant pas de lien avec les Nations Unies dans des véhicules ou appareils utilisés par

des missions de maintien de la paix et, en particulier, la question de savoir si le moyen le plus opportun et le plus efficace de régler ce problème serait d'envoyer une lettre aux représentants permanents des pays qui fournissent des contingents.

2. Après plus ample examen, le Bureau des affaires juridiques est parvenu à la conclusion qu'une lettre du Conseiller juridique demande aux gouvernements de souscrire à une clause d'exonération de responsabilité ne permettrait d'atteindre le résultat souhaité qu'au regard des gouvernements intéressés mais ne mettrait pas l'Organisation à l'abri de réclamations individuelles provenant de tierces parties.

3. Le Bureau des affaires juridiques croit qu'il faut distinguer entre les passagers selon qu'ils sont ou non habilités par les pays qui fournissent des contingents. Dans la première hypothèse, il est tacitement entendu entre les gouvernements intéressés et l'Organisation que ceux-ci tiendront celle-là quitte de toute réclamation du type envisagé. Cette convention tacite pourrait être explicitée en incluant, dans les « conditions normales » auxquelles est assujettie l'acceptation de personnes de l'extérieur, une clause selon laquelle le gouvernement s'engage à exonérer l'Organisation de toute responsabilité en cas de décès ou d'atteinte à l'intégrité physique de l' ou (des) intéressé(s). Dans la deuxième hypothèse, on pourrait étendre à toutes les missions de maintien de la paix la pratique actuellement suivie à la FINUL qui consiste à faire signer à chacun des intéressés une décharge de responsabilité.

22 mars 1985

---

14. Quelle est la position de l'Organisation des Nations Unies et quels sont ses droits, en vertu de la Convention internationale sur les télécommunications et de l'Accord de siège de l'ONUDI, par rapport au réseau de communication dont dispose l'ONUDI à Vienne ?

Mémorandum adressé au Sous-Secrétaire général aux services généraux

1. Dans votre mémorandum du 25 mars 1985, vous demandez si l'Organisation serait juridiquement fondée à conserver la propriété et la maîtrise du réseau de communication des Nations Unies dont dispose actuellement l'ONUDI à Vienne, une fois que cette dernière aura acquis le statut d'institution spécialisée.

2. La position et les droits de l'Organisation à cet égard découlent essentiellement de deux instruments, à savoir la Convention internationale des télécommunications[12] et l'Accord de siège de l'ONUDI[13].

3. En vertu de la Convention internationale des télécommunications et de l'Accord ONU/Union internationale des télécommunications, l'ONU se trouve à peu près dans la même situation que les Etats membres de l'UIT et possède tous les droits d'une administration membre, y compris le droit d'enregistrer des fréquences. Les institutions spécialisées ne jouissent pas de

ce statut ni de la totalité de ces droits. C'est ce qui est précisé dans plusieurs résolutions de la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT (Nairobi, 1982), à savoir les résolutions 39, 40 et 41. La résolution 40 est particulièrement pertinente en ce qu'elle confirme que nonobstant l'article IV, section 11, de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées[14], ces dernières ne jouissent pas des droits que possèdent les gouvernements et l'ONU en vertu de la Convention internationale des télécommunications.

4. Aux termes de l'alinéa *a* de la section 4 de l'Accord de siège de l'ONUDI entre l'Organisation des Nations Unies et l'Autriche :

> « *a*) L'Organisation des Nations Unies est autorisée, pour ses besoins officiels, à installer et exploiter une ou plusieurs stations de radio émettrices et réceptrices qui seront reliées au réseau de radiocommunication des Nations Unies aux points voulus et échangeront des communications avec ce réseau. En tant qu'administration de télécommunication, l'Organisation des Nations Unies exploitera ses services de télécommunication conformément à la Convention internationale des télécommunications et au règlement y annexé. L'Organisation des Nations Unies communiquera les fréquences utilisées par ces stations au Gouvernement et au Comité international d'enregistrement des fréquences. »

Il y a lieu de noter que cette clause vise expressément l'Organisation des Nations Unies quand bien même presque toutes les autres dispositions de l'Accord, y compris l'alinéa *b* de la section 4 (octroi de facilités appropriées à l'ONUDI en matière de radiodiffusion conformément aux accords techniques qui seront conclus avec l'Union internationale des télécommunications), et les sections 13 et 14 (exemption des communications de l'ONUDI de toute forme de censure; droit de l'ONUDI d'employer des codes et de diffuser en Autriche) se réfèrent à l'ONUDI. Il est donc clair que le Gouvernement autrichien admet lui aussi que l'ONU a une situation à part en matière de télécommunication et que, quels que soient les changements que puisse subir l'Accord de siège du fait de l'accession de l'ONUDI au statut d'organisation indépendante de l'ONU, les droits prévus à l'alinéa *a* de la section 4 ne sont au nombre de ceux qui seront transférés à la nouvelle organisation.

5. Compte tenu de ce qui précède et eu égard également au fait que l'ONU est la seule organisation à vocation universelle qui soit à même d'exploiter un réseau mondial de communication alors que des organisations comme l'ONUDI sont tout au plus en mesure d'exploiter un terminal d'un tel système dans une ville déterminée, il nous paraît juridiquement tout à fait légitime que l'ONU conserve le réseau, par exemple le réseau envisagé de transmission alternative téléphonie-données (AVD), lui appartienne et relève de son contrôle.

6. A cet égard, il y a lieu de noter que le paragraphe 9 de la résolution relative aux dispositions transitoires[15] autorise le Secrétaire général à transférer à la nouvelle institution « les avoirs de l'Organisation des Nations Unies utilisés par l'actuelle [ONUDI] ». Toutefois, le rapport de la réunions officielle sur la transformation de l'ONUDI en institution spécialisée (Vienne, 16 au 20 mai 1983)[16] indique que les Etats participants ont reconnu

que la question des modifications éventuelles à apporter aux accords entre l'Organisation des Nations Unies et l'ONUDI du fait de la conversion de l'ONUDI en institution spécialisée ne devrait être réglée qu'une fois la conversion effectuée. Cette recommandation pourrait certes faire obstacle à l'introduction, au stade actuel, de changements en ce qui concerne les installations existantes mais la décision antérieure de l'Assemblée générale indique que, pour éviter les difficultés au moment de la scission, les réseaux de communication nouveaux qui pourraient être établis par l'ONU seront, dès le départ, exploités sous l'égide du Bureau des Nations Unies à Vienne et non sous celle de l'ONUDI.

7. Compte tenu de ces considérations juridiques, il semble opportun et souhaitable que le terminal du réseau AVD soit situé dans le périmètre du Bureau des Nations Unies à Vienne et que son fonctionnement soit assuré par des fonctionnaires de ce Bureau.

15 avril 1985

---

15. Juridiction des Nations Unies dans les locaux dont elle est locataire — Accords additionnels à l'Accord de siège — Responsabilité du service de la sécurité et de la sûreté en ce qui concerne les mesures à prendre pour prévenir et combattre les incendies dans les locaux dont l'Organisation est locataire

Mémorandum adressé au Chef du Service de la sécurité et de la sûreté

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 15 février 1985 nous demandant un avis sur la juridiction des Nations Unies en général, et sur la responsabilité du Service de la sécurité et de la sûreté en particulier, au regard de la question évoquée aux pages 13 à 15 du rapport n° 6-82 du Service de la gestion administrative, celle des mesures à prendre pour prévenir et combattre les incendies dans les locaux dont l'Organisation est locataire, dans les buildings DC-I, DC-II et Alcoa et au 304 Est 45e Rue.

A. — *Immunité des locaux*

2. Tout terrain ou bâtiment occupé par l'Organisation en dehors de la zone du district administratif, telle qu'initialement définie, doit être incorporé au district administratif par voie d'accord additionnel à l'Accord de siège[17], conformément à l'alinéa *a*, 2, de la section 1 de ce même accord qui est conçu comme suit :

> « 2) Tous autres terrains ou constructions qui viendraient à être incorporés au district administratif conformément à un accord additionnel avec les autorités américaines compétentes. »

3. A ce jour, trois accords additionnels ont été conclus. Les buildings DC-I et Alcoa sont déjà couverts par le troisième Accord additionnel conclu en 1980. Le 5 novembre 1984, le Bureau des affaires juridiques a soumis à la Mission des Etats-Unis le projet d'un quatrième accord additionnel qui couvre notamment les locaux pris à bail dans le building DC-II et au 304 Est

45e Rue. Une fois le quatrième accord additionnel conclu, le building DC-II et les bureaux sis au 304 Est 45e Rue seront inviolables en vertu de l'alinéa *a* de la section 9 de l'Accord de siège qui est conçu comme suit :

« *a*) Le district administratif sera inviolable. Les agents ou fonctionnaires des Etats-Unis d'Amérique, relevant d'une autorité fédérale, d'Etat ou locale, qu'ils soient administratifs, judiciaires, militaires ou de police, ne pourront entrer dans le district administratif pour y exercer leurs fonctions officielles qu'avec le consentement du Secrétaire général et dans les conditions acceptées par celui-ci. L'exécution des actes de procédure, y compris la saisie de biens privés, ne pourra avoir lieu dans le district administratif qu'avec le consentement et dans les conditions approuvées par le Secrétaire général. »

4. Toutefois, même préalablement à la conclusion du quatrième accord additionnel, les locaux pris à bail dans le building DC-II et au 304 Est 45e Rue sont inviolables en vertu de la section 3 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[18] aux termes de laquelle :

« Les locaux de l'Organisation sont inviolables... »

5. L'alinéa *b* de la section 7 de l'Accord de siège a la teneur suivante :

« *b*) 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. »

6. Toutefois, selon la section 8 de ce même Accord :

« L'Organisation des Nations Unies aura le droit d'édicter des règlements exécutoires dans le district administratif et destinés à y créer, à tous les égards, les conditions nécessaires au plein exercice de ses attributions. Les lois ou règlements fédéraux, d'Etat ou locaux des Etats-Unis ne seront pas applicables à l'intérieur du district administratif, dans la mesure où ils seraient incompatibles avec un des règlements que l'Organisation des Nations Unies a le droit d'édicter en vertu de la présente section. Tout différend entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis sur la question de savoir si un règlement de l'Organisation des Nations Unies est compatible avec la présente section, ou si une loi ou réglementation fédérale, d'Etat ou locale est incompatible avec l'un quelconque des règlements édictés par l'Organisation des Nations Unies, conformément aux dispositions de la présente section, devra être rapidement réglé selon la procédure prévue à la section 21. Jusqu'à la solution du différend, le règlement de l'Organisation des Nations Unies restera applicable, et la loi ou la réglementation fédérale, d'Etat ou locale sera inapplicable dans le district administratif dans la mesure où l'Organisation des Nations Unies la considère comme incompatible avec ledit règlement. Cette section ne fera pas obstacle à l'application raisonnable des règlements de protection contre l'incendie édictés par les autorités américaines compétentes. »

B. — *Régime juridique applicable dans les locaux de l'Organisation*

7. Il convient de noter que les règlements concernant le district administratif doivent être approuvés par l'Assemblée générale conformément à la résolution 481 (V) de l'Assemblée du 12 décembre 1950. Aucun de ceux (au nombre de trois) qui ont été approuvés jusqu'à présent par l'Assemblée

générale n'a trait en quoi que ce soit aux mesures à prendre pour prévenir et combattre l'incendie. Il paraît peu probable qu'un règlement en la matière soit proposé par le Secrétaire général ou approuvé par l'Assemblée. En tout état de cause, comme on l'a vu, la dernière phrase de la section 8 de l'Accord de siège dispose ce qui suit :

> « Cette section ne fera pas obstacle à l'application raisonnable de règlements de protection contre l'incendie édictés par les autorités américaines compétentes. »

8. S'agissant de locaux pris à bail, qu'ils soient ou non incorporés au district administratif par voie d'accord additionnel, il est à noter que les propriétaires sont tenus de respecter la réglementation de l'Etat et de la municipalité et que leurs obligations à cet égard passent à l'Organisation en sa qualité de locataire. Sur le plan de ses obligations contractuelles vis-à-vis des propriétaires, l'Organisation s'est engagée, dans les contrats de bail, à se conformer à la réglementation municipale en matière d'incendie. Une clause à cet effet figure, en conséquence, à l'article 6 des baux relatifs aux buildings DC-I, DC-II et Alcoa et aux locaux sis au 304 Est 45e Rue, sous le titre « Prescriptions de la loi, incendie, assurance, inondation ».

C. — *Autres raisons de respecter la réglementation locale en matière d'incendie*

9. Aux termes de l'alinéa *a* de la section 17 de l'Accord de siège,

> « *a*) Les autorités américaines compétentes feront usage *dans la mesure où le Secrétaire général le demandera* des pouvoirs dont elles disposent à cet égard pour assurer la fourniture au district administratif, à des conditions équitables, des services publics nécessaires, y compris l'électricité, l'eau, le gaz, les services postaux, téléphoniques, télégraphiques, les transports, l'évacuation des eaux, l'enlèvement des ordures, les services d'incendie, l'enlèvement de la neige, etc. ». (C'est nous qui soulignons.)

10. Pour pouvoir profiter de la protection prévue par cet alinéa, l'Organisation doit évidemment, pour des raisons pratiques, consentir à en bénéficier car toute mesure que les autorités locales pourraient avoir à rendre en cas d'incendie ou autre sinistre s'en trouvera facilitée. C'est de toute façon, ainsi qu'on l'a indiqué au paragraphe 5 ci-dessus, la seule voie qui lui soit ouverte aussi longtemps que n'aura pas été édicté un règlement conformément à l'Accord de siège.

11. Même dans le district administratif d'origine, l'Organisation accepte de se conformer à la réglementation municipale en matière d'incendie parce qu'elle en considère les prescriptions comme objectives et raisonnables et comme répondant à ses préoccupations, à savoir assurer une protection adéquate contre l'incendie et autres sinistres.

12. Pour les raisons indiquées plus haut, il faut établir une coordination avec la ville de New York et entamer des négociations directes avec le corps des pompiers et la ville pour arrêter les normes et procédures applicables en matière de prévention des incendies et mettre en place un dispositif efficace en cas d'incendie ou autre sinistre afin de minimiser les dangers ou les dégâts causés par le feu. La négociation et la mise en œuvre du plan de coordination et l'établissement de procédures sont des tâches administra-

tives mais le Bureau des affaires juridiques serait disposé à prêter son concours selon que de besoin.

13. Nous suggérons qu'une fois que les arrangements voulus auront été arrêtés avec le corps des pompiers de la ville et qu'il existera un plan de coordination, les propriétaires intéressés soient informés des arrangements et du plan en question et soient invités à en prendre acte par écrit. Nous préférerions procéder ainsi plutôt que d'essayer de négocier des amendements aux baux en cours, chose que les propriétaires ne seraient peut-être pas disposés à faire.

28 mai 1985

---

16. Etablissement dans un Etat Membre de taux de change dérivant du marché parallèle — En vertu de l'accord de base type en matière d'assistance conclu entre le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Etat membre intéressé, le PNUD reste en droit de bénéficier du taux de change le plus favorable

Mémorandum adressé au Chef de la Section de la trésorerie, Programme des Nations Unies pour le développement

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 2 décembre 1985 dans lequel vous demandez un avis juridique sur l'application de l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article X de l'Accord de base type en matière d'assistance conclu en 1981 entre le PNUD et un Etat membre.

2. La signature de l'Accord s'est accompagnée d'un échange de lettres reflétant les positions communes du Gouvernement et du PNUD relativement : 1) à tout nouvel accord de base type en matière d'assistance que le PNUD pourrait mettre au point pour l'ensemble de ses partenaires à l'avenir; 2) aux droits de propriété intellectuelle. Ces deux points mis à part, l'Etat membre intéressé a accepté l'Accord sans réserve ni modification, en particulier l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article X, qui dispose que le PNUD, les organisations chargées de l'exécution, leurs experts et les autres personnes fournissant des services pour leur compte se verront accorder par le Gouvernement, entre autres droits et facilités, le taux de change légal le plus favorable.

3. Une ordonnance (n° 181) concernant les taux de change dérivant du marché parallèle a été promulguée à peine six semaines après la signature de l'Accord. En vertu de son article 1, un marché parallèle pour les devises est officiellement établi. Sur ce marché, l'achat et la vente de devises sont régis par l'offre et la demande. L'article 4 dispose que les cours du marché parallèle s'appliqueront à toutes les transactions non commerciales — lesquelles incluent normalement les opérations des organisations intergouvernementales; toutefois, l'article 5 soustrait au champ d'application de l'article 4 les ressources des organisations internationales, régionales et arabes.

4. L'ordonnance établit un marché parallèle basé sur l'application, en tant que taux de change légal, du taux de l'offre et de la demande déterminé par le marché. Si le taux parallèle est le taux de change le plus favorable, le PNUD a, selon nous, le droit d'en profiter sur la base de l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article X de l'Accord de base type du PNUD en matière d'assistance, nonobstant la promulgation ultérieure de l'ordonnance qui, pour ce qui est du PNUD, est incompatible avec l'Accord, lequel ne peut être unilatéralement modifié par aucune des parties.

5. Le Bureau des affaires juridiques confirme donc que le PNUD a le droit de bénéficier du taux de change pratiqué sur le marché parallèle si ce taux est le plus favorable, nonobstant les restrictions apparemment prévues par le paragraphe B de l'article 5 de l'ordonnance.

17 décembre 1985

---

17. Question de savoir comment disposer d'un véhicule d'un centre d'information des Nations Unies compte tenu de la réglementation douanière promulguée dans un Etat Membre — Alinéa *b* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies

Mémorandum adressé au Chef du service administratif du Département de l'information

1. Votre mémorandum du 13 décembre 1985 sur la question de savoir comment disposer d'un véhicule d'un Centre d'information des Nations Unies a été renvoyé au Bureau des affaires juridiques pour avis.

2. Nous notons que le véhicule en question est un véhicule officiel du Centre d'information, c'est-à-dire qu'il est la propriété des Nations Unies. L'alinéa *b* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[18], à laquelle l'Etat hôte est partie, indique clairement que les biens des Nations Unies sont exonérés des taxes d'importation à l'égard des objets importés par l'Organisation pour son usage officiel. Ces articles ne doivent pas être vendus sur le territoire du pays où ils ont été introduits à moins que ce ne soit dans des conditions agréées par le gouvernement de ce pays.

3. La Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ne précise pas les conditions auxquelles est subordonnée la revente et se borne à fixer le principe général que les conditions seront agréées par le gouvernement. Sous l'empire de la réglementation douanière de 1963, aucun problème ne se posait si le véhicule était revendu au bout de cinq ans puisqu'il n'y avait pas de droits à payer. Selon la réglementation douanière de 1983, en revanche, certains droits doivent être acquittés. De l'avis du Bureau des affaires juridiques, la nouvelle réglementation douanière offre l'occasion de faire jouer l'alinéa *b* de la section 7 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Il convient tout d'abord de noter que la réglementation douanière de 1983 n'est pas censé déroger aux exemptions de droits de douane accordées aux organisations internationales. En

second lieu, la formule qu'elle prévoit semble être assez souple pour permettre un examen des transactions cas par cas.

4. Compte tenu de ce qui précède, le Centre doit essayer de parvenir à un accord avec le gouvernement intéressé sur les conditions de la revente, compte tenu de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et de la législation interne. De cette manière, le Centre devrait être en règle avec les nouvelles prescriptions.

24 décembre 1985

---

18. Conditions dans lesquelles les fonctionnaires des organisations internationales et les représentants d'Etats membres de ces organisations sont admis à entrer et à résider aux Etats-Unis

Note adressée au Représentant permanent d'un Etat Membre auprès des Nations Unies

Le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a l'honneur de se référer à la note en date du 12 décembre 1984 que le Représentant permanent a adressée au Secrétaire général pour s'enquérir du régime applicable, aux Etats-Unis, aux fonctionnaires d'organisations internationales et aux représentants d'Etats membres de ces organisations en ce qui concerne l'exemption de la législation sur l'immigration.

Les renseignements fournis ci-dessous sont basés sur les textes applicables, qu'il s'agisse d'instruments internationaux ou de lois internes adoptées en exécution d'obligations internationales, et sur la pratique suivie par l'Organisation dans l'interprétation de ces textes dans une perspective universelle.

Question a

[L'exemption des restrictions d'immigration accordée aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des principales organisations internationales aux Etats-Unis ainsi qu'aux représentants des Etats membres auprès de ces organisations est-elle, en règle générale, accordée aux autres organisations internationales, qu'elles aient ou non leur siège dans ce pays ?]

En vertu de la section 7 de l'*International Organizations Immunities Act*[19] des Etats-Unis, les représentants auprès d'une organisation internationale (terme qui, selon cette même loi, s'entend d'une organisation publique internationale dont les Etats-Unis font partie), ainsi que les fonctionnaires et agents d'une telle organisation et les membres de leur famille proche sont exemptés des restrictions d'immigration et des formalités d'enregistrement des étrangers. En ce qui concerne l'Organisation des Nations Unies, cette exemption est expressément prévue à l'alinéa *d* de la section 11 (Représentants des Etats Membres) et à l'alinéa *d* de la section 18 (Fonctionnaires) de

la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies du 13 février 1946[18], à laquelle les Etats-Unis sont partie.

Question b

[L'exemption des restrictions d'immigration s'étend-elle aux visas et permis d'entrée ?]

L'exemption des restrictions d'immigration ne libère pas les bénéficiaires désignés de l'obligation de satisfaire aux exigences des autorités américaines en matière de documents de voyage, y compris l'obtention de visas et de permis d'entrée. Toutefois les Etats Membres ne peuvent appliquer leurs réglementations d'une manière qui porte atteinte aux privilèges et immunités accordés aux catégories bénéficiant de l'exemption. L'alinéa *a* de la section 13 de l'Accord de siège[20] dispose que les visas nécessaires aux représentants des Etats Membres ou aux fonctionnaires, experts, représentants des médias ou des organisations non gouvernementales et aux personnes invitées à venir au Siège pour affaires officielles seront accordés sans frais et aussi rapidement que possible, En ce qui concerne les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies, les experts et autres personnes voyageant pour le compte de l'Organisation, les sections 25 et 25 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies disposent également que les demandes de visas (lorsque des visas sont nécessaires) devront être examinées dans le plus bref délai possible.

Question c

[Si des visas ou permis d'entrée sont nécessaires, le Gouvernement des Etats-Unis se considère-t-il comme *tenu* de les octroyer aux personnes dûment nommées ou accréditées en tant que fonctionnaires des organisations internationales ou représentants d'Etats membres de ces organisations pour leur permettre d'entrer et de séjourner dans le pays afin de s'acquitter de leurs fonctions officielles ?]

Les Etats-Unis ont assumé certaines obligations à cet égard conformément aux sections 11 et 13 de l'Accord de siège.

Question d

[Si des visas sont nécessaires, le Gouvernement des Etats-Unis en subordonne-t-il, ou se réserve-t-il le droit d'un subordonner l'octroi à certaines conditions, par exemple en exigeant que les fonctionnaires ou représentants des Etats membres se rendent directement au Siège de l'Organisation ou au lieu de réunion ou habitent à proximité, que les conjoints ne travaillent pas, etc. ?]

En règle générale, les Etats-Unis n'assujettissent pas l'octroi de visas à des restrictions concernant les déplacements ou le lieu de résidence. Les fonctionnaires de l'Organisation n'ont jamais été soumis à de telles restrictions. Dans un petit nombre de cas, des restrictions à la liberté de déplacement des représentants de certains Etats Membres ont été imposées, généralement sur la base de la réciprocité, avec l'assentiment de l'Etat d'envoi. L'Organisation n'accepte toutefois pas le principe de la réciprocité. Le droit de travailler des conjoints des représentants ou fonctionnaires n'est pas réglementé dans les textes officiels; il dépend largement de la politique et de

la pratique établies d'un commun accord par les Etats-Unis et l'Organisation.

Question e

[Les Etats-Unis se considèrent-ils autorisés à exclure pour des raisons de sécurité nationale des fonctionnaires ou représentants d'Etats membres indésirables, en vertu d'un droit qui primerait les dispositions des instruments internationaux pertinents ou existerait à titre résiduel ?]

Dans les rares cas où des motifs de sécurité ont été invoqués, des consultations entre l'Organisation et les Etats-Unis ont généralement permis de résoudre le problème. Si des preuves sérieuses d'activités répréhensibles lui sont présentées pour faire obstacle à l'admission de certaines personnes, l'Organisation s'incline. La charge de la preuve pèse en pareil cas sur le pays hôte.

Question f

[Le Gouvernement se réserve-t-il le droit d'expulser des fonctionnaires ou représentants d'Etats de nationalité étrangère qui abusent de leur privilège de résidence en se livrant à des activités incompatibles avec leur statut officiel ?]

L'alinéa *b* de la section 13 de l'Accord de siège définit la procédure à suivre en cas d'abus de privilège en question.

Question g

[Le Gouvernement des Etats-Unis considère-t-il le laissez-passer des Nations Unies comme un titre valable de voyage dont les fonctionnaires peuvent faire usage non seulement lorsqu'ils entrent pour la première fois aux Etats-Unis mais aussi lorsqu'ils sont en transit ou voyagent à l'occasion du congé dans les foyers ?]

Les Etats-Unis reconnaissent le laissez-passer comme un titre valable de voyage conformément à la section 24 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

Il est à noter, pour conclure, que les vues émises par le Secrétariat dans l'étude sur le statut, les privilèges et les immunités de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'AIEA[21] et dans les avis juridiques cités dans votre questionnaire[22] demeurent valables.

30 janvier 1985

---

19. Réclamation pour préjudice corporel présentée contre le Gouvernement d'un Etat Membre devant les tribunaux des Etats-Unis sur la base de la loi de 1976 sur les immunités des Etats étrangers

Lettre adressée à l'Attaché juridique de la Mission permanente d'un Etat Membre auprès des Nations Unies

Dans votre lettre du 28 janvier 1985 faisant suite à l'entretien qui a eu lieu dans mon bureau, vous sollicitez les observations et suggestions du

Bureau des affaires juridiques touchant une réclamation pour préjudice corporel présentée contre votre gouvernement. Avant d'examiner les divers problèmes soulevés dans votre lettre, je tiens à souligner que le Bureau des affaires juridiques ne peut fournir d'avis aux missions permanentes sur des points de droit privé que dans la mesure où sont en cause des questions de principe relevant du droit international ou intéressant les relations entre l'Organisation et le pays hôte. Pour des raisons évidentes, ce Bureau n'est pas compétent pour fournir des avis juridiques sur des questions relevant du droit et de la pratique internes des Etats Membres.

Comme nous l'avons souligné lors de notre entretien, la réclamation présentée en l'espèce trouve son fondement juridique dans la loi de1976 sur les immunités des Etats étrangers[23]. Cette loi a été promulguée par le Congrès des Etats-Unis dans le contexte d'une tendance, discernable au sein de la communauté internationale dans son ensemble, à opter pour une interprétation restrictive de l'immunité souveraine, soustrayant d'une manière générale les activités commerciales du champ d'application de ladite immunité. Comme vous le savez, la question des immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens est actuellement examinée par la Commission du droit international et par le Rapporteur spécial qui en est chargé. Le but essentiel de la loi sur les immunités des Etats étrangers est de soumettre les revendications d'immunité des Etats étrangers à l'appréciation des tribunaux des Etats-Unis agissant conformément aux principes énoncés dans la loi. La réclamation en cause est expressément présentée sur la base de la section 1605 (5) de la loi qui prévoit notamment qu'un Etat étranger ne peut se soustraire à la juridiction des tribunaux des Etats-Unis lorsqu'est en cause une demande en réparation d'un préjudice corporel subi aux Etats-Unis et causé par un acte ou une omission dommageable dudit Etat ou d'un de ses agents ou employés.

Depuis l'adoption de la loi de 1976 sur les immunités des Etats étrangers, une jurisprudence assez abondante s'est dégagée au sein des tribunaux des Etats-Unis. Les décisions prises sur la base de cette loi sont normalement publiées dans le recueil intitulé *International Legal Materials*, qui paraît sous l'égide de l'*American Society of International Law* et que l'on peut consulter dans les bibliothèques des Etats-Unis. Pour identifier d'éventuels précédents portant sur des affaires comparables, il faudrait entreprendre une vaste recherche jurisprudentielle dont il n'est pas possible au Bureau des affaires juridiques de se charger. Nous fondant toutefois sur notre connaissance générale de la pratique des tribunaux des Etats-Unis, nous croyons pouvoir dire que votre gouvernement aurait tout intérêt à s'assurer les services d'un homme de loi exerçant sur place, aux fins, le cas échéant, d'un arrangement amiable. Votre gouvernement s'exposerait autrement à un jugement par défaut et, le cas échéant, à des mesures d'exécution sous forme de saisie de ses biens ou avoirs aux Etats-Unis.

Les questions qui viennent immédiatement à l'esprit s'agissant de la suite à donner à la réclamation sont de savoir si l'assignation est conforme aux prescriptions de la loi, si le gouvernement peut valablement invoquer l'immunité et enfin si la réclamation est fondée en fait. Ce sont là des questions qui exigent une connaissance approfondie du droit et de la pratique du for et c'est pour cette raison que nous vous conseillons, comme je l'ai déjà

fait oralement, de faire appel aux services d'un cabinet juridique expérimenté.

5 février 1985

---

20. RÉGLEMENTATION DES DÉPLACEMENTS SUR LE TERRITOIRE DU PAYS HÔTE — INCOMPATIBILITÉ DE CETTE RÉGLEMENTATION AVEC LES OBLIGATIONS INTERNATIONALES DU PAYS HÔTE EN VERTU DE LA CHARTE, DE L'ACCORD DE SIÈGE ET DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES — L'ORGANISATION PEUT-ELLE JURIDIQUEMENT ET PRATIQUEMENT DONNER EFFET À CETTE RÉGLEMENTATION ?

Notes verbales adressées au Représentant permanent d'un Etat membre auprès des Nations Unies[24]

I

Le Secrétaire général a l'honneur de se référer à la note du 29 août 1985 concernant certaines mesures que le Gouvernement du pays hôte souhaite prendre au sujet des déplacements des membres du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

A

Le Secrétaire général juge préoccupante l'idée, implicite dans la communication, que certains membres du Secrétariat de l'Organisation se livrent à des activités d'espionnage ou autres activités clandestines. Il n'a, à aucun moment au cours de son mandat, reçu de l'Administration des Etats-Unis de preuves ou d'accusation contre quelque fonctionnaire que ce soit. En l'absence de preuves ou d'accusations précises, il ne peut accepter la mise en cause collective et gratuite de membres du personnel de l'Organisation. Le Secrétaire général tient à souligner, en sa qualité de chef de l'Administration de l'Organisation des Nations Unies, que si des éléments d'information conduisant à soupçonner des fonctionnaires d'activités contraires à la sécurité des Etats-Unis étaient portés à sa connaissance, il ordonnerait une enquête approfondie et prendrait, le cas échéant, des sanctions immédiates et efficaces.

B

Le Secrétaire général n'ignore pas que les mesures restrictives proposées, qui sont exposées dans la note susmentionnée, sont fondées sur des textes récemment adoptés, plus précisément sur des dispositions du *Foreign Relations Authorization Act* pour les exercices 1986 et 1987. Tout en admettant que ces textes contiennent certaines directives à l'adresse des organes du Gouvernement des Etats-Unis et que les mesures en question visent vraisemblablement à donner effet à ces directives, le Secrétaire général est d'avis que lesdites mesures ne sont pas compatibles avec les obligations internationales des Etats-Unis vis-à-vis de l'Organisation, telles qu'elles

découlent de la Charte des Nations Unies, de l'Accord de siège et de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies.

En particulier :

a) Les mesures proposées semblent établir entre les membres du Secrétariat une discrimination fondée sur la nationalité en violation du principe que tous sont des fonctionnaires internationaux dont le principal lien d'allégeance et de subordination est avec l'Organisation. En instituant entre eux une discrimination fondée sur la nationalité, on méconnaît la nature même de la fonction publique internationale telle qu'elle est conçue dans la Charte des Nations Unies. Il est absolument indispensable que la fonction publique internationale garde son unité si l'on veut que l'Organisation puisse s'acquitter de ses obligations dans le monde entier par l'entremise de fonctionnaires dont les nationalités respectives pourraient autrement donner lieu à objections de la part des gouvernements avec lesquels ils doivent traiter ou dans le ressort desquels ils sont appelés à travailler. Le principe de la non-discrimination, voire de la non-différenciation, est destiné à protéger l'Organisation et ses fonctionnaires, y compris les fonctionnaires américains, en poste dans les divers pays.

b) Appliquées aux déplacements officiels, les mesures proposées apporteraient des restrictions inacceptables à la liberté du choix du Secrétaire général dans l'affectation des fonctionnaires à certaines des tâches dont s'acquitte l'Organisation. En indiquant *in fine* que le Gouvernement des Etats-Unis se réserve le droit de vérifier si un déplacement qualifié d'officiel par le Secrétaire général peut « de bonne foi être considéré comme voyage officiel des Nations Unies », la note soulève un problème particulier en ce qui concerne l'exercice par le Secrétaire général, en toute indépendance et à l'abri des pressions nationales, des responsabilités qui lui incombent.

c) Appliquées aux déplacements privés qu'elles soumettent à un régime encore plus restrictif, les mesures proposées soulèvent la question de savoir si en limitant à 25 miles à partir de Columbus Circle le rayon dans lequel peuvent se déplacer des fonctionnaires qui vont peut-être travailler au Siège pendant des années, voire durant toute leur carrière, on ne leur impose pas, outre un traitement discriminatoire, des conditions d'existence anormales.

C

La note prie le Secrétariat d'assurer la mise en œuvre des mesures indiquées. Mais c'est là une chose que l'Organisation ne semble être ni juridiquement ni pratiquement en mesure de faire. Au surplus, le Secrétaire général ne voit pas comment il pourrait enjoindre au Secrétariat de donner effet à des mesures qui lui paraissent incompatibles avec les responsabilités que lui confère la Charte.

Eu égard à ce qui précède, le Secrétaire général souhaiterait que le Gouvernement des Etats-Unis réexamine s'il convient d'insister sur la mise en œuvre des mesures proposées. A cet égard, il note que le Secrétaire d'Etat est habilité à rester dans l'inaction, notamment lorsque des impératifs de politi-

que étrangère — et les relations entre les Etats-Unis et les Nations Unies entrent certainement dans ce cadre — l'exigent.

9 septembre 1985

II

Le Secrétaire général a l'honneur de se référer à la note du 13 décembre 1985 relative à la réglementation des déplacements des membres du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies qui sont des ressortissants de certains pays.

De l'avis du Secrétaire général, ces mesures sont analogues à celles qui ont déjà été notifiées par les Etats-Unis le 29 août 1985, en ce sens qu'elles instituent entre les membres du Secrétariat une discrimination fondée sur la seule nationalité et restreignent indûment les fonctions du Secrétaire général en tant que plus haut fonctionnaire de l'Organisation.

En conséquence, la position que le Secrétaire général a prise dans sa note du 9 septembre 1985 au sujet de la notification du 29 août 1985, et qui demeure inchangée, s'applique également à la nouvelle réglementation imposée en matière de déplacement*.

14 décembre 1985

---

* La position de l'Etat hôte étant demeurée inchangée, le Secrétaire général a communiqué ses vues sur la question aux fonctionnaires dans la circulaire d'information ST/IC/86/4 du 14 janvier 1986 et a annoncé l'adoption de mesures pratiques concernant les voyages officiels des fonctionnaires aux Etats-Unis :

« ...

« 2. Au cours des entretiens susmentionnés, lorsque la question des voyages autorisés a été abordée, l'Organisation des Nations Unies a précisé qu'elle seule portait la responsabilité de ce type de déplacements, que les arrangements correspondants devaient continuer d'être pris par l'Organisation de façon habituelle et que le Secrétariat ne pouvait fournir de renseignements sur ces voyages de façon sélective. Les Etats-Unis, tout en finissant par se rendre aux arguments de l'Organisation des Nations Unies sur ces points, ont insisté de leur côté sur le fait qu'ils devaient être informés des voyages autorisés effectués aux Etats-Unis par les fonctionnaires des nationalités visées.

« 3. Eu égard à la situation ainsi créée par le pays hôte et afin de permettre le fonctionnement normal de l'Organisation aux Etats-Unis et de prévenir les conséquences qu'entraînerait une discrimination entre les fonctionnaires, l'Organisation des Nations Unies a décidé, en pratique, d'informer le pays hôte de tous les voyages effectués par ses fonctionnaires aux Etats-Unis. Ce faisant, l'Organisation des Nations Unies a précisé qu'elle agissait en se fondant sur les obligations spécifiques incombant au pays hôte comme à l'Organisation en ce qui concerne la protection des fonctionnaires de l'Organisation au Siège et au cours de leurs déplacements autorisés aux Etats-Unis. A cet égard, il y a lieu de se référer en particulier aux résolutions 39/83 et 40/73 de l'Assemblée générale, en date respectivement du 13 décembre 1984 et du 11 décembre 1985, dans lesquelles l'Assemblée générale a, entre autres, souligné que les Etats-Unis ont le devoir de prendre toutes les mesures appropriées requises en vertu du droit inter-

national pour prévenir toutes attaques contre les organisations internationales et intergouvernementales et les fonctionnaires de ces organisations. Il y a lieu de se référer également à la législation de l'Etat hôte, et notamment aux lois intitulées *Act for the Protection of Foreign Officials and Officials Guests of the United States* (*Public Law* 92-539 du 24 octobre 1972) et *Act for the Protection and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons* (*Public Law* 94-467 du 8 octobre 1976)

---

21. Rejet par un Etat Membre d'une demande tendant à faire délivrer un visa à une fonctionnaire de nationalité sud-africaine affectée à un Groupe d'observateurs militaires des Nations Unies — Sections 17, 18, 24 et 25 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies

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

Le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies a l'honneur de se référer au cas d'une fonctionnaire de l'Organisation affectée au Groupe d'observateurs militaires... en qualité de secrétaire du Chef du Groupe.

L'Organisation a demandé aux autorités compétentes de délivrer un visa à l'intéressée. Le Groupe des voyages du Secrétariat a été oralement averti le 26 février par le Conseiller de la mission permanente que ses autorités ne délivreraient pas le visa demandé en raison de la nationalité de l'intéressée (sud-africaine). Le Groupe de voyages a été informé que, si l'Organisation présentait une demande de visa pour un autre fonctionnaire de nationalité différente, la demande serait honorée.

Le Conseiller juridique des Nations Unies appelle l'attention du Représentant permanent sur le fait que la personne en cause, en sa qualité de fonctionnaire de l'Organisation au sens de la section 17 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies[25], à laquelle [nom d'un Etat partie] a adhéré, bénéficie des privilèges et immunités énoncés à la section 18 de la Convention; en cette qualité, elle n'est notamment pas soumise aux dispositions limitant l'immigration ni aux formalités d'enregistrement des étrangers et elle a par surcroît le droit de détenir et détient effectivement un laissez-passer des Nations Unies, document que les Etats Membres sont tenus, aux termes de la section 24 de la Convention, de reconnaître et d'accepter comme titre valable de voyage.

Qui plus est, la section 25 de la Convention prévoit que les demandes de visa émanant des titulaires de laissez-passer devront être examinées dans les plus brefs délais possibles et que des facilités de voyage rapide seront accordées aux titulaires de ces laissez-passer.

Comme le Représentant permanent le sait, les membres du Secrétariat sont des fonctionnaires internationaux dont les responsabilités ne sont pas nationales mais internationales. Conformément à l'article 1.2 du Statut du personnel, les fonctionnaires sont soumis à l'autorité du Secrétaire général qui peut leur assigner l'un quelconque des postes de l'Organisation des

Nations Unies. Dans l'exercice de ses fonctions en tant que chef de l'Administration de l'Organisation, le Secrétaire général ne peut faire de distinction entre les fonctionnaires sur la base de leur nationalité. Une telle discrimination serait contraire à la notion même de fonction publique internationale et ferait obstacle au bon fonctionnement de l'Organisation.

Il résulte de ce qui précède que la délivrance par les autorités compétentes d'un visa à la personne intéressée ne remettrait nullement en cause la position prise par l'Etat dont elles relèvent à l'égard de l'Afrique du Sud. Pour éviter tout malentendu sur ce point, il suffirait de préciser que l'intéressée ne se voit délivrer un visa qu'en raison de sa qualité de fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies. Le visa pourrait en outre figurer sur le laissez-passer, lequel ne fait pas mention de la nationalité de son titulaire.

13 mars 1985

---

22. Question de savoir si un fonctionnaire des Nations Unies peut légitimement être soumis par un Etat Membre à l'obligation de posséder un visa de transit exclusivement délivré sur présentation d'un certificat de naissance ou de baptême — Article 105 de la Charte des Nations Unies

Mémorandum adressé au Chef du Bureau de liaison juridique, Organisation des Nations Unies pour le développement industriel

Votre télégramme du 5 février 1985 sollicite notre avis sur une question de visa qui nous a pris un peu de temps à analyser du fait notamment que l'Etat Membre intéressé n'est pas partie à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Comme il peut s'agir d'un cas isolé, nous ne croyons pas nécessaire de rien faire dans l'immédiat. Si toutefois le problème se reposait, une démarche devrait être faite auprès du Gouvernement de l'Etat Membre intéressé, sur la base des arguments suivants.

Les itinéraires des fonctionnaires des Nations Unies sont arrêtés conformément au Statut et au Règlement du personnel et aux instructions administratives pertinentes, qui disposent que l'itinéraire normal pour tout voyage officiel est l'itinéraire le plus économique et le plus direct. En exigeant du fonctionnaire qu'il possède un visa de transit exclusivement délivré sur présentation d'un certificat de naissance ou de baptême, on met obstacle au déroulement du voyage dans les conditions prescrites par l'Organisation. Le droit au libre déplacement d'un pays à l'autre des membres du personnel des Nations Unies en voyage officiel est fondé sur la Charte des Nations Unies, en particulier son Article 105, et sur diverses sections de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Bien que l'Etat Membre intéressé n'ait pas adhéré à la Convention, il a néanmoins contracté certaines obligations vis-à-vis de l'Organisation. Il s'est notamment engagé à accorder aux fonctionnaires les privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions en toute indépendance. La

position de l'Organisation a toujours été que le simple fait d'exiger un visa et la fourniture de renseignements pertinents n'appelle pas d'objections pourvu qu'il n'y ait là rien de plus qu'une formalité. Ce que requiert l'Etat intéressé est plus qu'une formalité et l'Organisation s'en trouve affectée du point de vue administratif.

En ce qui concerne les renseignements à fournir, la position constante de l'Organisation est que l'affiliation religieuse ne doit faire l'objet d'aucune question dans des documents tels que les notices personnelles, et qu'il s'agit là d'une question privée sans rapport avec la réalisation des objectifs des Nations Unies. En conséquence, l'Organisation ne demande jamais à ses fonctionnaires de satisfaire aux demandes de renseignements concernant leur religion.

15 mars 1985

---

23. Dispositions d'une loi de finance promulguée dans un Etat Membre imposant à tous les employés d'organisations internationales ayant la nationalité de l'Etat en question le versement d'une contribution spéciale pour 1985 égale à 12 % de leur rémunération annuelle et 20 % de leurs indemnités — Section 17 et alinéa *b* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies

Note verbale adressée au Représentant permanent d'un Etat Membre des Nations Unies

Le Conseiller juridique des Nations Unies présente ses compliments au Représentant permanent de [nom d'un Etat Membre] auprès de l'Organisation et a l'honneur de se référer à la loi de finance de 1985, dont les articles 37 et 57 imposent notamment à tous les employés d'organisations internationales qui ont la nationalité [de l'Etat Membre en question] de verser une contribution spéciale, pour 1985, égale à 12 % de leur rémunération annuelle et à 20 % de leurs indemnités.

Le Conseiller juridique tient à appeler l'attention du Représentant permanent sur ce qui suit. Par décision de l'Assemblée générale (résolution 76 (I) du 7 décembre 1946), tous les membres du personnel des Nations Unies, quels que soient leur nationalité, leur lieu de recrutement et leur rang, ont la qualité de fonctionnaire au sens de la section 17 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies; à ce titre, ils sont, conformément à l'alinéa *b* de la section 18 de la Convention, à laquelle [l'Etat en cause] a adhéré le 27 avril 1962, exonérés d'impôts sur les traitements et émoluments qui leur sont versés par l'Organisation. En conséquence, la loi de finance de 1985 n'est pas, selon l'Organisation, applicable aux membres du personnel de l'Organisation ayant la nationalité [dudit Etat].

Le Conseiller juridique saisit cette occasion pour souligner qu'au surplus, le paragraphe 1 de l'article IX de l'Accord de base type du Programme

des Nations Unies pour le développement en matière d'assistance, auquel [l'Etat en question] est partie, prévoit que les dispositions de la Convention sont applicables à l'Organisation et à ses organes, y compris le PNUD et les organes des Nations Unies agissant en tant qu'agents d'exécution du PNUD, ainsi qu'à leurs fonctionnaires.

Le Conseiller juridique serait reconnaissante au Représentant permanent de bien vouloir porter ce qui précède à l'attention des autorités compétentes pour faire en sorte que la loi de finance de 1985 ne s'applique pas aux fonctionnaires des Nations Unies.

19 mars 1985

---

24. Accident de la circulation impliquant un employé d'une société travaillant pour le compte du Programme des Nations Unies pour le développement

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

Je me réfère à notre entretien du 16 mai 1985, au cours duquel il a été question d'un accident impliquant un employé d'une société qui travaille pour le compte du Programme des Nations Unies pour le développement. Vous avez précisé que, bien que vos autorités ne contestent pas que l'Accord de base type relatif à une assistance du PNUD (et par le biais de cet accord, la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies) soit applicable en l'espèce, la question s'est posée de savoir si l'intéressé pouvait être considéré comme étant en service officiel au moment de l'accident.

Suite à votre demande d'éclaircissements sur ce point, nous voudrions préciser ce qui suit. Selon la position juridique et la pratique de l'Organisation des Nations Unies (et du PNUD), tout acte qu'un fonctionnaire, un expert, un consultant ou, dans le cas du PNUD, une « personne fournissant des services » pour le compte du PNUD au sens de l'article IX de l'Accord de base type du PNUD accomplit en liaison directe avec la mission ou le projet (par exemple, le fait de se rendre en voiture sur le site d'un projet ou d'en revenir), est réputé être *prima facie* un acte accompli à titre officiel au sens de l'alinéa *a* de la section 18 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. Les déplacements à destination et en provenance du site d'un projet font nécessairement partie des activités professionnelles des personnes travaillant au projet. Dans le cas particulier de l'intéressé, le fait qu'il conduisait un véhicule de projet au moment de l'accident serait une indication supplémentaire que, *prima facie*, il agissait à titre officiel. Suite à notre entretien, nous avons demandé au PNUD de nous fournir des renseignements sur les accidents de la circulation impliquant un de ses véhicules qui se sont produits en Afrique au cours de ces derniers mois et à l'occasion desquels l'Organisation a suivi la pratique décrite plus haut. Depuis décembre 1984, on a enregistré trois accidents de cette nature. Dans deux des cas, il s'agissait d'un déplacement à destination ou en provenance

du site d'un projet; dans le troisième, l'intéressé se rendait du bureau du PNUD à l'agence de la compagnie d'aviation locale pour régler les modalités de son congé dans les foyers.

Nous saisissons cette occasion pour souligner que si c'est au Secrétaire général, et à lui seul, qu'il appartient de déterminer si une personne a agi à titre officiel, l'Organisation est tenue de coopérer avec les autorités compétentes pour faciliter la bonne administration de la justice et éviter tout abus des privilèges et immunités. Soyez donc assuré qu'avant de prendre la décision définitive requise par l'alinéa *a* de la section 18 de la Convention le Secrétaire général tient toujours dûment compte de toutes les circonstances pertinentes. Si, en l'espèce, il devait avoir connaissance de faits de nature à rendre inopportune l'entrée en jeu de l'alinéa *a* de la section 18, il renoncerait à invoquer cette disposition.

Comme nous l'avons indiqué, l'Organisation des Nations Unies assure la totalité de ses véhicules et a pour politique de faire en sorte que tous les litiges d'assurance soient réglés soit directement par la compagnie d'assurance soit, lorsqu'il y a lieu, par la voie arbitrale ou judiciaire. Elle ne se prévaut pas de son immunité pour empêcher le règlement de tels litiges.

22 mai 1985

---

25. RÉGLEMENTATION SUR LE CONTRÔLE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX PROMULGUÉE DANS UN ETAT HÔTE — APPLICABILITÉ DE CETTE RÉGLEMENTATION À L'ENVOI DE MEUBLES ET EFFETS PERSONNELS PAR DES MEMBRES D'UNE MISSION PERMANENTE AUPRÈS DES NATIONS UNIES VERS LEUR PAYS D'ORIGINE — ARTICLE 31 DE LA CONVENTION DE VIENNE SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

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

Le Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies présente ses compliments au Représentant permanent de [nom d'un Etat hôte] auprès des Nations Unies et a l'honneur de se référer à la question de l'envoi de meubles et effets personnels appartenant à des membres de la mission permanente de [nom d'un Etat Membre] auprès des Nations Unies à l'occasion de leur retour dans leur pays d'origine. Il est venu à la connaissance de l'Organisation que plusieurs membres de cette mission permanente se sont, ces derniers temps, heurtés à des difficultés dans leurs démarches pour faire expédier leurs meubles et effets personnels vers leur pays d'origine en raison de la réglementation sur le contrôle des échanges commerciaux promulguée dans l'Etat hôte.

L'applicabilité de la réglementation aux expéditions faites par les membres de la mission permanente de l'Etat Membre en question auprès des Nations Unies doit s'apprécier sur la base des règles pertinentes du droit international ainsi que de la teneur de la réglementation interne.

En vertu de l'article 31 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques de 1961[26], un agent diplomatique jouit de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'Etat de réception sauf s'il agit : *a*) d'une action réelle; *b*) d'une action concernant une succession; *c*) d'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par l'agent diplomatique en dehors de ses fonctions officielles. L'expédition par un agent diplomatique de ses meubles et effets personnels rentre manifestement dans le cadre de ses fonctions officielles et n'est donc pas soumise à la juridiction civile et administrative de l'Etat hôte ni, par voie de conséquence, à la réglementation en question. Au surplus, il semble ressortir de la réglementation elle-même qu'il n'était pas dans les intentions des services de l'exécutif auxquels le Président a délégué ses pouvoirs en la matière d'empêcher l'expédition de meubles et effets personnels par le personnel diplomatique et officiel de l'Etat Membre en question employé par les missions diplomatiques de cet Etat ou par ses missions auprès des organisations internationales ayant leur siège dans l'Etat hôte. C'est ainsi par exemple qu'un paragraphe pertinent de la réglementation autorise expressément certaines importations destinées au personnel diplomatique ou officiel dans les termes suivants :

> « Toutes les transactions auxquelles donne normalement lieu l'importation de biens ou services sur le territoire de [nom de l'Etat hôte] sont autorisées si ces importations sont destinées à l'usage personnel ou officiel du personnel employé par les missions diplomatiques [de cet Etat] ou de [ses] missions auprès des organisations internationales ayant leur siège dans l'Etat hôte et ces importations ne peuvent être suivies de revente. »

Bien que la réglementation ne comporte pas de disposition correspondante en ce qui concerne les exportations, il découle logiquement du paragraphe cité ci-dessus que l'exportation de meubles et effets personnels légalement importés est permise.

Dans ces conditions, le Conseiller juridique serait extrêmement reconnaissant au Représentant permanent de [nom de l'Etat hôte] auprès des Nations Unies de bien vouloir intervenir auprès des autorités compétentes pour faciliter l'expédition de meubles et effets personnels des membres de la mission permanente de [nom de l'Etat Membre intéressé] auprès des Nations Unies qui retournent dans leur pays.

15 juillet 1985

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

ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE

CONSÉQUENCES DU RETRAIT D'UN ETAT MEMBRE

Rapport du Directeur général[27]

Introduction

1. Le présent document a été établi en exécution de la décision 120 EX/3.1, section III, paragraphe 4, par laquelle le Conseil exécutif, à sa 120e session, a prié le Directeur général

« d'étudier — et de faire rapport à ce sujet aux membres du Conseil exécutif dans les meilleurs délais et si possible avant la 212e session du Conseil — toutes les conséquences probables du retrait de l'Unesco d'un Etat membre, à la lumière des précédents, s'il en existe, qui auraient pu se produire à l'Unesco ou dans d'autres institutions spécialisées des Nations Unies, de façon à permettre au Conseil exécutif d'envisager, de prendre et de suggérer à la Conférence générale, aux Etats membres et à leurs commissions nationales toutes les mesures nécessaires pour faire face à ces conséquences. »

2. Les questions suivantes seront successivement examinées dans ce document :

I. Les dispositions constitutionnelles relatives aux retrait et les précédents;
II. Le retrait d'un Etat membre et les divers organes de l'Unesco;
III. Les relations éventuelles entre l'Organisation et les Etats qui se retirent;
IV. Les incidences du retrait sur les activités de l'Organisation;
V. Les conséquences financières et budgétaires du retrait.

I. — *Les dispositions constitutionnelles relatives au retrait et les précédents*

A. — *Dispositions constitutionnelles*

3. L'Acte constitutif de l'Unesco ne contenait à l'origine aucune disposition prévoyant le retrait d'un membre. Il en était et il en est encore de même de la Charte des Nations Unies, à laquelle l'Acte constitutif de l'Unesco se réfère en fixant à l'Organisation les buts de paix internationale et de prospérité commune de l'humanité que cette Charte proclame. Les rédacteurs de la Charte des Nations Unies avaient estimé en effet qu'il n'y avait pas lieu d'y introduire « une disposition permettant ou interdisant le retrait des membres de l'Organisation ». Ils considéraient « que le devoir le plus élevé des nations qui deviendront membres de l'Organisation est de collaborer d'une façon continue dans cette Organisation au maintien de la paix

et de la sécurité universelle. Si toutefois un membre de l'Organisation s'estime contraint de se retirer et de laisser aux autres membres la tâche de maintenir la paix et la sécurité internationales, l'Organisation n'entend pas obliger ce membre à continuer sa collaboration dans l'Organisation »[28].

4. Il semble que c'est pour des considérations de même ordre que la Conférence des ministres alliés de l'éducation, tenue à Londres en 1945 en vue de la création de l'Unesco, avait décidé de ne pas inclure dans l'Acte constitutif une disposition concernant le retrait des membres.

5. C'est à la suite des décisions de retrait signifiées à l'Unesco par la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie que la Conférence générale siégeant en juillet 1953 en session extraordinaire a, tout en « espérant que l'Unesco continuera à adhérer au principe de l'universalité..., invité le Directeur général et le Conseil exécutif à étudier la question du retrait d'Etats membres de l'Organisation et à préparer, le cas échéant, des projets tendant à introduire dans l'Acte constitutif des dispositions relatives à ce retrait ».

6. En mars 1954, le Conseil exécutif, saisi de l'étude préparée par le Directeur général, constate que conformément à l'Acte constitutif tout amendement constitutionnel doit être présenté six mois avant l'ouverture de la session de la Conférence générale pour pouvoir être retenu.

7. Le Conseil a donc demandé au Directeur général d'établir et de soumettre aux Etats membres, dans les délais voulus, des projets d'amendement concernant le retrait, de manière à permettre à la Conférence générale de les adopter si elle le jugeait utile.

8. En juillet 1954, le Conseil a examiné les projets d'amendement préparés par le Directeur général conformément aux directives qui lui avaient été données. Apprenant que l'Organisation des Nations Unies allait procéder à l'examen de sa Charte en vue d'une révision éventuelle, le Conseil recommande à la Conférence générale de renvoyer l'examen de la question à sa neuvième session (1956) de manière à pouvoir tenir compte de l'attitude qui serait adoptée par les Nations Unies en ce qui concerne le retrait.

9. Cependant, à la huitième session de la Conférence générale, tenue à Montevideo du 12 novembre au 10 décembre 1954, un certain nombre de délégations : Japon, Afrique du Sud, Belgique, Royaume-Uni, Inde, Etats-Unis d'Amérique se sont opposées au renvoi de l'examen de la question.

10. La Conférence générale a alors décidé, sur proposition de l'Australie, d'amender l'Acte constitutif en introduisant dans son article II un nouvel alinéa 6 rédigé comme suit :

> « 6. Tout Etat membre ou Membre associé de l'Organisation peut se retirer de l'Organisation après avis adressé au Directeur général. Le retrait prend effet au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle l'avis a été donné. Il ne modifie en rien les obligations financières de l'Etat intéressé envers l'Organisation à la date à laquelle le retrait prend effet. En cas de retrait d'un Membre associé, l'avis est donné en son nom par l'Etat membre ou l'autorité, quelle qu'elle soit, qui assume la responsabilité de ses relations internationales. »

11. Cette disposition n'a pas été modifiée depuis lors et demeure donc en vigueur aujourd'hui.

B. — *Les précédents*

a) *Retrait de la Pologne, de la Hongrie, de la Tchécoslovaquie (décembre 1952-janvier 1953)*

12. Avant même la huitième session de la Conférence générale et l'introduction dans l'Acte constitutif d'une disposition prévoyant le retrait, trois Etats membres de l'Unesco, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, avaient pris la décision de se retirer de l'Organisation.

13. Le 5 décembre 1952, le chargé d'affaires par intérim de Pologne en France informait le Directeur général par intérim de la décision de retrait prise par son gouvernement par une lettre dans laquelle il accusait l'Unesco d'avoir notamment « commencé à devenir un instrument docile de la guerre froide ».

14. Le 31 décembre 1952, le Ministre des affaires étrangères de Hongrie, puis le 29 janvier 1953, l'ambassadeur de Tchécoslovaquie informaient également le Directeur général par intérim de la décision prise par leurs gouvernements respectifs de se retirer de l'Organisation pour des raisons similaires à celles évoquées ci-dessus.

15. Parvenue au Directeur général alors que se tenait la septième session de la Conférence générale (novembre-décembre 1952), la communication du Gouvernement polonais a pu lui être soumise directement par le Directeur général par intérim.

16. A la suite de l'examen de cette communication, la Conférence générale adopta la résolution 7 C/103, ainsi libellée :

« *Communication du Gouvernement de Pologne,*

« La Conférence générale,

« Ayant pris note de la communication adressée au Directeur général par le chargé d'affaires par intérim de la République populaire de Pologne en France annonçant, d'ordre de son gouvernement, la décision de la Pologne de se retirer de l'Organisation,

« 1. Déclare que les allégations contenues dans la communication précitée sont dépourvues de tout fondement;

« Mais, considérant que l'Organisation a été créée en vue d'assurer la coopération de toutes les nations du monde dans le domaine de l'éducation, de la science et de la culture,

« Considérant que les Etats membres de l'Unesco ont reconnu, en conséquence, le caractère universel des buts et fonctions de l'Organisation, qui a toujours fidèlement observé le principe d'universalité dans toutes ses activités,

« 2. Invite le Gouvernement populaire de Pologne à réexaminer sa décision et à reprendre sa pleine collaboration aux travaux de l'Organisation.

Vingt-cinquième séance plénière
11 décembre 1952. »

17. Les communications des Gouvernements de la Hongrie et de la Tchécoslovaquie furent soumises par le Directeur général au Conseil exécutif lors de la 33e session qui a eu lieu du 8 au 18 avril 1953.

18. Le Conseil décida d'inscrire la question à l'ordre du jour provisoire de la deuxième session extraordinaire de la Conférence générale en lui recommandant « de prendre à l'égard desdites communications une position analogue à celle qu'elle a prise lors de sa septième session à l'égard de la communication reçue le 5 décembre 1952 du Chargé d'affaires par intérim de la République polonaise en France, c'est-à-dire de réfuter les allégations contenues dans lesdites communications et d'inviter les gouvernements intéressés à reconsidérer leur décision ».

19. Les résolutions 9.1 et 9.3 adoptées par la Conférence générale à sa deuxième session extraordinaire (juillet 1953) correspondent, en tous points, aux recommandations du Conseil exécutif.

20. La Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont repris leur participation aux activités de l'Unesco dans le courant de l'année 1954.

b) *Retrait de l'Afrique du Sud (1955)*

21. Le 5 avril 1955, l'Ambassadeur de l'Union sud-africaine à Paris adressait au Directeur général une communication l'informant de la décision de son gouvernement « de se retirer de l'Organisation à la date du 31 décembre 1956 ». Cette décision était motivée, selon les autorités sud-africaines, par « l'ingérence dans les problèmes raciaux de l'Afrique du Sud que constituent les publications de l'Unesco ».

22. Saisi de cette communication par le Directeur général, le Conseil exécutif a adopté à sa 42e session (novembre 1955) une décision dans laquelle il

> « *Déclare* que l'action de l'Unesco décidée par sa Conférence générale relativement aux problèmes raciaux, comme dans tout autre domaine, n'a jamais été conçue ni conduite en violation de l'article premier, paragraphe 3 de l'Acte constitutif, qui interdit à l'Organisation d'intervenir en aucune matière relevant essentiellement de la juridiction intérieure des Etats membres;
>
> « *Regrette profondément* la décision du Gouvernement de l'Afrique du Sud;
>
> « *Adresse un appel pressant* au Gouvernement de l'Afrique du Sud à reconsidérer sa décision avant qu'elle ne devienne effective. »

23. L'Afrique du Sud a cessé d'être membre de l'Unesco le 31 décembre 1956 et n'entretient plus depuis lors de relations avec l'Organisation.

c) *Préavis de retrait de l'Indonésie (1965)*

24. Le Ministre des affaires étrangères d'Indonésie a notifié le 12 février 1965 au Directeur général la décision de son gouvernement de se retirer de l'Organisation. Une décision similaire de retrait des Nations Unies et de la FAO était également prise par le Gouvernement indonésien. Ces décisions avaient été motivées par la création de l'Etat de Malaisie et par son élection au Conseil de sécurité des Nations Unies.

25. Le 30 juillet 1966, le Gouvernement indonésien adressait au Directeur général une lettre « annulant la notification de retrait du 12 février qui n'avait pas encore pris effet ».

d) *Retrait du Portugal (1971)*

26. Le 18 juin 1971, le Ministre des affaires étrangères du Portugal notifiait au Directeur général la décision de son gouvernement de se retirer de l'Organisation.

27. Cette décision était motivée par l'allégation que « dans les dernières années cependant, l'Organisation s'est détournée de ses fins statutaires et a pris un certain nombre de décisions politiques [qui], non seulement n'appartenaient pas à sa compétence, mais lui étaient par ailleurs formellement interdites ». Cette décision était liée aux résolutions adoptées par la Conférence générale et relatives aux colonies portugaises (Angola, Cap-Vert, Guinée-Bissau, Mozambique, Sao Tomé-et-Principe).

28. Le Portugal a repris sa place à l'Unesco dès le 11 septembre 1974.

29. Ces différents Etats qui se sont retirés de l'Unesco ou se sont considérés comme n'étant plus membres de l'Unesco n'ont plus entretenu de relations avec l'Organisation et n'ont plus été représentés auprès d'elle, de quelque manière que ce soit et ce, jusqu'à leur retour au sein de l'Organisation et la pleine reprise de leurs activités en tant qu'Etats membres.

e) *Retrait des Etats-Unis d'Amérique*

30. Le 28 décembre 1983, M. Schultz, secrétaire d'Etat des Etats-Unis d'Amérique a adressé au Directeur général, en se conformant aux dispositions du paragraphe 6 de l'article II de l'Acte constitutif, une lettre lui notifiant l'avis de retrait des Etats-Unis d'Amérique de l'Organisation. (Le texte de cette lettre a été reproduit en annexe au document 119 EX/14.) A cet égard, M. Schultz a envoyé au Directeur général, le 20 décembre 1984, une communication qui est parvenue à son destinataire le 4 janvier 1985 et dont le texte est reproduit à l'annexe I du présent document.

C. — *Constitutions des autres institutions spécialisées*

31. Les actes constitutifs des institutions énumérées ci-dessous contiennent des dispositions relatives au retrait d'Etats membres :

Organisation internationale du Travail (OIT);

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO);

Union internationale des télécommunications (UIT);

Union postale universelle (UPU);

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI);

Organisation météorologique mondiale (OMM);

Banque mondiale; et

Fonds monétaire international (FMI).

32. En revanche, l'Acte constitutif de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ne contient aucune clause relative au retrait d'un Etat membre. Toutefois, il convient de noter que la résolution du Congrès des Etats-Unis d'Amérique, citée dans l'instrument de ratification que les Etats-Unis ont déposé en devenant membre de l'Organisation mondiale de la santé, contient

une disposition qui réserve expressément leur droit de retrait après un préavis d'un an, étant donné l'absence de toute clause de retrait dans l'Acte constitutif. Divers Etats ont notifié leur décision de se retirer de l'OMS, notamment l'URSS, la RSS d'Ukraine, la Bulgarie et l'Albanie (1949-1950). Ils ont repris ultérieurement leur place à l'OMS.

33. Le retrait de ces Etats membres n'a pas été considéré comme effectif par l'Assemblée mondiale de la santé qui les a invités à diverses reprises à reprendre leur participation aux activités de l'Organisation. C'est ainsi que, en mai 1956, l'Assemblée mondiale de la santé, en vue de faciliter la reprise de cette participation et à défaut de dispositions constitutionnelles ou réglementaires concernant le retrait, et en conséquence les obligations financières de l'Etat qui notifierait son retrait, a décidé ce qui suit :

« La Neuvième Assemblée mondiale de la santé,

« Ayant étudié les recommandations formulées par le Conseil exécutif dans la résolution EB17.R27,

« Désireuse de trouver les moyens de permettre rapidement aux membres qui n'ont pas participé activement aux travaux de l'Organisation de reprendre l'exercice de leurs droits et de remplir leurs obligations,

« Considérant les dispositions de la Constitution qui se rapportent aux obligations financières des membres, ainsi que les dispositions du Règlement financier,

« Ayant examiné les principes et les directives générales qui devraient régir le règlement des arriérés de contributions de ces membres,

« Considérant que, pendant la période où ces membres n'ont pas participé activement aux travaux de l'Organisation, ceux des membres qui ont maintenu leur participation active ont supporté la charge financière de l'Organisation et ont assumé les frais qu'ont entraînés l'acquisition de biens et avoirs désormais inclus dans le patrimoine de l'Organisation et la fourniture de certains services aux membres qui n'ont pas participé activement aux travaux,

« 1. Décide que les contributions doivent être payées intégralement pour les années au cours desquelles les membres en question ont participé activement aux travaux de l'Organisation (y compris l'année où le membre intéressé a avisé l'Organisation de son intention de ne plus participer à ses travaux);

« 2. Décide que, pour les années pendant lesquelles les membres n'ont pas participé activement aux travaux de l'Organisation, il sera requis un paiement symbolique de 5 % de la contribution fixée chaque année pour eux et que le règlement de cette somme sera considéré comme déchargeant les membres intéressés de la totalité de leurs obligations financières pour les années en cause;

« 3. Décide que les paiements requis aux termes des paragraphes 1 et 2 ci-dessus doivent être effectués en dollars des Etats-Unis ou en francs suisses; qu'ils pourront être opérés, si les membres intéressés désirent se prévaloir de cette disposition, par versements annuels égaux échelonnés sur une période ne dépassant pas 10 ans à date de l'année où le pays reprend sa participation active; et que le règlement de ces

annuités sera interprété comme évitant l'application des dispositions de l'article 7 de la Constitution;

« 4. Décide que, conformément à l'article 5.6 du Règlement financier, les versements effectués par les membres intéressés seront d'abord portés à leur crédit au fonds de roulement; et, en outre,

« 5. Décide que, nonobstant les dispositions de l'article 5.6 du Règlement financier, le paiement des contributions dues chaque année, à partir de l'année au cours de laquelle les membres en question auront repris leur participation active, sera porté au crédit de l'année d'imposition;

« 6. Prie le Directeur général de procéder, à mesure que les sommes symboliques prévues ci-dessus au paragraphe 2 seront recouvrées, à tels ajustements des comptes de l'Organisation qui seraient nécessaires en ce qui concerne les années considérées, par suite des dispositions de la présente résolution;

« 7. Prie le Directeur général d'informer les membres intéressés de ces décisions;

« 8. Exprime l'espoir que la présente résolution de l'Assemblée de la santé facilitera aux membres intéressés la reprise d'une participation active aux travaux de l'Organisation. »

En mai 1957, la dixième session de l'Assemblée mondiale de la santé a noté avec satisfaction que l'Albanie, la Bulgarie, la Pologne, la RSS d'Ukraine et l'URSS avaient repris leur pleine participation aux activités de l'Organisation.

34. A l'Organisation internationale du Travail (OIT), le retrait d'un Etat membre ne prend effet que deux ans après la notification qui doit en être adressée au Directeur général et à condition que le membre qui se retire se soit acquitté de toutes ses obligations financières (art. 1.5 de la Constitution). Les Etats-Unis d'Amérique qui se sont retirés de l'OIT le 6 novembre 1977 y ont repris leur place le 18 février 1980.

35. A l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le retrait d'un Etat membre prend effet un an après la date de sa notification au Directeur général. Le membre qui se retire doit payer sa contribution pour toute l'année civile au cours de laquelle le retrait prend effet (art. XIX). Mais, bien que ses sessions soient biennales, la Conférence générale de la FAO adopte deux projets distincts de programme couvrant chacun une année et le budget de la seconde année n'a qu'un caractère provisoire et doit être approuvé par le Conseil.

36. Dans les organisations suivantes :

Union internationale des télécommunications (UIT);

Organisation de l'aviation civile internationale (OACI);

Union postale universelle (UPU);

Organisation météorologique mondiale (OMM);

le retrait d'un Etat membre prend effet un an après sa notification.

37. Les constitutions de ces quatre institutions ne se réfèrent pas expressément aux obligations financières du membre qui se retire.

38. Le retrait d'un Etat membre d'une organisation internationale pose des problèmes multiples, qui concernent notamment ses obligations à l'égard de l'organisation en question : sa participation éventuelle, ou celle de ses nationaux, à ses travaux ou à ses activités et sa représentation éventuelle auprès d'elle. Le retrait d'un Etat membre d'une organisation internationale modifie en effet radicalement le statut dont il bénéficiait auprès de cette organisation et a une incidence certaine sur le budget de cette dernière.

39. Ces problèmes sont examinés ci-dessous.

II. — *Le retrait d'un Etat membre et les divers organes de l'Unesco*

40. Selon l'article III de l'Acte constitutif, l'Unesco comprend trois organes constitutionnels : la Conférence générale, le Conseil exécutif et le secrétariat.

La Conférence générale

41. La Conférence générale se compose des représentants des Etats membres de l'Organisation. Un Etat dont le retrait de l'Organisation devient effectif perd *ipso facto* le droit d'être représenté par une délégation aux sessions de la Conférence générale. Il ne peut non plus, dès lors, faire partie des organes subsidiaires de cette dernière : commissions (commissions du programme, commission administrative) et comités (notamment le Comité juridique ou le Comité du Siège). Il convient de rappeler que la Conférence générale élit à chacune de ses sessions ordinaires les Etats membres qui siégeront au Comité juridique ou au Comité du Siège jusqu'à la fin de sa session ordinaire suivante.

42. Les Etats qui ne sont pas membres de l'Unesco peuvent toutefois être invités à envoyer des observateurs aux sessions de la Conférence générale, conformément aux dispositions de l'article 6 (4) du Règlement intérieur de la Conférence générale qui dispose :

> « Le Conseil exécutif arrête avant chaque session de la Conférence générale la liste des Etats qui, sans être membres de l'Unesco, doivent aussi être invités à envoyer des observateurs à cette session. La majorité des deux tiers sera requise. Le Directeur général avise les Etats qui figurent sur cette liste de la convocation de la session et il les invite à y envoyer des observateurs. »

Le Comité exécutif

43. Conformément à l'article V.A.1 de l'Acte constitutif « le Conseil exécutif est composé de 51 membres élus par la Conférence générale parmi les délégués nommés par les Etats membres; chacun d'eux représente le gouvernement de l'Etat dont il est le ressortissant ».

44. Il ressort du libellé des dispositions pertinentes de l'Acte constitutif, ainsi que de leur contexte, que ce sont seulement les représentants des gouvernements des Etats membres qui siègent au Conseil exécutif en tant que membres de cet organe.

45. L'Acte constitutif précise, dans son article V.A.3, que les membres du Conseil exécutif conservent leurs fonctions depuis la fin de la session de la Conférence générale qui les a élus jusqu'à la fin de la deuxième session ordinaire subséquente de la Conférence générale. Il s'agit là d'une clause classique qui définit le terme d'un mandat à durée déterminée.

46. Le retrait d'un Etat représenté au Conseil exécutif n'est pas mentionné explicitement à l'article V.A.4 de l'Acte constitutif parmi les cas où le mandat d'un membre du Conseil prend fin avant son terme normal. Mais, lorsqu'un Etat se retire de l'Organisation, son représentant perd inévitablement la qualité essentielle qui est indispensable pour être membre de cet organe, à savoir d'être représentant d'un Etat membre, puisque les Etats non membres ne sont pas et ne peuvent pas être représentés au sein du Conseil exécutif.

Le Secrétariat

47. L'Acte constitutif prévoit notamment, dans son article VI, que :

« 1. Le Secrétariat se compose d'un Directeur général et du personnel reconnu nécessaire.

« ...

« 4. Le Directeur général nomme le personnel du secrétariat conformément au Statut du personnel, qui devra être soumis à l'appro bation de la Conférence générale. Sous réserve de réunir les plus hautes qualités d'intégrité, d'efficacité et de compétence technique, le personnel devra être recruté sur une base géographique aussi large que possible.

« 5. Les responsabilités du Directeur général et du personnel ont un caractère exclusivement international. Dans l'accomplissement de leurs devoirs, ils ne demanderont ni ne recevront d'instructions d'aucun gouvernement ni d'aucune autorité étrangère à l'Organisation. Tous les Etats membres de l'Organisation s'engagent à respecter le caractère international des fonctions du Directeur général et du personnel et à ne pas chercher à les influencer dans l'accomplissement de leur tâche. »

48. De son côté, le Règlement du personnel prévoit dans sa disposition 104.2 intitulée « Restrictions en matière d'engagement » :

« *a*) Sauf impossibilité de recruter quelqu'un d'également qualifié, aucun engagement ne peut être offert à un candidat qui n'est pas ressortissant d'un Etat membre de l'Organisation.»

Aucune disposition de l'Acte constitutif, du Statut ou du Règlement du personnel ne se réfère au cas des fonctionnaires engagés en tant que ressortissants d'un Etat membre et qui sont encore en fonctions lorsque le retrait de cet Etat membre devient effectif.

Rien dans les textes existants ne permet de considérer que la situation de ces agents et les droits qui découlent de leurs contrats d'engagement du personnel puissent être affectés par le retrait de l'Etat membre dont ils sont les ressortissants.

Mais il est évident que le nombre de fonctionnaires ressortissants d'un Etat qui a cessé d'être membre et l'importance de leurs fonctions ne peuvent manquer d'avoir une incidence, voire même d'entraîner un certain dérèglement dans le fonctionnement du système des quotas établi en exécution de décisions de la Conférence générale.

Par ailleurs, il est certain que, conformément à la disposition 104.2, *a*, du Règlement du personnel, le recrutement de nouveaux agents ressortis-

sants d'un Etat dont le retrait est devenu effectif ne pourra se faire que dans des cas tout à fait exceptionnels.

Le nombre total des fonctionnaires de nationalité américaine est de 143 (98 fonctionnaires du cadre organique et de rang supérieur et 45 fonctionnaires du cadre de service et de bureau). La répartition des fonctionnaires par grade du cadre organique est la suivante :

1	ADG
2	D-2
8	D-1
25	P-5
28	P-4
21	P-3
13	P-1/P-2

Parmi les fonctionnaires du cadre organique et de rang supérieur énumérés ci-dessus, 81 sont rétribués sur le budget ordinaire de l'Organisation; ils entrent donc dans le quota attribué aux Etats-Unis en tant qu'Etat membre.

49. Il y a lieu d'indiquer que, lorsque le Bureau international du Travail a dû procéder à des suppressions de postes et au non-renouvellement de certains contrats pour faire face aux difficultés budgétaires résultant du retrait des Etats-Unis d'Amérique pendant la période du 6 novembre 1977 au 18 février 1980, aucune mesure spéciale n'a été prise à l'égard des fonctionnaires des Etats-Unis. Ceux-ci ont été traités dans les mêmes conditions que les fonctionnaires d'autres nationalités. Le Directeur général adjoint, de nationalité américaine, a cependant été invité par le Directeur général à donner sa démission sur la base d'une entente mutuelle, compte tenu du fait que son poste figurait parmi ceux dont la suppression avait été proposée par le Directeur général et approuvée par le Conseil d'administration, ce dernier agissant sous délégation d'autorité de la Conférence internationale du Travail.

50. Un problème important se pose en ce qui concerne le remboursement de l'impôt sur les traitements des fonctionnaires américains de l'Unesco actuellement en service; aux termes de la disposition 103.18 du Règlement du personnel, l'Organisation doit rembourser à ses fonctionnaires le montant de l'impôt qui serait perçu sur leurs traitements et émoluments par l'Etat dont ils sont les ressortissants. Cette disposition se lit comme suit :

> « *a*) Les impôts prélevés par les autorités du pays dont un membre du personnel est ressortissant sur les traitements et émoluments que l'intéressé reçoit de l'Organisation sont, sous réserve des dispositions du paragraphe *b* ci-dessous, remboursés par l'Organisation;
>
> « *b*) Le montant du remboursement est égal à la différence entre l'impôt exigible sur le revenu global du membre du personnel, y compris les traitements et émoluments versés par l'Organisation, et l'impôt qui serait exigible sur ce revenu déduction faite des traitements et émoluments versés par l'Organisation. »

Ces remboursements sont fondés sur le principe qui veut que tous les fonctionnaires des organisations internationales perçoivent, dans la catégorie de traitement qui est la leur, une rémunération égale quelles que soient les

incidences de la législation fiscale. Il convient de noter à cet égard que l'Acte constitutif de l'Unesco, aux termes de son article XII, rend applicables à l'Unesco les dispositions des Articles 104 et 105 de la Charte des Nations Unies; l'Article 105 de la Charte stipule que les fonctionnaires de l'Organisation jouissent des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions.

51. Aussi la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées prévoit-elle, à la section 19 de son article VI, l'exonération fiscale en ce qui concerne les traitements et émoluments versés par les institutions spécialisées à leurs fonctionnaires.

52. N'ayant pas ratifié cette convention, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique assujettit à l'impôt sur le revenu les traitements de ses nationaux qui sont fonctionnaires des institutions du système des Nations Unies.

53. Toutefois, en vertu d'un accord conclu par échange de lettres en 1972, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique s'est engagé à verser à l'Unesco le montant que l'Organisation est amenée à payer à ses fonctionnaires, conformément aux dispositions du Règlement du personnel relatives aux remboursements de l'impôt sur les traitements et émoluments.

54. Cet accord a été dénoncé le 14 octobre 1981 par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui a proposé de lui substituer un nouvel arrangement moins favorable en ce sens qu'il aurait pour effet de modifier le calcul du montant à rembourser par les Etats-Unis d'Amérique et de réduire ce montant par rapport à celui que l'Organisation doit, en vertu du Règlement du personnel, verser elle-même aux fonctionnaires intéressés. Depuis le 31 décembre 1982, aucun remboursement n'a été fait à ce titre à l'Unesco par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique.

55. Le même problème ayant été soulevé dans les autres institutions des Nations Unies, des consultations sont intervenues entre les diverses organisations intéressées, au sein du Comité administratif de coordination, et des négociations sont actuellement en cours entre le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies — agissant pour l'ensemble des organisations du système des Nations Unies — et les autorités compétentes des Etats-Unis.

56. Il est à signaler que le montant total des remboursements d'impôts sur les traitements effectués par l'Unesco à ses fonctionnaires de nationalité américaine s'est élevé, en 1983, à 166 738,48 dollars dont 105 098,05 dollars versés à titre d'avances sur les impôts échus en 1983.

III. — *Relations éventuelles entre l'Organisation et les Etats qui se retirent*

Commissions nationales

57. L'article VII de l'Acte constitutif de l'Unesco, relatif aux Comités nationaux de coopération, stipule ce qui suit :

> « 1. Chaque Etat membre prendra les dispositions appropriées à sa situation particulière pour associer aux travaux de l'Organisation les principaux groupes nationaux qui s'intéressent aux problèmes d'éducation, de recherche scientifique et de culture, de préférence en consti-

tuant une commission nationale où seront représentés le gouvernement et ces différents groupes.

« 2. Dans les pays où il en existe, les commissions nationales ou les organismes nationaux de coopération remplissent un rôle consultatif auprès de leur délégation nationale à la Conférence générale et auprès de leur gouvernement pour tous les problèmes se rapportant à l'Organisation. Ils jouent le rôle d'organe de liaison pour toutes les questions qui intéressent l'Organisation.

« 3. Sur la demande d'un Etat membre, l'Organisation peut déléguer, à titre temporaire ou permanent, auprès de la Commission nationale de cet Etat, un membre de son secrétariat pour collaborer aux travaux de cette commission. »

58. L'existence et la personnalité juridique des commissions nationales dépendent donc de la législation interne des Etats membres. Le sort de la Commission nationale d'un Etat membre qui se retirerait de l'Unesco est donc lié à la législation interne qui l'a créée.

Délégations permanentes

59. Conformément à une pratique bien établie, de nombreux Etats membres ont accrédité des délégations permanentes auprès de l'Unesco. Selon la terminologie utilisée dans la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel — qui n'est pas encore entrée en vigueur — « l'expression "mission permanente" s'entend d'une mission de nature permanente ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée par un Etat membre d'une organisation internationale auprès de cette organisation » (art. 1, par. 1.7).

Au cas où un Etat perd la qualité de membre de l'Unesco, sa délégation permanente perd également sa raison d'être. Elle cesse d'être envoyée par un Etat membre et, par conséquent, ses fonctions en tant que représentant dudit Etat prennent fin. De ce fait, tous les arrangements entre l'Organisation et l'Etat concerné relatifs à sa mission, et notamment les facilités dont elle bénéficie (location des locaux, distribution de documents, etc.) deviennent caducs. Par analogie avec la pratique relative aux relations diplomatiques, un certain temps (« *winding-up period* ») pourrait être accordé à l'Etat concerné afin de lui permettre de régler tous les problèmes liés à la clôture de sa mission.

Possibilité pour un Etat non membre d'établir une mission permanente d'observation à l'Unesco

60. Selon les dispositions de l'article II de l'Acte constitutif, l'Unesco ne compte que des Etats membres et des membres associés. Aucune disposition constitutionnelle ne prévoit l'accréditation auprès de l'Organisation d'Etats non membres ni d'Etats qui, ayant été membres de l'Organisation, décident de s'en retirer.

61. L'article 5, paragraphe 2, de la Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel précise que les Etats non membres d'une organisation internationale peuvent, si les règles de l'Organisation concernée le permettent, établir des missions permanentes d'observation pour l'accomplissement de certaines fonctions en relation avec cette organisation. Il est à

noter qu'aux termes de la Convention de Vienne — qui n'est citée ici qu'à titre documentaire puisqu'elle n'est pas encore en vigueur faute d'avoir fait l'objet d'un nombre suffisant de ratifications — l'expression « règles de l'Organisation s'entend notamment des actifs constitutifs de l'Organisation, de ses décisions et résolutions pertinentes et de la pratique bien établie de l'Organisation » (article premier, par. 1 à 34).

62. En ce qui concerne l'Unesco, la question de l'admission d'observateurs permanents d'Etats non membres a été examinée par le Conseil exécutif lors de sa deuxième session tenue en 1947. Dans le rapport qu'il lui soumettait à cet effet, le Directeur général s'était référé à la possibilité d'étendre certaines facilités accordées aux représentants d'Etats membres — aux délégués qui pourraient être accrédités auprès de l'Organisation par certains Etats qui n'en sont pas encore membres. Le rapport indiquait :

> « Cette extension pourrait, dans certains cas, sembler souhaitable du point de vue diplomatique : elle pourrait amender certains Etats qui, pour une raison ou une autre, n'ont pas encore été en mesure d'adhérer à l'Acte constitutif de l'Unesco, à prendre progressivement part à l'action. Le fait qu'un Etat qui ne fait pas encore partie de l'Unesco désigne un délégué auprès de l'Organisation constitue une marque d'intérêt de sa part. Il serait donc bon d'accorder à ces représentants ou délégués des facilités aussi étendues que possible dans l'accomplissement de leur mission. »

63. Cependant, ce n'est que le 6 février 1951 que le Conseil exécutif a approuvé le principe de l'admission éventuelle au siège d'observateurs permanents d'Etats non membres (25 EX/SR.14).

64. Le 27 juillet 1951, sur rapport de son Comité des relations extérieures, le Conseil exécutif a autorisé le Directeur général à accorder aux observateurs des Etats non membres les facilités indiquées dans le document portant la cote 26 EX/22. Ces facilités consistent :

> « *a*) Dans l'octroi de laissez-passer les autorisant à assister à toute réunion publique des divers organes de l'Unesco, étant entendu que ces observateurs ne peuvent prendre place à la table des délibérations ou faire des déclarations que sur invitation spéciale de l'organe compétent et conformément aux règlements en vigueur;
>
> « *b*) Dans l'envoi aux observateurs des documents dont le service est assuré aux délégations permanentes;
>
> « *c*) Dans l'usage par les observateurs des diverses salles de travail, restaurants ou bars affectés aux délégations permanentes. »

Il est à noter que bien qu'elle se réfère en termes généraux aux Etats non membres, cette décision, son contexte, et notamment le rapport du Directeur général qu'elle approuve indiquent que ce sont les Etats qui n'ont pas encore adhéré à l'Acte constitutif qui sont visés. Le cas des Etats qui ne sont plus membres de l'Organisation — pour s'en être retirés de leur plein gré — ne paraît pas avoir été envisagé. Les développements qui suivent visent les Etats non membres, sans distinguer entre ceux qui n'ont éventuellement pas encore adhéré à l'Acte constitutif et ceux qui se sont retirés de l'Organisation.

65. La location de bureaux aux délégations permanentes a fait l'objet d'un règlement spécial, adopté par le Conseil exécutif à sa 50e session. Ce texte ne se réfère qu'aux délégations permanentes des Etats membres. Néanmoins, il y a lieu de signaler que des bureaux ont été loués au Saint-Siège et à l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), ainsi qu'à des organisations intergouvernementales et à des organisations internationales non gouvernementales.

66. Pour ce qui est des privilèges et immunités dont une mission permanente d'observation éventuelle pourrait bénéficier, cette question est à régler principalement entre l'Etat d'envoi et l'Etat hôte. L'Accord de siège conclu entre l'Unesco et le Gouvernement français ne contient en effet aucune disposition spéciale visant les observateurs d'Etats non membres. Cet Accord prévoit seulement que les autorités françaises ne mettront aucun obstacle au transit à destination ou en provenance du siège des personnes appelées à y exercer des fonctions officielles ou invitées à s'y rendre par l'Organisation (art. 9, par. 1).

67. En ce qui concerne le précédent du retrait américain de l'Organisation internationale du Travail, il convient de signaler que le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique n'a pas créé de délégation permanente d'observation auprès de l'Organisation dont il s'était retiré. Néanmoins, les Etats-Unis d'Amérique ont, auprès de l'Office des Nations Unies à Genève, une délégation permanente qui a des fonctions de liaison auprès de toutes les institutions du système des Nations Unies ayant leur siège à Genève.

68. Le Bureau de l'Organisation internationale du Travail (OIT) à Washington a continué à fonctionner pendant toute la durée du retrait des Etats-Unis d'Amérique de cette organisation. Les Etats-Unis d'Amérique ont envoyé des délégations officieuses aux sessions de la Conférence internationale du Travail qui se sont tenues pendant la période de leur retrait. Ces délégations n'avaient pas de statut précis et ne sont pas mentionnées dans les Actes de la Conférence.

69. En ce qui concerne la création « d'une mission d'observation des Etats-Unis d'Amérique auprès de l'Unesco », le Directeur général désire informer le Conseil exécutif qu'il a reçu le 11 janvier 1985 la communication reproduite à l'annexe II. La réponse à cette communication figure à l'annexe III.

IV. — *Incidences du retrait sur les activités de l'Organisation*

1. *Incidences relatives aux activités de l'Organisation aux Etats-Unis d'Amérique*

70. Une grande organisation internationale ne peut exercer ses activités dans un pays que dans la mesure où son statut juridique y est reconnu et où elle y bénéficie d'un certain nombre d'immunités et de privilèges. Aussi l'Acte constitutif de l'Unesco stipule-t-il, dans son article XII, que « les dispositions des Articles 104 et 105 de la Charte de l'Organisation des Nations Unies relatives au statut juridique de cette organisation, à ses privilèges et immunités s'appliquent également à la présente Organisation ».

71. La Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées définit leur statut juridique dans les Etats membres et leur accorde

le statut et les droits, privilèges et immunités nécessaires à l'exercice de leurs fonctions sur leurs territoires.

72. Les Etats-Unis d'Amérique n'ont cependant pas adhéré à cette Convention, et c'est en vertu d'une loi fédérale votée par le Congrès des Etats-Unis en 1945 (*International Organizations Immunities Act*) que l'Unesco bénéficie, aux Etats-Unis, du statut, des immunités et des privilèges nécessaires à l'exercice de ses fonctions sur le territoire américain.

73. L'*International Organizations Immunities Act* définit les organisations internationales auxquelles ses dispositions sont applicables comme étant celles « dans lesquelles les Etats-Unis d'Amérique participent en vertu d'un traité ou d'un acte du Congrès autorisant cette participation ou accordant des crédits pour permettre cette participation et qui sont désignés par le Président des Etats-Unis d'Amérique dans un ordre exécutif adéquat », qui est toutefois susceptible d'être révoqué.

74. L'*International Organizations Immunities Act* a été rendu applicable à l'Unesco par l'ordre exécutif n° 9863, 12 *Fed. Reg.* 3559 (1947).

75. L'Unesco a établi deux bureaux de liaison aux Etats-Unis d'Amérique : l'un à New York, l'autre à Washington.

76. Le Bureau de liaison de l'Unesco à New York est l'organe central de liaison avec l'Organisation des Nations Unies. Il assure la représentation de l'Unesco auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et de ses comités et commissions, du Conseil économique et social et de ses organes subsidiaires et du CPC. Il assure également la liaison entre les différentes unités du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies et le secrétariat de l'Unesco. Il est situé dans les locaux mêmes de l'Organisation des Nations Unies, ce qui permet aux fonctionnaires de l'Unesco, à leurs familles et aux experts désignés par l'Organisation de bénéficier du droit d'accès au Siège et de transit, conformément aux dispositions de l'Accord de Siège conclu le 14 décembre 1946 entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats-Unis d'Amérique. Cependant, si les fonctionnaires du Bureau de New York et les membres de leurs familles sont autorisés, en vertu de cet accord, à résider aux Etats-Unis, les autres immunités et privilèges dont ils bénéficient, et notamment l'exemption de l'impôt sur les salaires qui leur sont versés par l'Unesco, leur sont accordés par l'*International Organizations Immunities Act*.

77. Le Bureau de Washington, établi en 1963 puis fermé deux ans plus tard, a été rouvert en 1978.

78. Il est chargé d'assurer la liaison avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, l'Association internationale de développement, le Fonds monétaire international et l'Organisation des Etats américains. Il assure également la liaison avec les autorités des Etats-Unis d'Amérique et, en particulier, la Commission nationale des Etats-Unis pour l'Unesco. Le statut du Bureau de Washington et les immunités et privilèges dont bénéficient ses fonctionnaires sont régis par l'*International Organizations Immunities Act*.

79. Il convient par ailleurs de rappeler que la fonction essentielle du Bureau de l'Unesco à New York consiste à assurer la liaison avec les Nations Unies et que celle du Bureau de l'Unesco à Washington est d'assurer la liai-

son avec plusieurs organisations internationales qui ont leur siège dans cette ville. Les fonctions de ces bureaux intéressent donc tout autant les Nations Unies et les organisations situées à Washington que l'Unesco elle-même. Les Etats-Unis d'Amérique restent membre de ces différentes organisations et leur retrait de l'Unesco ne paraît pas avoir affecté le fonctionnement des autres organisations intéressées, qui devraient continuer à pouvoir bénéficier de facilités appropriées pour leurs relations avec l'Unesco. L'Organisation des Nations Unies maintient du reste des relations étroites et permanentes avec de nombreuses organisations dont les Etats-Unis ne sont pas membres. C'est le cas notamment de la Communauté économique européenne et du Conseil d'assistance économique mutuelle, qui ont l'une et l'autre le statut d'observateur auprès de l'Assemblée générale des Nations Unies et jouissent, à ce titre, de certaines facilités, privilèges et immunités aux Etats-Unis d'Amérique.

80. L'Unesco a également des activités de programme aux Etats-Unis d'Amérique, activités qui comprennent notamment, pendant l'exercice 1984-1985, la tenue de réunions et l'envoi de boursiers dans des établissements d'enseignement supérieur.

81. Il est certain qu'il deviendrait très difficile pour l'Unesco de poursuivre des activités sur le territoire des Etats-Unis d'Amérique, si son statut juridique, ses immunités et privilèges y cessaient de lui être reconnus.

82. Le retrait des Etats-Unis d'Amérique de l'Organisation ne devrait pas avoir automatiquement pour effet de faire perdre à l'Unesco le bénéfice de l'*International Organizations Immunities Act*. Une révocation formelle par le Président des Etats-Unis de l'*Executive Order* de 1947, cité plus haut, serait nécessaire à cet effet.

83. Il y a lieu de signaler que les Etats-Unis d'Amérique ont continué à appliquer l'*Immunities Act* à l'Organisation internationale du Travail après leur retrait de 1977. Une loi de1979 a amendé l'*Immunities Act* afin de confirmer l'application de l'*Executive Order*, qui avait continué à régir la situation en ce qui concerne l'Organisation internationale du Travail après le retrait des Etats-Unis.

2. *Conséquences en ce qui concerne les conventions et accords multilatéraux adoptés*

84. Les conventions adoptées par la Conférence générale, à l'exception des Accords de Beyrouth et de Florence, sont soumises à la ratification des Etats membres et ouvertes à l'adhésion de tout Etat non membre invité à y adhérer par le Conseil exécutif ou, selon le cas, par la Conférence générale. La qualité d'Etat membre de l'Unesco est donc une condition nécessaire de la ratification, mais si cette qualité est requise au moment où s'exprime le consentement à être lié par le traité et détermine la procédure de ratification, elle ne l'est pas pour être ou demeurer partie au traité. Par conséquent, un Etat qui, en sa qualité d'Etat membre, a ratifié les conventions adoptées par la Conférence générale ne cesse pas d'être partie à ces conventions du simple fait de son retrait de l'Unesco.

85. Les Accords de Beyrouth et de Florence, de même que les conventions adoptées par des conférences internationales d'Etats, sont ouverts non seulement aux Etats membres de l'Unesco mais aussi, selon le cas, à tout

Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies ou de l'une des institutions spécialisées ou encore à tout Etat sans restriction. La qualité d'Etat membre de l'Unesco n'est donc pas une condition de l'expression du consentement à être lié par ces conventions. Cette qualité d'Etat membre n'est pas requise pour être, ou demeurer, partie à ces conventions. Par conséquent, un Etat dont le retrait de l'Unesco devient effectif ne cesse pas d'être partie à ces conventions ou accords du simple fait de ce retrait.

86. En ce qui concerne les organes créés par les conventions ou accords auxquels est partie un Etat qui s'est retiré de l'Unesco, rien ne s'oppose à ce qu'il en devienne membre ou en reste membre dès lors qu'il demeure partie aux conventions correspondantes. Les organes dont il s'agit sont le Comité du patrimoine mondial, institué par la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, et le Comité intergouvernemental du droit d'auteur, institué par la Convention universelle sur le droit d'auteur. L'une et l'autre de ces conventions disposent que le Comité est composé d'Etats parties auxdites conventions. La qualité d'Etat membre de l'Unesco n'est donc pas exigée en l'espèce.

87. La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel précise que le Comité du patrimoine mondial est institué auprès de l'Unesco. Cela ne signifie pas cependant que ce Comité est un organe subsidiaire de l'Unesco. En effet, il est constitué par l'Assemblée générale des seuls Etats parties à la Convention, et le fait que cette dernière ait été adoptée par la Conférence générale n'y change rien.

88. Il est à noter que les invitations aux assemblées générales des parties à cette Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel sont envoyées par le Directeur général de l'Unesco. Le Comité intergouvernemental du droit d'auteur est convoqué sur l'initiative de son Président. Les invitations aux sessions de ce Comité sont adressées par le Directeur général de l'Unesco, l'Organisation assurant le secrétariat du Comité.

89. Les Etats-Unis d'Amérique sont partie à :

— L'Accord visant à faciliter la circulation internationale du matériel visuel et auditif de caractère éducatif, scientifique et culturel, adopté par la Conférence générale, lors de sa troisième session, le 10 décembre 1948 (Accord de Beyrouth);

— L'Accord pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel, adopté par la Conférence générale, lors de sa cinquième session, le 17 juin 1950 (Accord de Florence);

— La Convention universelle sur le droit d'auteur et aux Protocoles annexes I, II et III à cette Convention, adoptés le 6 septembre 1952 par une conférence internationale d'Etats convoquée par l'Unesco;

— La Convention concernant les échanges entre Etats de publications officielles et documents gouvernementaux, adoptée par la Conférence générale, lors de sa dixième session, le 3 décembre 1958;

— La Convention concernant les échanges internationaux de publications, adoptée par la Conférence générale, lors de sa dixième session, le 3 décembre 1985;

— La Convention concernant les mesures à prendre pour interdire et empêcher l'importation, l'exportation et le transfert de propriété illicites des biens culturels, adoptée par la Conférence générale, lors de sa seizième session, le 14 novembre 1970;

— La Convention universelle sur le droit d'auteur révisée à Paris le 24 juillet 1971 et aux Protocoles annexes I et II à cette Convention, adoptés le 24 juillet 1971 par une conférence internationale d'Etats convoquée par l'Unesco;

— La Convention pour la protection des producteurs de phonogrammes contre la reproduction non autorisée de leurs phonogrammes adoptée le 29 octobre 1971 par une conférence internationale d'Etats convoquée par l'Unesco;

— La Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, adoptée par la Conférence générale, lors de sa dix-septième session, le 16 novembre 1972.

90. Conformément aux indications générales données aux paragraphes 84 et 85 ci-dessus, les Etats-Unis n'ont pas cessé d'être partie à ces conventions ou accords du simple fait de leur retrait de l'Unesco. Comme il est précisé au paragraphe 86 ci-dessus, ils gardent la possibilité de devenir membre des organes créés par les conventions ou accords auxquels ils sont partie ou de rester membre de ces organes.

91. Par ailleurs, les Etats-Unis d'Amérique sont signataires de :

— La Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, adoptée le 14 mai 1954 par une conférence internationale d'Etats convoquée par l'Unesco;

— La Convention concernant la distribution de signaux porteurs de programmes transmis par satellites, adoptée le 21 mai 1974 par une conférence internationale d'Etats convoquée par l'Unesco. Ils ont déposé auprès du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies l'instrument de ratification de cette convention le 7 décembre 1984. Conformément aux dispositions de la Convention, celle-ci entrera en vigueur pour les Etats-Unis d'Amérique trois mois après le dépôt de cet instrument;

— La Convention sur la reconnaissance des études et des diplômes relatifs à l'enseignement supérieur dans les Etats de la région Europe, adoptée le 21 décembre 1979 par une conférence internationale d'Etats convoquée par l'Unesco.

92. Parmi ces conventions, il convient de distinguer :

i) La Convention sur la reconnaissance des études et des diplômes relatifs à l'enseignement supérieur dans les Etats de la région Europe, qui est ouverte « à la signature et à la ratification des Etats appartenant à la région Europe invités à participer à la Conférence diplomatique chargée d'adopter la Convention... ». Après leur retrait de l'Unesco, les Etats-Unis ne feront plus partie de la « région Europe » définie par l'Unesco. Il s'ensuit que la procédure de ratification pourrait ne plus leur être ouverte. En revanche, ils pourront y adhérer s'ils y sont autorisés par le Comité ad hoc créé à cet effet par la Convention;

ii) La Convention pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé, que les Etats-Unis d'Amérique ont signée mais qu'ils n'ont pas encore ratifiée, reste ouverte à la ratification aux Etats-Unis d'Amérique puisque, aux termes de celle-ci, elle est soumise à la ratification des Etats signataires.

Conséquences du retrait d'un Etat membre sur le financement des activités de secrétariat afférentes aux conventions de l'Unesco auxquelles cet Etat est partie

93. Aucune des conventions de l'Unesco, qu'elles aient été adoptées par la Conférence générale ou par une conférence convoquée par la Conférence générale, ne contient de dispositions concernant le financement, par les Etats parties, des activités de secrétariat afférentes auxdites conventions.

94. Seule la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel institue un fonds auquel les Etats parties à la Convention doivent contribuer. Les ressources du fonds ne sont pas affectées par la Convention à la couverture des frais de secrétariat de la Convention, ni à la couverture des frais du secrétariat du Comité du patrimoine mondial confié au Directeur général. Cependant, sur décision du Comité du patrimoine mondial qui a la responsabilité de gérer le fonds, un montant substantiel (90 000 dollars en 1985) prélevé de ce fonds est affecté à financer la rétribution d'un personnel temporaire.

95. Si les conventions de l'Unesco ne contiennent pas de dispositions mettant à la charge des Etats parties le financement des activités de secrétariat afférentes auxdites conventions, tous ces instruments confient à l'Organisation des tâches spécifiques qui peuvent être d'une ampleur plus ou moins grande :

— Secrétariat d'un comité intergouvernemental institué par la convention (Convention universelle sur le droit d'auteur, Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, Conventions régionales sur la reconnaissance des études, des diplômes et des grades de l'enseignement supérieur, Convention internationale sur la protection des artistes interprètes ou exécutants, des producteurs de phonogrammes et des organismes de radiodiffusion);

— Secrétariat d'un organe particulier (par exemple, celui créé par le Protocole instituant une Commission de conciliation et de bons offices en vue du règlement des différends pouvant surgir entre des Etats parties à la Convention sur la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement). En outre, le Protocole (art. 9) met à la charge de l'Organisation les frais de voyage et les indemnités journalières que reçoivent les membres de la Commission;

— Convocation des éventuelles conférences de révision (Accord de Florence, Convention de Rome, Convention de Madrid sur la double imposition des redevances de droits d'auteur);

— Collecte et diffusion des rapports des Etats sur la mise en œuvre de la convention, publication de renseignements et d'études à ce sujet (Beyrouth, Florence et Protocole, La Haye, Trafic des biens culturels, Patrimoine mondial, Echanges de publications, Protection des phonogrammes, Lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement);

— Concours technique pour la mise en œuvre de la convention (La Haye, Trafic des biens culturels, Echanges de publications, Protection des phonogrammes);

— Certificats (Beyrouth) et avis consultatifs sur le caractère éducatif, scientifique ou culturel de matériels (Beyrouth, Florence et Protocole);

— Offre de bons offices pour le règlement de différends (Trafic des biens culturels, La Haye);

— Etablissement de textes officiels de la convention dans différentes langues (Convention universelle sur le droit d'auteur, Conventions satellites, Convention sur la double imposition des redevances de droit d'auteur).

96. Dans tous ces cas, la Conférence générale de l'Unesco a accepté les tâches qui lui ont été confiées dans le projet de convention; et c'est compte tenu de cette acceptation que la convention a été adoptée. L'Organisation peut-elle exiger d'un Etat non membre mais partie à telle convention une participation aux frais de secrétariat lorsque cette participation aux frais n'est pas prévue dans la convention ? Il est à noter, à cet égard, que les conventions adoptées dans le cadre de l'Unesco sont le plus souvent ouvertes, sans conditions financières, à l'adhésion d'Etats qui ne sont pas membres de l'Organisation.

97. Un fait récent mérite cependant d'être relevé : le secrétariat de la Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine (généralement appelée Convention de Ramsar), dont l'Unesco est dépositaire, est assuré par une ONG : l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN), qui s'est vu confier cette tâche à titre provisoire et qui l'a acceptée. Toutefois, cette activité semble coûter cher à l'UICN, qui ne dispose pas de beaucoup de moyens. Or la Convention de Ramsar ne contient pas de disposition pour le financement de son secrétariat et aucun Etat ne contribue au fonctionnement de celui-ci. Dans la mesure où l'UICN souhaite continuer d'assurer le secrétariat de la Convention, elle n'a d'autre solution que de susciter des contributions volontaires ou de demander une révision de la Convention. Elle s'y emploie.

98. A défaut de dispositions contraignantes, il semble donc que seules des contributions apportées volontairement au financement des tâches de secrétariat des conventions de l'Unesco peuvent être envisagées de la part des Etats qui, étant parties à ces conventions, ne seraient pas ou plus membres de l'Organisation. L'équité justifie néanmoins une participation financière des Etats susmentionnés à la couverture de ces dépenses. Faute de cette participation, les dépenses seraient intégralement supportées par les Etats membres de l'Unesco, alors que des Etats qui se retireraient de l'Organisation continueraient de bénéficier gratuitement de tous les avantages et services afférents à ces conventions.

Participation éventuelle d'un Etat qui s'est retiré de l'Organisation aux diverses catégories de réunions convoquées par l'Unesco

99. Sous réserve des dispositions particulières contenues dans les statuts ou accords relatifs auxdites réunions et sous réserve des décisions des organes compétents de l'Unesco concernant ces réunions, la participation à

celles-ci est fixée par le « Règlement relatif à la classification d'ensemble des diverses catégories de réunions convoquées par l'Unesco ».

Conférences internationales d'Etats (catégorie I)

100. En ce qui concerne les conférences internationales d'Etats ou les conférences diplomatiques, l'article 11, paragraphe 1, du Règlement susmentionné dispose que « la Conférence générale ou le Conseil exécutif autorisé par elle décide des Etats à inviter ». Le Règlement ne qualifie pas ici les Etats. Toutefois, le paragraphe 2 du même article prévoit que « les Etats membres et les membres associés de l'Unesco non invités, en vertu du paragraphe 1, peuvent envoyer des observateurs à la Conférence ». Il s'agit là d'un droit des Etats membres et des membres associés qui peuvent se faire représenter par un observateur à toutes les conférences internationales d'Etats de l'Unesco et ce, sans besoin d'une invitation spéciale. Le Règlement ne se réfère pas aux Etats non membres. Il convient toutefois de signaler que le Conseil exécutif a invité le Saint-Siège à se faire représenter par un observateur aux différentes conférences d'Etats portant sur la reconnaissance des études et diplômes et grades de l'enseignement supérieur. Dans un cas, celui de la région Europe, le Saint-Siège a été invité à titre de participant principal. Djibouti, Etat non encore membre, a également été invité à titre de participant principal à la Conférence internationale d'Etats en vue de l'adoption de la Convention régionale sur la reconnaissance des études et des certificats, diplômes, grades et autres titres de l'enseignement supérieur dans les Etats d'Afrique.

Réunions de caractère intergouvernemental autres que les conférences internationales d'Etats (catégorie II)

101. Pour ce qui est de ces réunions, l'article 21, paragraphe 1, du Règlement concerné dispose que « sous réserve des textes réglementaires applicables, le Conseil exécutif, sur proposition du Directeur général, décide des Etats membres et des membres associés dont les gouvernements seront invités à la réunion ». Le paragraphe 2 précise que « les Etats membres et les membres associés non invités en vertu du paragraphe 1 peuvent envoyer des observateurs à la réunion ». La qualité d'Etat membre ou de Membre associé est donc ici requise pour jouir du droit de participer de *plein droit* à ces réunions ou pour y envoyer des observateurs. Cependant, en vertu du paragraphe 3 de l'article 21 du Règlement en question : « Le Conseil exécutif peut désigner des Etats non membres et des territoires dont les relations internationales sont assurées par un Etat membre, qui seront invités à envoyer des observateurs à la réunion. »

Conférences non gouvernementales (catégorie III)

102. Les conférences non gouvernementales au sens de l'article IV.B.3 de l'Acte constitutif sont des conférences réunissant, soit des organisations internationales non gouvernementales, soit des organisations intergouvernementales, soit à la fois des organisations internationales non gouvernementales et des organisations intergouvernementales et dont les conclusions s'adressent soit aux participants, soit à l'Unesco (art. 28 du Règlement sur la classification des réunions).

103. L'article 31 de ce Règlement prévoit que les Etats membres et les membres associés de l'Unesco peuvent envoyer des observateurs. Par contre,

aucune disposition du Règlement ne se réfère aux Etats non membres, dont la participation paraît être exclue.

Congrès internationaux (catégorie IV)

104. Les congrès internationaux sont des réunions de spécialistes siégeant à titre personnel. Les résultats de leurs travaux sont adressés au Directeur général qui en assure la diffusion et l'utilisation dans les milieux intéressés (art. 28 du Règlement précité). Les participants aux congrès sont désignés individuellement par le Directeur général qui peut, en vue de leur désignation, procéder à des consultations avec les autorités compétentes des Etats membres. Les personnes invitées à participer à un congrès sont en règle générale des ressortissants d'Etats membres de l'Unesco ou de l'Organisation des Nations Unies, mais le Directeur général est autorisé à inviter à ces congrès des ressortissants d'Etats qui ne sont membres ni de l'Unesco, ni de l'Organisation des Nations Unies. En ce qui concerne le choix de ces spécialistes, le Directeur général consulte les organisations internationales non gouvernementales bénéficiant du statut consultatif auprès de l'Unesco. Les spécialistes ainsi choisis sont invités par l'entremise de ces organisations et font connaître par la même voie leurs intentions de participer au Congrès.

Comités consultatifs (catégorie V)

105. Aux termes de l'article 47 du Règlement précité « les comités consultatifs sont des comités de caractère permanent régis par des statuts approuvés par le Conseil exécutif et chargés de conseiller l'Organisation sur les questions spécialisées relevant de leur compétence ou sur l'élaboration et l'exécution de son programme dans un domaine déterminé... ».

106. Les participants à ces comités sont des spécialistes siégeant soit à titre individuel, soit en qualité de représentants d'organisations internationales non gouvernementales. Leur désignation se fait conformément aux dispositions des statuts de ces comités. Les Etats membres et les membres associés de l'Unesco peuvent y envoyer des observateurs (art. 50). En revanche, aucune mention n'est faite dans le Règlement des Etats non membres, dont la participation paraît être exclue.

Comités d'experts (catégorie VI)

107. Les comités d'experts sont, aux termes des articles 56 et 57 du Règlement, des comités formés sur une base ad hoc et chargés de faire des suggestions ou de donner des avis à l'Organisation sur l'élaboration ou l'exécution de son programme dans un domaine déterminé. Ils sont convoqués par le Directeur général et ceux qui y participent et qui y siègent à titre personnel sont individuellement désignés soit par lui, soit par des gouvernements sur son invitation.

108. Les comités d'experts tiennent en général des réunions privées. Le Directeur général peut toutefois, s'il l'estime désirable du point de vue du programme, inviter des Etats membres ou des organisations internationales gouvernementales ou non à suivre leurs travaux. La participation d'Etats non membres paraît exclue.

Stages et cours de formation ou de perfectionnement (catégorie VII)

109. Ces stages sont, d'après l'article 65 du Règlement, des réunions dont l'objet est essentiellement d'impartir aux participants des connais-

sances dans un domaine intéressant l'Unesco ou de les faire bénéficier de l'expérience acquise dans ce domaine.

110. Les participants, désignés individuellement par le Directeur général, sont en règle générale des ressortissants d'Etats membres de l'Unesco ou de l'Organisation des Nations Unies, ou de membres associés de l'Unesco. Les réunions de cette catégorie sont en général privées. Mais le Directeur général peut, s'il l'estime désirable du point de vue du programme, inviter des Etats membres ou des organisations internationales à envoyer des observateurs pour suivre leurs travaux. Les Etats non membres ne sont pas mentionnés dans le Règlement et leur participation paraît exclue.

Colloques (catégorie VIII)

111. Il s'agit de réunions dont l'objet est de permettre des échanges d'informations dans le cadre d'une spécialité déterminée ou sur une base interdisciplinaire, et qui n'entraînent pas, d'ordinaire, l'adoption des conclusions ou recommandations (art. 74).

112. Les participants à ces réunions sont désignés suivant les règles identiques à celles des réunions des catégories V, VI et VII (cf. par. 105 à 110 du présent document).

113. Aucune mention n'est faite, dans cette section du Règlement, d'observateurs d'Etats non membres, dont la participation paraît exclue.

Réunions convoquées conjointement par l'Unesco et une organisation intergouvernementale dont serait membre un Etat non membre de l'Unesco

114. Le Règlement relatif à la classification d'ensemble des diverses catégories des réunions convoquées par l'Unesco reste applicable dans ce cas. Toutefois, ce texte ayant été établi pour les réunions convoquées par l'Unesco seule il est d'ordinaire tenu compte des règles applicables en la matière dans l'autre organisation intergouvernementale agissant conjointement avec l'Unesco.

115. Sous réserve des résolutions pertinentes de la Conférence générale et des décisions du Conseil exécutif, la pratique habituelle lorsqu'une réunion est organisée conjointement par l'Unesco et une autre organisation intergouvernementale est d'inviter conjointement les Etats membres de l'une et de l'autre organisation soit comme participants principaux, soit, le cas échéant, comme observateurs selon la catégorie de la réunion dont il s'agit.

Lieu de réunion

116. Quant aux pays où peuvent être tenues des réunions, le Règlement relatif aux réunions convoquées par l'Unesco dispose qu'en ce qui concerne les réunions des catégories I, II et III, la Conférence générale, le Conseil exécutif, le Directeur général ou l'organe qui convoque la conférence, selon le cas, examine les invitations reçues des Etats membres. En conséquence, il n'apparaît pas possible qu'un Etat non membre accueille une réunion de catégorie I, II ou III.

117. En ce qui concerne les réunions des catégories IV, V, VI, VII et VIII, le Règlement prévoit qu'il appartient au Directeur général d'en fixer la date et le lieu.

Conseils et comités intergouvernementaux

118. La Conférence générale a institué divers conseils ou comités intergouvernementaux chargés d'orienter et de suivre l'élaboration et la mise en œuvre de certains éléments déterminés du programme de l'Organisation. Il s'agit des organes suivants, dont les réunions sont apparentées à celles de la catégorie II :

Conseil du Bureau international de l'éducation;

Conseil intergouvernemental pour l'éducation physique et le sport;

Conseil intergouvernemental du programme hydrologique international;

Conseil intergouvernemental du Programme sur l'homme et la biosphère;

Conseil intergouvernemental du Programme général d'information;

Conseil intergouvernemental du Programme international pour le développement de la communication;

Comité exécutif de la Campagne internationale pour la création du Musée de Nubie à Assouan et du Musée national de la civilisation égyptienne au Caire;

Comité intergouvernemental pour la promotion du retour des biens culturels à leur pays d'origine ou de leur restitution en cas d'appropriation illégale.

119. Ces différents comités sont composés d'Etats membres élus ou désignés par la Conférence générale. Un Etat membre qui aurait été élu par la Conférence générale (ou par l'un de ses comités) et qui prendrait la décision de se retirer de l'Organisation cesserait de faire partie de ces comités dès lors que son retrait deviendrait effectif.

120. Le cas de la Commission océanographique intergouvernementale est différent. Selon l'article 4, paragraphe 1, des statuts de la Commission, tout Etat membre d'une organisation du système des Nations Unies peut y adhérer. Un Etat membre qui se retire de l'Unesco ne perd pas le droit de demeurer membre de la Commission et de continuer à participer à ses activités. Aucune disposition de ces statuts ne se réfère au problème de la participation d'un Etat non membre de l'Unesco au financement des frais afférents au fonctionnement de la Commission. Toutefois, comme dans le cas des activités afférentes aux conventions de l'Unesco qui a été exposé plus haut (par. 93 à 98), cette question ne se pose que sur le plan de l'équité mais elle n'en demeure pas moins essentielle.

Arrangements contractuels (consultants, publications, études, achat d'équipement, bourses)

i) *Consultants*

121. Bien qu'ils ne soient pas expressément visés par la disposition 104.2 du Statut et du Règlement du personnel — lequel ne concerne que les membres du personnel —, il résulte de la pratique de l'Organisation, et notamment du point 2435 du Manuel, que les consultants sont recrutés parmi les ressortissants des Etats membres. Si l'on applique le même principe que pour le recrutement des membres du personnel, un ressortissant d'un Etat non membre ne pourra être choisi comme consultant que dans des cas, tout à

fait exceptionnels, où il serait impossible de trouver un ressortissant d'Etat membre également qualifié. En tout état de cause, les arrangements relatifs aux consultations dont le recrutement de consultants est l'objet entre l'Organisation et l'Etat qui s'est retiré de l'Organisation deviennent de ce fait caducs.

ii) *Publications*

122. L'Unesco fait normalement imprimer ses publications dans différents pays, en tenant compte de la qualité et du coût des travaux, des conditions de livraison et des frais de transport. Sauf si des impératifs de qualité le justifient, il ne sera pas confié de contrats d'impression ou de composition à des entreprises situées dans des Etats non membres de l'Unesco.

iii) *Contrats d'études et autres arrangements contractuels*

123. En ce qui concerne les contrats portant sur des travaux de recherche, la rédaction d'articles ou d'ouvrages, l'organisation d'activités d'information du public ou de réunions et séminaires, le choix du contractant se fait sur la base des compétences techniques, des disponibilités, de considérations de coût et d'autres facteurs pertinents. Aucune disposition existante ne prévoit que le particulier, l'entreprise ou l'institution en question doive se trouver dans un Etat membre de l'Unesco. Actuellement, un grand nombre de cours de formation et de séminaires sont organisés directement par l'Unesco ou, sous contrat, par des universités ou des établissements d'enseignement supérieur (par exemple, les cours postuniversitaires énumérés aux paragraphes 10154 et 10360 du 22 C/5 approuvé). Les établissements intéressés étant choisis en fonction de leur compétence technique dans certains domaines spécialisés d'études, de leur souhait d'organiser ces cours et des services et équipements dont ils disposent, le fait qu'ils soient situés dans un Etat membre qui s'est retiré de l'Unesco ne semble avoir aucune incidence sur ce choix.

iv) *Equipements et fournitures*

124. Les principales considérations qui régissent la passation d'un contrat d'achat sont le coût des équipements ou des fournitures en question, les besoins spécifiques des Etats membres bénéficiaires, l'existence sur place d'un service après-vente et les conditions de livraison offertes par les fournisseurs. La règle générale veut que la préférence soit donnée au soumissionnaire moins-disant, sous réserve : *a*) qu'il puisse fournir des équipements correspondant exactement aux spécifications de ceux dont a besoin l'Etat membre en question; *b*) que les équipements fournis soient compatibles avec ceux qui sont déjà installés; et *c*) que des services d'entretien soient facilement accessibles sur place. Aucune disposition particulière ne se réfère aux achats dans un Etat non membre.

v) *Bourses d'études ou de perfectionnement*

125. C'est en fonction, d'une part, de la qualité ou du niveau universitaire de l'établissement et, de l'autre, du souhait exprimé par l'Etat membre bénéficiaire que l'Unesco placera ou non un boursier dans un établissement d'enseignement supérieur ou de recherche situé dans un Etat non membre de l'Organisation. Naturellement, les considérations de coût et les services disponibles pour administrer la bourse jouent un rôle appréciable dans le choix de l'institution. Ces dispositions s'appliquaient aux bourses d'études et de

perfectionnement accordées tant au titre du Programme ordinaire que grâce à des fonds extrabudgétaires. Il y a lieu cependant de penser qu'il sera plus difficile pour l'Organisation d'obtenir les différents avantages ou services évoqués ci-dessus dans un Etat qui cesse d'être membre de l'Unesco.

V. — *Conséquences budgétaires et financières du retrait*

126. Il convient ici de considérer, d'une part, la question du paiement des contributions au budget ordinaire sur la base des quotes-parts fixées par la Conférence générale et, d'autre part, les autres questions financières.

Paiement des contributions

127. Le retrait d'un Etat membre peut prendre effet soit à la fin d'un exercice biennal, soit à la fin de la première année de l'exercice biennal.

128. Dans le premier cas, le programme et budget votés par la Conférence générale avant que le retrait prenne effet ne sont pas affectés par celui-ci. Par ailleurs, la Conférence générale est informée, avant le vote du programme et budget de l'exercice suivant, des conséquences financières de ce retrait et elle peut prendre les dispositions nécessaires pour y faire face.

129. Dans le second cas, il est apparu qu'une analyse des dispositions de l'Acte constitutif (art. II, par. 6) peut donner lieu à deux interprétations. Aussi le Directeur général a-t-il constitué un Groupe de travail composé de quatre juristes assistés du Contrôleur financier et du Directeur du Bureau du budget pour les questions relevant de leur compétence et a-t-il chargé le Groupe de travail de donner un avis sur la question.

130. L'avis donné au Directeur général par le Groupe de travail a été le suivant :

> « A la lumière des considérations qui précèdent, le Groupe de travail conclut qu'en vertu des dispositions de l'article II, paragraphe 6, de l'Acte constitutif, un Etat membre de l'Unesco dont le retrait devient effectif le 31 décembre 1984 sera juridiquement tenu de s'acquitter de toutes les obligations financières, et notamment de la totalité de sa participation financière au budget ordinaire de l'Organisation pour 1984-1985 telle que l'a fixée la Conférence générale par les résolutions 22 C/16 et 22 C/29.1 qu'elle a adoptées à sa vingt-deuxième session. »

131. Les considérations qui ont amené le Groupe de travail à formuler cet avis sont exposées ci-après :

> « 3. Le Groupe de travail, qui disposait des deux avis divergents du service juridique, a procédé à un examen approfondi des arguments respectifs sur lesquels ils se fondent. Il a également, dans la mesure où le problème qui lui était posé est lié à celui de l'exécution du programme et de l'application du Règlement financier, tenu compte, dans l'avis auquel il est parvenu, de ces aspects de la question après avoir entendu les explications qui lui ont été fournies à ce sujet par le Contrôleur financier et le représentant du Directeur du Bureau du budget.
>
> « 4. Les membres du Groupe de travail, sauf un, n'ont pas retenu la thèse suivant laquelle un Etat, dont le retrait de l'Organisation deviendrait effectif à la fin de la première année de l'exercice financier biennal, ne serait pas tenu de s'acquitter de la seconde moitié de sa con-

tribution. (Cette dernière thèse, qui a été soutenue par l'un des membres du Groupe de travail, est exposée ci-après au paragraphe 132.)

« 5. Il a en effet paru aux autres membres du Groupe de travail que cette thèse ignore la distinction fondamentale qui est faite en droit entre, d'une part, la naissance d'une obligation et l'existence même d'une créance et, d'autre part, la date de son exigibilité. La division de la contribution au budget biennal en deux tranches égales dont le paiement est demandé à deux dates différentes n'affecte pas l'existence même de la créance de l'Organisation envers l'Etat membre intéressé. Il est de pratique courante que le débiteur d'une obligation bénéficie d'un délai pour s'en acquitter. Une créance existe à son égard, mais elle ne devient exigible qu'à la date fixée par la loi, la décision ou le contrat qui s'y réfère.

« 6. Or, l'article II de l'Acte constitutif précise, dans son paragraphe 6 relatif au retrait d'un Etat membre :

« *Le retrait prend effet au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle l'avis de retrait a été donné. Il ne modifie en rien les obligations financières de l'Etat intéressé envers l'Organisation à la date à laquelle le retrait prend effet.* »

« 7. Le Groupe de travail s'est donc demandé à quelle date naissent les obligations financières des Etats membres en matière de contributions au budget d'un exercice biennal.

« 8. La réponse à cette question est donnée par l'article IX, paragraphe 2, de l'Acte constitutif qui stipule que « la Conférence générale approuve définitivement le budget et fixe la participation financière de chacun des Etats membres ». Le texte anglais de l'Acte constitutif précise bien que le *caractère définitif* de la décision que prend à cet égard la Conférence générale s'applique aussi bien à l'adoption du budget qu'à la fixation de la participation financière des 161 Etats membres.

« 9. C'est cette décision de la Conférence générale qui crée l'obligation financière des Etats membres en matière de contributions. Or, le budget est adopté pour un exercice financier de deux ans et la participation financière des Etats membres fixée pour une même période de deux ans. Par ailleurs, le programme voté par la Conférence générale n'est pas divisé en deux tranches égales à répartir en deux années et son exécution peut entraîner des dépenses moins grandes la première année que la seconde, et *vice versa*.

« 10. Admettre des exceptions à la règle de l'unité du programme et du budget et prévoir une réduction des obligations financières d'un Etat qui se retirerait une année avant la fin de cet exercice serait non seulement renoncer à une créance qui est légitimement et normalement née à la date de l'adoption « *définitive* » du budget et de la fixation « *définitive* » des barèmes, mais aussi remettre en cause ce budget et ces barèmes, ainsi que le programme approuvé par la Conférence générale. Et c'est là que la logique des faits et des choses coïncide avec celle de l'article II, paragraphe 6, de l'Acte constitutif qui dit expressément que le retrait d'un Etat membre ne modifie en rien ses obligations fi-

nancières envers l'Organisation à la date à laquelle le retrait prend effet.

« 11. En conséquence de ce texte, et conformément aux résolutions 16 (portant ouverture de crédits pour 1984-1985) et 29 (barème des contributions), tous les Etats qui étaient membres de l'Organisation lors de la vingt-deuxième session de la Conférence générale et le sont restés pendant 1984 sont devenus débiteurs envers l'Organisation du montant de leur quote-part dans le budget total adopté. La division de ce montant global en deux parties n'affecte en rien l'existence juridique de la créance de l'Organisation envers eux, mais elle leur permet de bénéficier d'un délai plus long pour le paiement de la seconde moitié de leur dette.

« 12. Cette interprétation de l'article IX de l'Acte constitutif correspond à celle donnée par la Cour internationale de Justice à l'Article 17 de la Charte des Nations Unies rédigé en des termes presque identiques à ceux de l'Acte constitutif. Dans son avis du 20 juillet 1962 sur certaines dépenses des Nations Unies, la Cour déclare :

> « Le paragraphe 1 de l'Article 17 donne à l'Assemblée générale le pouvoir non seulement « d'examiner » le budget de l'Organisation, mais aussi de « l'approuver ». La décision « d'approuver » le budget est étroitement liée au paragraphe 2 de l'Article 17, car en vertu de ce paragraphe, *l'Assemblée a également le pouvoir de répartir les dépenses entre les membres et l'exercice du pouvoir de répartition crée pour tous les membres l'obligation expressément énoncée à l'Article 17 de supporter la quote-part des dépenses qui leur incombe selon la répartition fixée par l'Assemblée générale.* »

« 13. On ne saurait assez souligner que les arguments qui ont été opposés au point de vue de la majorité du groupe en s'appuyant sur le paiement à des dates différentes des deux moitiés des contributions se heurtent au principe de l'unité du programme et de celle du budget qui permet de l'exécuter. La pratique suivie par l'Organisation, conformément au Règlement financier, de répartir les contributions en deux moitiés payables au début de chacune des deux années de l'exercice biennal est motivée par des considérations de commodité de trésorerie : l'Unesco, qui dispose d'un fonds de roulement, n'ayant pas un besoin immédiat de la totalité des contributions et les ressources des Etats provenant dans la plupart des cas de budgets annuels. Cette pratique n'affecte en rien l'unité de la contribution biennale ni la date à laquelle l'obligation des Etats membres prend naissance. L'article 5, paragraphe 3, du Règlement financier met bien en évidence la différence existant entre le montant total des « sommes que les Etats membres ont à verser au titre des contributions et des avances au fonds de roulement » et l'invitation qui leur est faite dès le début de l'exercice « d'acquitter la moitié du montant de leurs contributions se rapportant aux deux années de l'exercice ».

« 14. Le Groupe de travail rappelle par ailleurs que l'article II, paragraphe 6, de l'Acte constitutif qui traite du retrait n'a été adopté

qu'en 1954 lors de la huitième session de la Conférence générale, soit deux ans après qu'elle a décidé que le programme, le budget et l'exercice financier de l'Organisation s'étendraient désormais sur une période de deux ans et qu'elle a amendé dans ce sens l'Acte constitutif et le Règlement financier.

« 15. On a voulu tirer argument des débats du Comité juridique en 1954 pour interpréter l'article II, paragraphe 6, de l'Acte constitutif comme limitant les obligations financières de l'Etat dont le retrait deviendrait effectif le 31 décembre 1984 à la moitié de sa contribution pour l'exercice 1984-1985. Le Groupe de travail considère au contraire que ces débats montrent que les Etats qui se retirent sont « tenus de payer les contributions dues pour tout l'exercice financier ».

« 16. Il convient de se reporter aux faits et aux procès-verbaux de la huitième session de la Conférence générale.

« 17. Le Directeur général avait, sur les instructions du Conseil exécutif, présenté à la Conférence générale un projet d'amendement à l'article II de l'Acte constitutif qui prévoyait la possibilité pour tout membre de se retirer de l'Organisation, moyennant un préavis d'un an à compter de la date de sa notification.

> « Tout Etat Membre ou membre associé de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture peut se retirer de l'Organisation après avis adressé au Directeur général. Le retrait prend effet un an après la réception de cet avis. Il ne modifie en rien les obligations financières précédemment contractées par l'Etat intéressé envers l'Organisation. »

« 18. Présentant ce projet, le Conseiller juridique avait signalé « qu'il a donné lieu à trois propositions d'amendement émanant des délégations belge, américaine et australienne, respectivement. La troisième de ces propositions a été retirée. Le projet d'amendement de la délégation belge[29] prévoit que le retrait prendra effet au 31 décembre de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'avis a été donné. Celui de la délégation américaine[30] tend à faire durer les obligations financières de l'Etat qui se retire pendant tout l'exercice financier au cours duquel le retrait prend effet ». Le Conseiller juridique conclut que ces deux projets d'amendement correspondent à l'esprit dans lequel a été rédigé le projet. *Il ajoute que, conformément au Règlement financier et à l'Acte constitutif, les Etats sont tenus de payer les contributions dues pour tout l'exercice financier et il demande que le Comité examine l'un après l'autre les projets belge et américain.* (Procès-verbal de la cinquième séance du Comité juridique, 26 novembre 1954.)

« 19. Cette dernière déclaration que le Groupe de travail a estimé utile de souligner n'a été contestée par personne. L'amendement belge a donné lieu à une modification de la rédaction du projet présenté par le Directeur général de manière à reporter au 31 décembre de l'année suivant le préavis la date à laquelle le retrait prend effet.

« 20. Mais en ce qui concerne les obligations financières de l'Etat intéressé, le texte finalement adopté correspond parfaitement dans son esprit à celui dont le Conseiller juridique avait donné l'interprétation

citée plus haut sans être contredit. Sans doute les deux interventions des délégués belge et américain, du moins dans la forme où elles ont été rapportées, ont-elles un caractère quelque peu ambigu et le retrait de l'amendement américain peut être diversement interprété. Il paraît en effet raisonnable de penser que la Conférence générale et sans doute la délégation américaine elle-même ont estimé que l'interprétation donnée par le Conseiller juridique dispensait de toute précision supplémentaire. On ne saurait en tout cas tirer argument du retrait de l'amendement américain et de deux déclarations isolées, et au reste susceptibles de deux interprétations différentes, pour affirmer que les obligations en matière de budget de l'Etat dont le retrait deviendrait effectif le 31 décembre 1984 seraient limitées à la moitié de sa contribution pour l'exercice 1984-1985. »

132. Comme il est indiqué ci-dessus (au paragraphe 4 de la citation figurant sous le paragraphe 131 du présent document), un membre du Groupe de travail a cependant émis un avis divergent qui est reproduit ci-après :

« En faveur de la thèse selon laquelle les obligations financières des Etats-Unis au budget pour 1984-1985 seraient limitées à l'année 1984, on peut faire valoir les arguments suivants :

« A. S'il est vrai que, conformément au paragraphe 6 de l'article II de l'Acte constitutif, le retrait des Etats-Unis — susceptible de devenir effectif le 31 décembre 1984 — « ne modifie en rien les obligations financières de l'Etat intéressé envers l'Organisation à la date à laquelle le retrait prend effet », il s'agit là d'une disposition *générale* qu'il faut appliquer à toutes les catégories d'obligations financières, à savoir :

« i) *Les obligations légales* dont la source juridique est :

« Soit l'Acte constitutif (participation financière au budget prévue par l'article IX, par. 2);

« Soit un acte normatif (comme la Convention concernant la protection du patrimoine culturel naturel);

« ii) *Les obligations contractuelles* dont la source juridique est un accord conclu entre l'Unesco et les Etats-Unis (comme le mémorandum relatif au PIDC en date du 30 septembre 1983);

« iii) *Les obligations contractées unilatéralement* dont la source juridique est un engagement unilatéral des Etats-Unis d'apporter une contribution volontaire (comme les engagements concernant Moenjodaro).

« Le retrait des Etats-Unis n'aura pas, de toute évidence, des effets identiques à l'égard de ces différentes catégories d'obligations financières : pour plusieurs de ces obligations, leur source juridique ne sera pas affectée par la perte de la *qualité de membre de l'Unesco par les Etats-Unis*. Tel est le cas de toutes les obligations contractuelles et de toutes les obligations contractées unilatéralement, ainsi que de toutes les obligations légales dont la source juridique n'est pas l'Acte constitutif. Les Etats-Unis devront donc continuer à s'en acquitter, *même après la date du retrait*.

« B. En ce qui concerne la *participation financière au budget régulier* de l'Organisation, la source juridique n'en est nullement contractuelle ni unilatérale : *c'est exclusivement l'Acte constitutif.* Il s'ensuit que le fait qu'un Etat membre ait voté pour ou contre le budget à la Conférence générale, ou qu'il ait été absent, ne modifie en rien son obligation légale de contribuer financièrement audit budget, précisément parce que la source juridique de cette obligation n'est pas sa participation au vote de la résolution, mais bien l'Acte constitutif.

« C. La résolution de la Conférence générale portant ouverture de crédits *ne constitue donc à cet égard qu'un acte de mise en œuvre de l'obligation légale imposée par l'Acte constitutif lui-même; la résolution ne donne pas naissance à l'obligation,* cette dernière étant née avec l'adhésion de l'Etat intéressé à l'Unesco; la résolution se borne seulement à *répartir le budget des recettes* en fixant « la participation financière de chacun des Etats membres » comme le prévoit l'article IX, paragraphe 2, de l'Acte constitutif.

« D. La source juridique de l'obligation de contribuer au budget de l'Organisation étant l'Acte constitutif, c'est donc également dans l'Acte constitutif qu'il convient de chercher la raison et *la cause de l'obligation légale assumée par les Etats-Unis.* Or, c'est par rapport à leur qualité de *membre de l'Unesco* que l'obligation financière imposée aux Etats-Unis de contribuer au budget est définie. Cette conclusion, qui peut être déduite tant du contexte que du texte même de l'article II, paragraphe 6 de l'Acte constitutif (intitulé « Membre »), se trouve corroborée par la disposition de l'article IX (« Budget ») dont le paragraphe 2 précise tout naturellement que la « Conférence générale approuve définitivement le budget et fixe la participation financière de chacun des Etats *membres...* ». En d'autres termes, le texte même de l'Acte constitutif implique que l'étendue des obligations financières relatives au budget régulier de l'Organisation *devra être la conséquence de la qualité de membre d'un Etat, et non la conséquence de la durée de l'exercice financier de l'Organisation.* Il s'ensuit que, si la cause de l'obligation disparaît, l'obligation elle-même ne peut que s'éteindre, à moins que le traité n'ait expressément prévu qu'elle subsistera pendant un certain temps : or, tel n'est nullement le cas à l'Unesco. Le fondement lui-même des obligations financières pesant sur les Etats-Unis pour contribuer au budget entraîne donc nécessairement la limitation de celles-ci à la période pendant laquelle ils restent membre, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1984.

« E. Les travaux préparatoires du paragraphe 6 de l'article II de l'Acte constitutif, et plus précisément le débat du Comité juridique à la huitième session de la Conférence générale (Montevideo, 1954), ne laissent d'ailleurs guère de doute sur l'étendue de l'obligation pesant sur un Etat qui se retire. La déclaration que le Conseiller juridique avait faite devant le Comité et sur laquelle on voudrait s'appuyer pour justifier l'obligation pour un tel Etat d'acquitter l'ensemble de sa contribution ne peut être retenue car cette déclaration n'est que préliminaire à un débat dans lequel les interventions des représentants de la Belgique, du Royaume-Uni et des Etats-Unis la contredisent très nettement. Le

fait est que *l'on n'a pas retenu le projet d'amendement des Etats-Unis* dont l'effet aurait été précisément de *dissocier* la date à laquelle les obligations financières assumées par un Etat en qualité de membre prennent fin : l'amendement des Etats-Unis prévoyait en effet expressément qu'un Etat qui se retire doit assumer les obligations financières jusqu'à la fin de l'exercice financier. Or, *cet amendement a été retiré.* Les travaux préparatoires confirment donc la volonté de faire coïncider les deux dates, ce qui signifie que, pour un Etat qui se retire, sa participation financière au budget est limitée à la période pendant laquelle il reste membre de l'Organisation.

« F. On peut d'ailleurs se demander quelles seraient, en dernière analyse, les conséquences pratiques de la disposition de l'Acte constitutif qui définit d'une façon précise la date à laquelle le retrait prend effet, si cette date n'avait aucun effet sur le montant de la contribution au budget régulier : un Etat serait privé, par définition, de tous ses *droits* de membre, alors qu'il continuerait néanmoins à assumer les *obligations* de membre par rapport au budget ordinaire.

« G. On peut enfin se demander si l'application des dispositions du Règlement financier prévoyant la possibilité de prévisions supplémentaires ne rend pas « manifestement... *déraisonnable* » (selon l'expression de la Convention de Vienne sur le droit des traités) l'interprétation qui consisterait à étendre les obligations financières des Etats-Unis à l'année 1985, alors que ce pays ne sera plus membre de l'Organisation, qu'il n'aura plus de représentant au Conseil exécutif et qu'il ne siégera plus, tout naturellement, à la Conférence générale de 1985. En effet, l'article 3.9 du Règlement financier prévoit la possibilité de dépenses supplémentaires, avec l'approbation provisoire du Conseil exécutif si elles ne dépassent pas 7,5 % des crédits ouverts et avec l'approbation définitive de la Conférence générale en fin d'exercice, en particulier si elles sont supérieures à ce pourcentage. Si les obligations financières des Etats-Unis au budget régulier concernent aussi l'année 1985, il s'ensuivrait que la Conférence générale pourrait, rétroactivement, et en *l'absence totale* de l'Etat concerné, aggraver ses obligations financières pour 1985. Or, cette situation est la conséquence inévitable de la règle de l'*unité du budget* que connaissent tant les Nations Unies que l'Unesco. »

133. Si l'on se réfère aux précédents retraits de l'Organisation, on constate que tous les Etats qui se sont retirés de l'Unesco, ou ont estimé s'en être retirés, ont réglé intégralement la contribution mise à leur charge au titre de l'exercice financier en cours ou se terminant à la date de leur retrait.

134. En réintégrant l'Organisation, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie ont eu à payer leur contribution de budget pendant la période au cours de laquelle elles avaient décidé de ne plus faire partie de l'Unesco. Par décision de la Conférence générale, elles bénéficièrent de l'échelonnement du remboursement des montants dus au titre de leurs arriérés de contribution. Ce remboursement a été total, bien que la Pologne et la Tchécoslovaquie aient d'abord soutenu qu'elles avaient cessé d'être membres de l'Organisation en 1953 et qu'elles n'entendaient donc pas régler la partie de leurs contributions de l'exercice 1953-1954 échue en 1953. Le Comité des contri-

butions et la Conférence générale elle-même n'ont pas admis en effet le point de vue exprimé (cf. résolutions 1954 — Rapport de la Commission administrative — Recouvrement des contributions des Etats).

135. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, dont le retrait est devenu effectif le 31 décembre 1956, toutes les contributions dues par ce pays ont été réglées intégralement avant la date effective du retrait (taux de contribution pour 1955-1956 : 0,70 %; 1955 : 66 440 dollars, et 1956 : 73 560 dollars).

136. En ce qui concerne le Portugal dont le retrait notifié le 18 juin 1971 est devenu effectif le 31 décembre 1972, le paiement total de sa contribution pour l'exercice financier 1971-1972 a été effectué le 30 octobre 1974.

137. Le retrait des Etats-Unis d'Amérique pose à l'Organisation un grave problème financier qui a des incidences sur l'exécution du programme pour 1984-1985, mais aussi sur les activités futures. Le montant de la contribution financière des Etats-Unis d'Amérique est de 43 087 500 dollars *pour chacune des années* de l'exercice budgétaire 1984-1985.

138. Il appartient au Conseil exécutif d'indiquer les mesures qu'il y a lieu de prendre pour faire face à la situation financière créée par le retrait des Etats-Unis d'Amérique.

139. En ce qui concerne le budget de l'exercice 1984-1985, la divergence de vues et d'interprétation des textes constitutionnels et réglementaires qui peut se manifester relativement à l'exigibilité ou à la non-exigibilité de la seconde tranche de la contribution des Etats-Unis, telle qu'elle a été fixée avant la notification de retrait de cet Etat par la Conférence générale, par les résolutions 22 C/16 et 22 C/29.1, soulève un problème de droit international qu'il est, conformément aux dispositions de l'Acte constitutif, dans les pouvoirs du Conseil exécutif de faire élucider.

140. Le Conseil exécutif voudra sans doute connaître par ailleurs les mesures qui ont été prises par l'Organisation internationale du Travail (OIT) pour faire face aux problèmes budgétaires résultant du retrait des Etats-Unis.

141. Pour atténuer les conséquences financières de ce retrait, le Directeur général de l'OIT avait été amené à faire appel à des contributions volontaires. A cet effet, une lettre circulaire avait été adressée aux Etats membres le 2 décembre 1977, soit moins d'un mois après la date à laquelle les Etats-Unis avaient quitté cette Organisation.

142. La liste complète des contributions volontaires qui furent reçues, et dont le chiffre total s'élève à 6 475 038 dollars, est la suivante :

Gouvernements (ordre alphabétique français)	*Dollars des Etats-Unis*
Allemagne (République fédérale d')	700 000
Arabie saoudite	208 889
Australie	125 623
Autriche	54 833
Bahreïn	29 469
Bangladesh	6 963
Belgique	90 545
Bénin	5 000

Gouvernements (ordre alphabétique français)	*Dollars des Etats-Unis*
Birmanie	2 593
Brésil	25 000
Cameroun (République du)	5 114
Canada	200 000
Chypre	1 741
Danemark	100 000
Danemark (DANIDA)	100 000
Espagne	80 000
Fidji	7 977
Finlande	132 932
France	200 000
Ghana	18 939
Grèce	33 945
Guyane	2 000
Inde	125 000
Indonésie	30 463
Iran	50 000
Iraq	1 000 000
Irlande	12 000
Jamahiriya arabe libyenne	200 000
Japon	1 000 000
Jordanie	8 704
Kenya	2 000
Koweït	174 000
Luxembourg	7 547
Madagascar	1 949
Nigéria	67 285
Norvège	374 777
Nouvelle-Zélande	20 000
Pakistan	5 230
Papouasie-Nouvelle-Guinée	5 572
Pays-Bas	400 000
Philippines	21 759
Qatar	17 407
Royaume-Uni	248 230
Somalie	16 877
Sri Lanka	1 741
Suède	109 000
Suède (SIDA)	217 794
Suisse	100 000
Suriname	1 710
Thaïlande	20 000
Trinité-et-Tobago	11 400
Tunisie	10 000
Venezuela	49 366
TOTAL	6 475 038

(Document de la 212e session du BIT, février-mars 1980 : GB/212/PFA/1/24.)

143. La Suisse avait, par ailleurs, consenti le report du versement des annuités qui étaient dues au titre de 1978-1979 pour le nouveau bâtiment de l'OIT. Le recouvrement de la dette de l'OIT auprès de la « Fondation gou-

vernementale suisse » fut ainsi « rééchelonné » avec un report de plusieurs années de la date finale d'amortissement du prêt. Cette mesure a allégé le budget de l'OIT, pour 1978-1979, d'une somme de près de 5 millions de dollars (le chiffre prévu au budget étant 4 786 261 dollars).

144. Du point de vue de la trésorerie, le Directeur général eut recours à divers fonds internes (dont le Fonds de roulement). Par ailleurs, des facilités furent offertes à l'OIT par les banques suisses. En particulier, l'Union de banques suisses lui ouvrit une ligne de crédit de 15 millions de dollars.

145. Ces facilités ont permis à l'OIT de faire face aux coûts additionnels des fluctuations monétaires et de l'inflation, calculés sur la base du budget pour 1978-1979 ajusté à la suite du retrait des Etats-Unis d'Amérique (voir par. 157 à 160 ci-après).

146. Les sommes consenties ont été remboursées, en grande partie, grâce à l'apport de la contribution américaine, au moment où les Etats-Unis ont réintégré l'OIT.

147. Il convient enfin d'ajouter que le personnel de l'OIT lui-même avait consenti, volontairement, à une réduction de traitement de l'ordre de 2,20 %, pendant une période de quelque six mois. Les sommes ainsi économisées furent versées à un fonds qui a permis de rémunérer, à titre temporaire, des fonctionnaires dont les postes avaient été supprimés, et qu'il n'avait pas encore été possible de réaffecter à d'autres postes. Ces contributions volontaires ont, par la suite, été remboursées aux membres du personnel qui les avaient consenties.

Mesures à rendre pour faire face au déficit budgétaire résultant du retrait d'un Etat membre

148. Les conséquences financières qui résulteraient du retrait d'un Etat membre pourraient appeler deux types de solutions. Soit trouver des ressources supplémentaires pour compenser les pertes financières éventuelles, soit réduire tout ou partie des dépenses de l'Organisation.

149. Si la solution de la réduction de tout ou partie des dépenses était retenue, trois hypothèses pourraient être envisagées, du point de vue théorique, en ce qui concerne le programme.

150. La première approche consisterait à éliminer — ou à mettre en sommeil — des parties entières du programme (grand programme, programme, ou éventuellement sous-programmes). Cette manière de procéder aurait pour effet de limiter l'action à un certain nombre d'ensembles de programmes. En pareil cas, les postes dont l'abolition devrait être envisagée pourraient être clairement identifiables puisqu'ils correspondraient aux programmes supprimés. Les difficultés seraient cependant de plusieurs ordres : d'une part, la coopération internationale risquerait de ne plus porter sur des domaines considérés essentiels par certains ou par plusieurs Etats membres et, d'autre part, la coopération entre l'Unesco et des secteurs plus ou moins importants des communautés intellectuelles éducatives, scientifiques et culturelles se trouverait interrompue.

151. La deuxième approche consisterait à choisir, dans chaque grand programme ou programme, des éléments de programme plus ou moins importants qui seraient supprimés ou dont l'exécution serait retardée. Cette approche devrait permettre de maintenir l'activité de l'Organisation dans pratiquement tous les domaines où elle s'exerce — et donc de sauvegarder la plus grande partie du programme ainsi que les liens avec les communautés intellectuelles éducatives, scientifiques et culturelles qui coopèrent avec l'Unesco. Il serait moins aisé d'identifier les postes dont la suppression pourrait être décidée, les activités supprimées pouvant ne correspondre qu'à une partie des attributions liées à tel ou tel poste.

152. La troisième approche, qui est une variante de la précédente, pourrait consister à diminuer chaque grand programme d'un pourcentage donné et identique de ses ressources. Cette solution permettrait de respecter les décisions antérieures de la Conférence générale en ce qui concerne la répartition relative des ressources entre les programmes; elle permettrait aussi, comme la solution précédente, de sauvegarder les liens de coopération avec les organismes et les personnalités extérieures. Le problème de l'identification des postes à supprimer se poserait dans des termes à peu près semblables à ceux de la deuxième hypothèse. Le redéploiement du personnel pourrait cependant être recherché plus aisément à l'intérieur de chaque grand secteur de programme, sans exclure la possibilité de rechercher des solutions hors de chacun des secteurs qui emploient du personnel jugé excédentaire.

Fonds de roulement

153. En ce qui concerne le Fonds de roulement, l'article 6.2 du Règlement financier dispose :

> « 6.2 Il est établi un Fonds de roulement dont la Conférence générale arrête le montant et détermine l'objet de temps à autre. Le Fonds de roulement est alimenté par les avances des Etats membres; ces avances, dont le montant est fixé d'après le barème établi par la Conférence générale pour la répartition des dépenses de l'Unesco, sont portées au crédit des Etats membres qui les versent. »

154. Les sommes inscrites au Fonds de roulement provenant d'avances faites par les Etats membres, elles demeurent la propriété de l'Etat qui les a versées. L'avance au Fonds de roulement faite par un Etat membre lui serait donc remboursable dans l'éventualité où il se retirerait de l'Organisation. Toutefois, dans les cas où il subsiste des arriérés de contributions, il est considéré comme normal de les déduire des avances faites par l'Etat membre en question au Fonds de roulement. La même procédure s'appliquerait à tout autre montant dû à l'Organisation par l'Etat membre qui se retire.

155. D'autre part, si on veut maintenir le montant du Fonds de roulement au niveau approuvé (autrement dit, éviter d'en diminuer le total), il faudrait à cette fin demander une contribution additionnelle aux Etats membres restants.

156. *En ce qui concerne les mesures prises par l'OIT, à la suite du retrait des Etats-Unis,* les indications suivantes peuvent être données : la Conférence internationale du Travail avait approuvé en juin 1977, soit quel-

ques mois avant le retrait effectif des Etats-Unis, un programme et budget pour 1978-1979 fondé sur l'hypothèse du versement des contributions de tous les Etats membres, c'est-à-dire sans tenir compte de la perspective du retrait des Etats-Unis.

157. Après avoir reçu confirmation du retrait américain, le Directeur général a présenté au Conseil d'administration du BIT en novembre 1977, à sa 204e session — session qui se tenait au moment même où ce retrait devenait effectif —, un document intitulé « Mesures destinées à faire face à la situation financière résultant du départ des Etats-Unis ».

158. Dans ce document, après avoir rappelé que le départ des Etats-Unis « implique déjà une perte de recettes en 1977, puisque aucune contribution ne sera reçue de ce pays pour les deux derniers mois de l'année », et que ce déficit pourrait être couvert grâce aux économies déjà réalisées, notamment par le gel de certains postes, le Directeur général du BIT a initialement proposé pour l'exercice 1978-1979, des réductions de programme représentant environ 32,5 millions de dollars, soit 19,2 % du programme et budget approuvés pour 1978-1979, qui s'élevait à 169 074 000 dollars. Selon les termes employés par le Directeur général, ces réductions impliquaient « l'annulation ou l'ajournement d'un certain nombre de réunions importantes, un ralentissement considérable du développement des activités techniques de l'OIT, une diminution des moyens par lesquels l'Organisation est en mesure de fournir à ses Etats membres des avis autorisés et une assistance pratique, la réduction des programmes administratifs à un niveau auquel ils pourront tout au plus fournir et assurer les services essentiels, et le licenciement d'un certain nombre de membres du personnel, dont, sans aucun doute, plusieurs titulaires de contrats permanents, ce qui signifie que le Bureau devra se passer des services de bon nombre de fonctionnaires compétents et dévoués ».

159. Ces réductions étaient réparties entre la quasi-totalité des programmes de l'Organisation, certains subissant des coupures particulièrement importantes.

160. Le Conseil d'administration, après avoir examiné ces propositions, a décidé des réductions de programmes plus élevées, se montant à 36,6 millions de dollars, soit 21,7 % du programme et budget approuvés pour 1978-1979. Il a noté que le Directeur général s'efforcerait de combler l'écart entre ces réductions et l'insuffisance des recettes due au départ des Etats-Unis (écart représentant 5,7 millions de dollars pour le biennium) au moyen de contributions volontaires et de nouvelles mesures de rationalisation.

161. A sa 205e session, en février-mars 1978, le Conseil d'administration du BIT a approuvé définitivement les réductions de programme. Ces réductions incluaient la suppression de ressources en personnel correspondant à 263/6 années-homme des services organiques et 342/6 années-homme des services généraux, c'est-à-dire des ressources correspondant à 302 fonctionnaires.

162. A sa 212e session, en février-mars 1980, le Directeur général du BIT a informé le Conseil d'administration que les réductions budgétaires approuvées par le Conseil, ainsi que les contributions volontaires, ont permis de respecter l'équilibre du budget pour l'exercice 1978-1979.

NOTES

[1] A/9179/Add.1.

[2] Pour le texte, voir la résolution 34/180 de l'Assemblée générale, annexe; voir aussi Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1249, p. 13.

[3] Voir *Annuaire juridique, 1972*, p. 185.

[4] Jugement n° 273 du Tribunal administratif des Nations Unies. Pour un résumé du jugement, voir *Annuaire juridique, 1981*, p. 128. Le jugement a été affirmé par la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 20 juillet 1982, *C.I.J., Recueil 1982*, p. 132; voir également *Annuaire juridique, 1982*, p. 259.

[5] Pour un résumé du jugement, voir chap. V, p. 168 du présent *Annuaire*.

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

[7] Sir Ernest Satow, *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, publié sous la direction de Lord Gore-Booth, 5e éd. (London and New York, Longman, 1979), p. 137.

[8] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 163.

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

[10] Voir *Annuaire juridique, 1968*, p. 197.

[11] « Pratique suisse en matière de droit international public, 1977 », dans *Annuaire suisse de droit international*, vol. XXXIV (1978), p. 138 à 144.

[12] United Kingdom Treaty Series 33/185; voir également *Command Paper 9557*.

[13] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 600, p. 93.

[14] Ibid., vol. 33, p. 261.

[15] Résolution 34/96 de l'Assemblée générale, en date du 13 décembre 1979.

[16] A/38/141, annexe, par. 29.

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

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

[19] Public Law 79-291, décembre 1945.

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

[21] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.2), document A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2).

[22] *Annuaire juridique, 1969*, p. 237, et ibid., 1973, p. 185.

[23] Public Law 94/583, 90 STAT.2891.

[24] Le texte intégral des échanges de notes a été reproduit dans les circulaires d'information ST/IC/85/48 du 12 septembre 1985 et ST/IC/85/74 et Corr.1 du 17 décembre 1985.

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

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

[27] Document de l'Unesco 4 X/EX/2 du 28 janvier 1985 et Corr.1, 2 et 4.

[28] Décision de la Conférence de San Francisco réunie en séance plénière sur rapport de son Comité 1/2. Cf. documents UNCIO.

[29] Le texte de l'amendement présenté par la Belgique est le suivant : remplacer la phrase : « Le retrait prend effet un an après la réception de cet avis » par le texte

suivant : « Le retrait prend effet au 31 décembre de l'année qui suit celle au cours de laquelle l'avis a été donné. »

[30] Le texte de l'amendement présenté par la délégation des Etats-Unis d'Amérique est le suivant : ajouter à la fin du paragraphe le texte suivant : « Les obligations financières envers l'Organisation d'un Etat membre ou membre associé qui a adressé un avis de retrait correspondent à toute la durée de l'exercice financier au cours de laquelle le retrait prend effet. »