

*Extrait de :*

# NATIONS UNIES ANNUAIRE JURIDIQUE

1995

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

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



Copyright (c) Nations Unies

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

### C. — DÉCISIONS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE LA BANQUE MONDIALE

1. Décision n° 142 (19 mai 1995) : Winston Carew contre la Banque internationale pour la reconstruction et le développement . . . . . 493
2. Décision n° 145 (9 novembre 1995) : Dominique Sjam-subahri contre la Banque internationale pour la reconstruction et le développement . . . . . 496
3. Décision n° 146 (9 novembre 1995) : Valora Addy contre la Banque internationale pour la reconstruction et le développement . . . . . 498

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

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

##### Privilèges et immunités

1. Assujettissement de l'Organisation des Nations Unies au paiement de droits de franchisage au titre de l'attribution de fréquences radio — Sections 7 et 34 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . . 503
2. Dans quelle mesure un membre d'une mission permanente n'ayant pas la nationalité de l'Etat d'envoi ou de l'Etat de réception a-t-il droit aux privilèges et immunités diplomatiques ? — Articles 7 et 8 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques . . . 505
3. A qui appartient-il de déterminer si un acte d'un fonctionnaire de l'ONU a été accompli à titre officiel ? — Section 20 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . . 508
4. Non-assujettissement du Programme des Nations Unies pour le développement à diverses taxes nationales — Accord entre le PNUD et un Etat Membre — Articles II et V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . . 510
5. Question de l'octroi de privilèges et immunités et facilités aux entrepreneurs fournissant des biens et des ser-

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

vices aux fins des opérations de maintien de la paix des Nations Unies . . . . .	512
6. Les titulaires de contrats de louage de services peuvent-ils se voir délivrer un laissez-passer des Nations Unies ? — Article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . .	515
7. Privilèges et immunités des experts en missions pour l'Organisation des Nations Unies — Section 22 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies . . . . .	516
8. Le Programme des Nations Unies pour l'environnement peut-il user directement de voies de droit contre des entités privées relevant d'Etats Membres de l'ONU ? . . .	518
<b>Questions procédurales et institutionnelles</b>	
9. Participation du Programme des Nations Unies pour le développement en tant qu'agent d'exécution au Fonds pour l'environnement mondial restructuré — Question de savoir si les opérations de prêt sont permises par l'Instrument FEM — Articles 8.12, 13.5, 13.6 et 13.7 du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD . . . . .	520
10. Notion d'« organisation affiliée à l'ONU » — Création d'une fédération internationale des pôles commerciaux	524
11. Question de savoir si les membres du Bureau de la Commission préparatoire de la Conférence Habitat II ont été élus à titre individuel ou en tant que représentants d'Etats — Article 103 du Règlement intérieur de l'Assemblée générale . . . . .	527
12. Distribution des documents officiels aux organisations intergouvernementales auxquelles a été accordé le statut d'observateur permanent — Article 74 du Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social . . . . .	528
13. Signification de l'expression « candidat ayant fait l'objet d'un accord » — Article 68 du Règlement intérieur du Conseil économique et social — Paragraphe 16 de l'Annexe VI au Règlement intérieur de l'Assemblée générale . . . . .	529

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

14. Question du parrainage de résolutions par des membres associés de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique — Résolution 69 (V) du Conseil économique et social . . . . .	530
15. Recours des organismes des Nations Unies aux services d'agences de publicité aux fins d'activités et de programmes d'appel de fonds — Utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies . . . . .	534
16. Mesure dans laquelle l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement est comptable des activités du Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU — Statut et fonctions du Bureau . . .	537
17. Pouvoirs du Secrétaire général en matière d'emprunts	543
18. Question du droit de vote des unions ou groupes, d'Etats — Droits de la Communauté européenne à l'Assemblée générale . . . . .	550
19. Rôle du Secrétaire général vis-à-vis du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies — Placements effectués par la Caisse commune des pensions — Responsabilité en matière de placement des avoirs de la Caisse . . . . .	552
20. Objet des investigations du Bureau des services de contrôle interne : irrégularité de gestion, faute, gaspillage et abus de pouvoir . . . . .	559
21. Composition et fonctions du Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes . . . . .	564
22. Personnalité juridique du Secrétariat de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques . . . . .	568

### Traités

23. Amendements à la Convention concernant certaines armes classiques et aux Protocoles y annexés — Articles 3 et 8 de la Convention . . . . .	570
24. Interprétation de l'article 8 de la Convention concernant certaines armes classiques . . . . .	574

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

### Réclamations, indemnisation, contrats et responsabilité

25. Question de la responsabilité de l'Organisation des Nations Unies au titre du matériel appartenant aux contingents — Orientations à l'intention des gouvernements fournissant des contingents aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies — Modèle d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats Membres fournissant du personnel et du matériel aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies . . . . . 577
26. Clause des bons de commande de l'Organisation des Nations Unies interdisant la publicité — Utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies — Conditions générales en matière de contrats généraux de l'Organisation . . . . . 581
27. Question de savoir à qui incombe la responsabilité de l'application des mesures d'embargo imposées par le Conseil de sécurité — L'ONU doit-elle supporter les conséquences financières des mesures prises par les Etats Membres pour donner effet aux résolutions du Conseil ? . . . . . 583
28. Question de savoir à qui incombent les frais de réparation des aéronefs utilisés dans le cadre des opérations de maintien de la paix — Accord type d'affrètement d'aéronef — Dispositions concernant la relève des troupes 585
29. Prestations dues en cas de décès ou d'invalidité des membres des contingents militaires participant aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies . . . . . 588

### Questions relatives au droit d'auteur

30. Désignation des auteurs dans le cadre de l'ONU — Paragraphe 3 de l'instruction administrative ST/AI/189/Add.6/Rev.3 du 19 mars 1990 — Copyright et autres droits de propriété intellectuelle . . . . . 592

### Questions financières

31. Pourrait-on envisager d'apposer sur les marchandises achetées avec la contribution d'un donateur une étiquette portant le drapeau de ce dernier et la mention

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

- « Don de ... »? — Résolution 48/209 de l'Assemblée générale ..... 597
32. Don d'une « Cloche de la paix » à l'Organisation des Nations Unies — Politique de l'Organisation en matière de dons — Articles 7.2 à 7.4 du Règlement financier — Règles 107.5 à 107.7 des règles de gestion financière ..... 598

### Questions de personnel

33. Participation de hauts fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies à des structures non gouvernementales — Disposition 101.6 du Règlement du personnel — Sens de l'expression « exercice normal de leurs fonctions » ..... 602
34. Possibilité d'intenter une action en recouvrement contre un fonctionnaire devant les tribunaux civils d'un Etat — Compétence du Tribunal administratif des Nations Unies ..... 604
35. Déplacements des représentants du personnel — Instruction administrative ST/AI/293 du 15 juillet 1982 — Statut des représentants de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux ..... 607
36. Question de savoir si le versement des indemnités pour charges de famille est indépendant de l'octroi de prestations sociales comparables par les administrations nationales — Article 3.4, c du Statut du personnel ... 609

### Passation de marchés

37. Utilisation de courtiers ou autres intermédiaires pour l'affrètement d'aéronefs. .... 611

### Télécommunications

38. Location par l'Organisation des Nations Unies à INTELSAT d'un segment spatia — Article 39 de la Convention internationale des télécommunications de 1982 ..... 613

## TABLE DES MATIÈRES (suite)

Page

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

#### Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

1. La Commission européenne peut-elle siéger dans un organe établi conjointement par la FAO et l'OMS ? . . . . 616
2. Un gouvernement peut-il exiger qu'une candidature retenue par la FAO aux fins d'un recrutement sur le plan national soit soumise à son examen . . . . . 618
3. Question de la représentation d'un membre associé de la FAO par la puissance métropolitaine dont il relève . . . 619

#### 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

- Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie – Le Procureur *c. Tadic* (Compétence) . . . . . 629

##### CHAPITRE VIII. DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

- Etats-Unis d'Amérique . . . . . 673
1. Commission fédérale des communications des Etats-Unis . . . . . 673  
Décision sur recours en révision concernant le service international téléphonique de rétroappel, juin 1995 . . . 673
  2. United States Court of Appeals, Second Circuit . . . . 674  
*S. Kadic c. Radovan Karadzic*. Décision 13 octobre 1995 . . . . . 674

#### Quatrième partie. Bibliographie

##### BIBLIOGRAPHIE JURIDIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES QUI LUI SONT RELIÉES

###### A. — ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET DROIT INTERNATIONAL EN GÉNÉRAL

1. *Ouvrages généraux* . . . . . 705

## Chapitre VI

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

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

##### *Privilèges et immunités*

1. ASSUJETTISSEMENT DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES AU PAIEMENT DE DROITS DE FRANCHISAGE AU TITRE DE L'ATTRIBUTION DE FRÉQUENCES RADIO — SECTIONS 7 ET 34 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au Directeur et Adjoint au Secrétaire général adjoint aux services d'appui, Bureau des services de conférence et services d'appui*

Voici nos observations concernant votre mémorandum du 14 décembre 1994 :

1. Aux termes de l'Accord de siège du Programme des Nations Unies pour l'environnement<sup>1</sup> conclu entre l'ONU et [nom d'un Etat], la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies<sup>2</sup> adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 février 1946, à laquelle [l'Etat en question] est partie depuis 1965, est *ipso facto* applicable au Programme des Nations Unies pour l'environnement.

2. Conformément à la section 4, *b* de l'article II de l'Accord de siège, « le Gouvernement *accordera* au PNUE, sur sa demande, pour l'exercice de ses fonctions officielles, toutes facilités appropriées en matière de radiodiffusion et autres moyens de télécommunication conformément aux accords techniques qui seront conclus avec l'Union internationale des télécommunications » (les italiques sont de nous).

3. Aux termes de la Convention internationale des télécommunications<sup>3</sup>, l'enregistrement ou l'utilisation de fréquences radio ne sont assujettis à aucun paiement. Par ailleurs, la section 4, *b* de l'Accord de siège dispose que [l'Etat en cause] accordera au PNUE pour l'exercice de ses fonctions officielles toutes facilités appropriées en matière de radiodiffu-



sion et autres moyens de télécommunication. Les facilités en question semblent impliquer et englober l'attribution de fréquences, laquelle doit donc être considérée comme accordée au PNUÉ conformément à ladite section. Il faut en conséquence entendre le terme « accordera » comme assurant l'attribution gratuite de fréquences radio.

4. On peut, d'autre part, soutenir que le droit de franchisage en question constitue un impôt direct dont l'ONU est exonérée en vertu de l'article VIII, section 17, *a*, de l'Accord de siège du PNUÉ et de l'article II, section 7, *a*, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies. La section 17, *a* de l'Accord de siège dispose que « l'UNEP, ses avoirs, ses revenus et ses autres biens sont exempts de tout impôt direct... ». La section 7, *a* de la Convention dit ce qui suit : « L'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont exonérés de tout impôt direct. Il demeure entendu, toutefois, que l'Organisation ne demandera pas l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique. »

5. Les redevances en cause pourraient être considérées comme la rémunération de services rendus par le Gouvernement hôte, services consistant dans l'attribution de fréquences dans la bande de radio et la protection contre les interférences dues à d'autres opérateurs radio. Mais l'ONU s'en est toujours tenue à une interprétation restrictive de l'expression « rémunération de services d'utilité publique » qui figure à la section 7, *a*. Il doit en particulier s'agir de services concrets susceptibles d'être identifiés, définis et détaillés avec précision et dont la rémunération soit calculée au prorata d'une unité de mesure prédéterminée. Dans le cas des redevances en cause, il est difficile d'identifier et de détailler avec précision les services qui sont rendus à l'occasion de l'attribution de fréquences dans la bande radioélectrique. Au surplus, le montant des redevances imposées ne dépend pas du volume des services rendus. En conséquence, le paiement d'une redevance pour l'utilisation de fréquences de la bande radioélectrique ne correspond pas à la rémunération de services d'utilité publique au sens de la section 7, *a* de la Convention et constitue un impôt direct dont l'ONU est exonérée.

6. En plus de ce qui précède, il faudrait dire au Gouvernement [de l'Etat en cause] qu'aux termes de la section 34 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, il est juridiquement tenu « d'être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la... Convention » et que les dispositions de cette convention doivent être interprétées en respectant l'esprit des principes de la Charte des Nations Unies dont elles s'inspirent, et notamment de l'Article 105 de la Charte qui dispose que l'Organisation jouit des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Des mesures risquant d'entraîner, entre autres effets, un alourdissement des charges financières

et autres de l'Organisation doivent être considérées comme incompatibles avec cette disposition.

9 janvier 1995

2. DANS QUELLE MESURE UN MEMBRE D'UNE MISSION PERMANENTE N'AYANT PAS LA NATIONALITÉ DE L'ÉTAT D'ENVOI OU DE L'ÉTAT DE RÉCEPTION A-T-IL DROIT AUX PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DIPLOMATIQUES QUESTION — ARTICLES 7 ET 8 DE LA CONVENTION DE VIENNE DE 1961 SUR LES RELATIONS DIPLOMATIQUES

*Mémoire adressé au chef du Protocole,  
Cabinet du Secrétaire général*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 13 décembre 1994, par lequel vous demandez un avis juridique suite au refus de la Mission des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies d'accorder les privilèges et immunités diplomatiques à une personne n'ayant pas la nationalité de l'Etat pour le compte duquel elle travaille en tant que conseiller spécial au sein de la Mission permanente dudit Etat (ci-après « M. X »). Voici nos vues sur la question.

2. Dans sa lettre du 2 décembre 1994, la Mission des Etats-Unis indique qu'elle n'est pas en mesure de donner une suite favorable à la demande visant à assurer le bénéfice des privilèges et immunités à M. X vu qu'« il n'est pas ressortissant de [l'Etat dont relève la Mission permanente] ni titulaire d'un passeport [dudit Etat] ». De ce fait, poursuit la lettre, « il ne satisfait pas à la totalité des conditions auxquelles le Département d'Etat assujettit l'octroi des privilèges et immunités ». La lettre ajoute que, « si la Mission permanente [de l'Etat en cause] décide d'engager M. X à plein temps en tant qu'agent non diplomatique salarié, la Mission des Etats-Unis demandera qu'il lui soit accordé un autre type de visa ». La lettre nous paraît toucher à des questions de principe sur au moins trois grands points, d'ailleurs liés : le droit des Etats Membres de nommer à leur choix les membres du personnel de leur mission; la nationalité des membres des missions; et enfin le droit au bénéfice des privilèges et immunités.

*Le droit des Etats Membres de nommer à leur choix les membres du personnel des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies*

3. Ni la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention générale) ni l'Accord de Siège ONU/Etats-Unis de 1947<sup>4</sup> ne restreignent *expressis verbis* le choix par les Etats Membres de non-ressortissants en tant que représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies. Les règles et normes du droit diplomatique en la matière ont été codifiées et explicitées par la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques (la Convention de Vienne de 1961)<sup>5</sup>. L'article 7 de la Convention de Vienne de 1961 dispose que « [s]ous réserve des dispositions des articles 5, 8 et 11, l'Etat accréditant nomme à son choix les membres du personnel de la mission » (les italiques sont de nous). Selon la définition figurant à l'alinéa c de l'article premier de la Convention, l'expression « membres du personnel de la mission » s'entend « des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la mission ». Il est à noter que le principe du libre choix des membres de la mission est également énoncé à l'article 9 de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel (qui n'est pas encore en vigueur)<sup>6</sup>.

*Nationalité des membres d'une mission permanente*

4. Ni la Convention générale ni l'Accord de Siège n'exigent que les représentants des Etats Membres possèdent la nationalité de l'Etat d'envoi. L'article 8 de la Convention de Vienne de 1961 dispose que « [l]es membres du personnel diplomatique de la mission auront *en principe* la nationalité de l'Etat accréditant » (les italiques sont de nous). La Convention de Vienne n'interdit donc pas d'inclure parmi les membres de la mission, y compris dans son personnel diplomatique, des personnes d'une nationalité autre que celle de l'Etat accréditant. La même approche se retrouve dans la Convention de Vienne de 1975 qui dispose au paragraphe 1 de son article 73 que :

« Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission, le chef de délégation, les autres délégués et les membres du personnel diplomatique de la délégation, le chef de la délégation d'observation, les autres délégués observateurs et les membres du personnel diplomatique d'observation auront en principe la nationalité de l'Etat d'envoi. »

5. Le paragraphe 2 de l'article 8 de la Convention de Vienne de 1961 dispose toutefois que les membres du personnel diplomatique de la mission ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat accréditaire qu'avec le consentement de cet Etat. Aux termes du paragraphe 3 de

l'article 8, « [l]'Etat accréditaire *peut se réserver le même droit* en ce qui concerne les ressortissants d'un Etat tiers qui ne sont pas également ressortissants de l'Etat accréditant » (les italiques sont de nous).

6. La Convention de Vienne de 1975, qui codifie divers aspects de la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales, ne subordonne pas au consentement de l'Etat hôte la nomination par un Etat Membre de l'Organisation d'un ressortissant d'un Etat tiers en tant que membre du personnel diplomatique de sa mission permanente. Elle n'exige l'agrément de l'Etat hôte que pour la nomination de personnes ayant la nationalité dudit Etat. Les paragraphes 2 et 3 de l'article 73 qui traitent de cette question sont conçus comme suit :

« 2. Le chef de mission et les membres du personnel diplomatique de la mission ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'Etat hôte qu'avec le consentement de cet Etat, qui peut en tout temps le retirer.

« 3. Lorsque le chef de délégation, tout autre délégué ou membre du personnel diplomatique de la délégation ou le chef de la délégation d'observation, tout autre délégué observateur ou membre du personnel diplomatique de la délégation d'observation est choisi parmi les ressortissants de l'Etat hôte, le consentement de cet Etat sera présumé si ce choix d'un ressortissant de l'Etat hôte lui a été notifié et qu'il n'a pas soulevé d'objections de sa part. »

7. Si la Convention de 1975 n'a pas retenu, s'agissant de la nationalité des membres du personnel diplomatique des missions, le principe de l'agrément de l'Etat hôte, c'est notamment, semble-t-il, parce que les Etats Membres sont accrédités non pas du tout auprès de l'Etat hôte mais auprès d'une organisation internationale. Il ne semble donc pas opportun que l'Etat hôte exerce, sous une forme ou d'une manière quelconque, un contrôle sur les nominations auxquelles procède un Etat Membre à moins que ne soit en cause un de ses ressortissants. Nous souhaitons rappeler à cet égard que, dans la déclaration qu'il a faite à la Sixième Commission le 6 décembre 1967, le Conseiller juridique a notamment déclaré ce qui suit : « Le Secrétaire général, lorsqu'il est appelé à interpréter les privilèges et immunités diplomatiques, se réfère aux dispositions de la Convention de Vienne [sur les relations diplomatiques] pour autant qu'elles semblent s'appliquer *mutatis mutandis* aux représentants au sein des organes et conférences des Nations Unies. Il convient naturellement de noter que certaines dispositions, celles par exemple qui concernent l'*agrément*, la *nationalité* (les italiques sont de nous) et la réciprocité sont sans pertinence dans le cas des représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies. » Ces observations ne nous semblent pas devoir être remises en cause.

### *Droit au bénéfice des privilèges et immunités*

8. Il découle de ce qui précède que les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ont le droit de choisir librement les membres du personnel diplomatique de leur mission, y compris parmi les ressortissants d'Etats tiers, à l'exception des ressortissants de l'Etat hôte, dont la nomination est subordonnée au consentement dudit Etat hôte. Quant à l'étendue des privilèges et immunités auxquels ils ont droit, les membres du personnel diplomatique sont soumis au régime prévu pour les agents diplomatiques par l'article IV de la Convention générale et l'article V de l'Accord de Siège. Les privilèges et immunités des agents diplomatiques ont été codifiés dans la Convention de Vienne de 1961 dont les dispositions pertinentes s'appliquent intégralement aux représentants des Etats Membres. La règle ne souffre qu'une exception, celle que prévoit la section 15 de la Convention générale aux termes de laquelle les dispositions relatives aux privilèges et immunités « ne sont pas applicables dans le cas d'un représentant vis-à-vis des autorités de l'Etat dont il est ressortissant ou dont il est ou a été le représentant ».

11 janvier 1995

---

### 3. A QUI APPARTIENT-IL DE DÉTERMINER SI UN ACTE D'UN FONCTIONNAIRE DE L'ONU A ÉTÉ ACCOMPLI À TITRE OFFICIEL ? — SECTION 20 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

#### *Lettre au Ministre conseiller de la Mission des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies*

Vous vous rappellerez que je vous ai adressé, à propos du cas qui nous occupe, copie de ma lettre du 8 août 1994 à la Commission des droits de l'homme de la ville de New York.

Par cette lettre, l'ONU a attesté que la plainte authentifiée (version révisée), pour autant qu'elle invoquait un titre à agir en justice contre M. X, devait être déclarée irrecevable vu que M. X, en sa qualité de fonctionnaire de l'ONU, « bénéficie de l'immunité de juridiction conformément aux dispositions de l'article V, section 18, a, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention générale), adoptée le 13 février 1946 et à laquelle les Etats-Unis ont adhéré le 29 avril 1970, 21 U.S.T. 148 (1970), T.I.A.S. n° 6900 ».

Une copie de votre lettre en date du 11 janvier 1995 adressée à M. A, avocat stagiaire à la Commission des droits de l'homme de la ville de New York, a récemment été portée à mon attention. Vous y indiquez à

juste titre qu'« [e]n sa qualité de fonctionnaire de l'ONU M. X bénéficie, conformément à la section 18, a de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis [par lui] en [sa] qualité officielle (y compris ses paroles et écrits) ».

L'ONU ne peut toutefois accepter, sur le plan des principes, le passage de votre lettre où il est dit ceci : « [I]e point de savoir si les actes de M. X qui sont à l'origine de cette action en justice ont été accomplis par lui à titre officiel doit être tranché par la Cour ou une autre juridiction compétente. Les défendeurs bénéficiant de l'immunité de juridiction pour les actes officiels sont tenus de déclarer qu'ils ont agi à titre officiel et de participer à la procédure dans la mesure où elle vise à trancher la question de l'immunité. Si la Cour ou une autre juridiction constate que les actes qui sont à l'origine de la plainte ont été accomplis par le défendeur à titre officiel, l'intéressé est mis hors de cause. »

Comme vous le savez, le Secrétaire général est, aux termes de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». Il a en outre, en vertu de la section 20 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le pouvoir et le devoir de « lever l'immunité accordée à un fonctionnaire dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit faite et pourra être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation » (les italiques sont de nous). Sur la base de ces dispositions s'est instaurée de longue date une pratique non contestée qui veut que le Secrétaire général ait seul compétence pour déterminer quels sont les actes des fonctionnaires qui ont un caractère « officiel » ou « non officiel ».

Eu égard à ce qui précède, l'Organisation des Nations Unies n'a jamais reconnu ou admis que les tribunaux ou autres autorités nationales des Etats Membres aient compétence pour trancher ces questions.

24 janvier 1995

4. NON-ASSUJETTISSEMENT DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT À DIVERSES TAXES NATIONALES — ACCORD ENTRE LE PNUD ET UN ÉTAT MEMBRE — ARTICLES II ET V DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au chef de la Section juridique de la Division du personnel du Programme des Nations Unies pour le développement*

Nous nous référons à votre mémorandum du 30 janvier 1995 concernant les cinq taxes [prélevées dans un Etat Membre] mentionnées dans une télécopie du 15 décembre 1994. Notre avis est le suivant :

1. Aux termes du paragraphe 1 de l'article IX de l'Accord entre le Gouvernement [de l'Etat en cause] et le Programme des Nations Unies pour le développement, « le Gouvernement applique à l'ONU et à ses organes, y compris le PNUD ou les organes subsidiaires des Nations Unies agissant en tant qu'agent d'exécution du PNUD, à leurs biens, fonds et avoirs et à leurs fonctionnaires, y compris les représentants résidents et les autres membres de la mission du PNUD dans le pays, les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ».

2. Aux termes, d'autre part, du paragraphe 1 de l'article X de l'Accord, « le Gouvernement prendra toutes les mesures *qui pourront être nécessaires* pour que le PNUD, les organisations chargées de l'exécution, leurs experts et les autres personnes fournissant des services pour leur compte *ne soient pas soumis* à des règlements ou autres dispositions juridiques qui pourraient gêner l'exécution d'opérations entreprises en vertu du présent Accord, et leur accordera toutes les autres facilités nécessaires à la mise en œuvre rapide et satisfaisante de l'assistance du PNUD. Il leur *accordera* notamment les droits et facilités ci-après :

« ... *b*) Délivrance rapide et *gratuite* des visas, permis et autorisations nécessaires;

« ... *d*) Droit de circuler librement à l'intérieur du pays, d'y entrer ou d'en sortir, dans la mesure nécessaire à la mise en œuvre satisfaisante de l'assistance du PNUD... » (les italiques sont de nous).

3. L'article II, section 7, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dispose que « l'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont :

*a*) Exonérés de tout impôt direct. Il demeure entendu, toutefois, que l'Organisation ne demandera pas l'exonération d'impôts qui ne seraient pas en excès de la simple rémunération de services d'utilité publique;

b) Exonérés de tous droits de douane et prohibitions et restrictions d'importation ou d'exportation à l'égard d'objets importés ou exportés par l'Organisation des Nations Unies pour son usage officiel... ».

L'article II, section 8, de la Convention stipule que « [b]ien que l'Organisation des Nations Unies ne revendique pas, en principe, l'exonération des droits d'accise et des taxes à la vente entrant dans le prix des biens mobiliers ou immobiliers, cependant, quand elle effectue pour son usage officiel des achats importants dont le prix comprend des droits et taxes de cette nature, les Membres prendront, chaque fois qu'il leur sera possible, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement du montant de ces droits et taxes ».

4. L'article V, section 18, *b*, de la Convention dispose que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies « seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies ».

5. Dans ce contexte, les taxes [nationales] en cause peuvent être classées comme suit :

a) La taxe sur les transactions commerciales vise et grève les transactions dans lesquelles il y a vente ou fourniture de services. Si le vendeur ou le fournisseur de services est assujéti à la taxe, il peut récupérer le montant de la taxe prélevée à l'occasion de la transaction sur l'acheteur. En conséquence, la taxe ne rémunère pas des services mais frappe la vente ou la fourniture de services. Il s'agit donc d'un impôt indirect couvert par l'article II, section 8, de la Convention. La section 8 ne parle pas expressément d'exonération mais elle oblige le Gouvernement de l'Etat à prendre, chaque fois que cela est possible, les dispositions administratives appropriées en vue de la remise ou du remboursement de la taxe.

b) Le droit d'immatriculation est un montant que l'ONU est censée acquitter à l'occasion de l'immatriculation de ses véhicules officiels et de la délivrance des licences requises. Aux termes du paragraphe 1, *b* de l'article X de l'Accord susvisé, le Gouvernement [de l'Etat en cause] délivre promptement et gratuitement les visas, licences ou permis nécessaires. Le Gouvernement est par conséquent juridiquement tenu de procéder sans frais pour l'Organisation à l'immatriculation et à la délivrance des licences. L'ONU n'a donc pas à acquitter le droit d'immatriculation.

c) Les péages routiers sont des montants que l'ONU est censée acquitter pour le transport par camion du matériel qu'elle importe. Pour autant qu'ils frappent directement l'ONU, ils constituent, au sens de la Convention, un impôt direct dont l'Organisation est exonérée conformément à l'article II, section 7, *a*, de ladite Convention. Au surplus, dans la mesure où ils visent le transport d'articles importés par l'ONU pour son usage officiel, ils sont assimilables à un droit de douane, dont l'ONU est exonérée en vertu de l'article II, section 7, *b*, de la Convention.



d) La taxe d'aéroport est un montant que les Membres de l'Organisation sont censés acquitter au départ de l'aéroport international de [l'Etat en cause]. L'Organisation a pour pratique constante de se faire exonérer des taxes de cette nature au motif qu'elles constituent des impôts directs dont elle est exonérée en vertu de l'article II, section 7, a, de la Convention. Au surplus, le Gouvernement dudit Etat « assurera », conformément au paragraphe 1, d de l'article X de l'Accord, le droit de circuler librement à l'intérieur du pays, d'y entrer ou d'en sortir. Le terme « assurera » est interprété comme dispensant l'Organisation de tout paiement.

e) La taxe progressive est prélevée sur les traitements et émoluments de tous les salariés. Aux termes de l'article V, section 18, b, de la Convention, les fonctionnaires de l'ONU, quelle que soit leur nationalité, sont manifestement dispensés du paiement de cette taxe sur les rémunérations et émoluments que leur verse l'Organisation.

6. Il y a enfin lieu de noter qu'en vertu de la section 34 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le Gouvernement [de l'Etat intéressé] « doit être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la... Convention ». Ces dispositions sont de surcroît censées être interprétées en respectant l'esprit des principes de la Charte des Nations Unies dont elles s'inspirent et en particulier l'Article 105 qui dispose que l'Organisation jouit des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Des mesures risquant d'entraîner, entre autres effets, un alourdissement des charges financières de l'Organisation doivent être considérées comme incompatibles avec cette disposition.

2 février 1995

---

5. QUESTION DE L'OCTROI DE PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS  
ET FACILITÉS AUX ENTREPRENEURS FOURNISSANT DES  
BIENS ET DES SERVICES AUX FINS D'OPÉRATIONS DE  
MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

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

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 14 juin 1995 où vous évoquez diverses difficultés auxquelles se sont récemment heurtés des entrepreneurs fournissant des biens et des services aux fins d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies (ci-après « les entrepreneurs »).

2. Ces difficultés ont, à ce que nous croyons comprendre, amené certains Etats Membres à demander si les entrepreneurs pourraient être considérés comme des « experts en missions » au sens de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (ci-après la « Convention »). Egalement par souci de résoudre les difficultés auxquelles se heurtent les entrepreneurs, vous posez la question de savoir si, à notre avis, le bénéfice des privilèges et immunités prévus par la Convention pourrait leur être étendu dans les futurs accords sur le statut des forces et des missions de maintien de la paix. Nos vues sont exposées ci-après.

*Question de l'octroi de privilèges et immunités aux entrepreneurs*

3. L'expression « experts en missions » n'est pas définie par la Convention mais elle est interprétée comme désignant les personnes auxquelles l'Organisation s'adresse pour remplir, pour son compte, certaines fonctions ou tâches importantes. Comme l'a indiqué la Cour internationale de Justice dans son avis consultatif du 15 décembre 1989 sur l'applicabilité de l'article VI, section 22, de la Convention, les experts en missions « ont été chargés d'activités de médiation, de la préparation de rapports, de l'élaboration d'études, de la réalisation d'enquêtes ou de la recherche et de l'établissement des faits<sup>7</sup> ». La description donnée par la Cour du champ d'activité des experts en missions correspond d'une manière générale à la pratique de l'ONU et des Etats.

4. Les fonctions dont s'acquittent les entrepreneurs dans le contexte des opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont de nature commerciale (fourniture de marchandises et de services, intendance, etc.). De telles fonctions et tâches cadrent mal avec la notion d'experts en missions telle qu'elle est aujourd'hui comprise au sein de l'Organisation et parmi les Etats Membres. Les entrepreneurs ne peuvent donc se voir conférer le statut d'experts en missions.

5. Quant aux privilèges et immunités que vous proposez de reconnaître aux entrepreneurs, il est à noter que les catégories de personnes auxquelles sont accordés les privilèges et immunités en vertu des accords sur le statut des forces et des missions sont celles que vise expressément la Convention, à savoir les diplomates, les fonctionnaires de l'Organisation et les experts en missions pour le compte de l'Organisation. Les accords sur le statut des forces prévoient en outre, conformément au droit coutumier applicable aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies, l'octroi de privilèges et immunités au personnel militaire fourni par les Etats Membres.

6. Comme la Convention ne mentionne pas, parmi les catégories de personnel qu'elle vise, les entrepreneurs et leurs employés, les Etats qui y sont parties ne sont pas tenus d'accorder aux intéressés le bénéfice de privilèges et immunités.

### *Question de l'octroi de facilités aux entrepreneurs*

7. L'expansion et le développement des opérations de maintien de la paix ont conduit l'ONU à faire de plus en plus largement appel à des firmes commerciales pour fournir des services et exécuter des tâches qu'assurait traditionnellement le personnel militaire mis à la disposition de l'Organisation par les Etats Membres. Les difficultés auxquelles se sont récemment heurtés les entrepreneurs dans le cadre des opérations de maintien de la paix ont amené le Bureau des affaires juridiques à rechercher si les problèmes en cause ne pourraient pas être résolus en accordant aux entrepreneurs certaines facilités visant à leur permettre de s'acquitter de leurs tâches.

8. Pourraient être assurées aux entrepreneurs les facilités dont ils ont besoin pour remplir leurs fonctions telles que : liberté de déplacement aux fins de la fourniture de services dans de bonnes conditions, délivrance rapide des visas nécessaires; exemption de toutes mesures limitant l'immigration et des formalités d'enregistrement des étrangers; délivrance rapide des licences ou permis qui peuvent être exigés pour les opérations requises (importations, exploitation d'aéronefs et de navires, etc.); rapatriement en période de crise internationale; droit d'importer pour l'usage exclusif ou officiel de l'ONU, sans aucune restriction et en franchise de droits ou taxes, fournitures, équipement et autres.

9. Pour que les facilités susvisées soient dûment prévues dans les futurs accords sur le statut des forces et des missions, le Bureau des affaires juridiques est en train de mettre au point des clauses appropriées qui seront soumises, le moment venu, à votre examen.

10. Nous devons toutefois vous avertir que, si nous sommes prêts à envisager d'étendre aux entrepreneurs le bénéfice des facilités susvisées, les intéressés ne se le verront pas pour autant nécessairement accorder car les gouvernements se sont dans le passé montrés réticents à inclure cette catégorie de personnes dans le champ des accords sur le statut des forces et des missions. Rien ne garantit donc que les gouvernements intéressés acceptent d'accorder les facilités en cause mais le Bureau des affaires juridiques est disposé à intervenir en ce sens même si les négociations risquent fort de se révéler difficiles.

23 juin 1995

6. LES TITULAIRES DE CONTRATS DE LOUAGE DE SERVICES PEUVENT-ILS SE VOIR DÉLIVRER UN LAISSEZ-PASSER DES NATIONS UNIES ? — ARTICLE VII DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au Directeur et Adjoint au Sous-Secrétaire général, Bureau des services de conférence et services d'appui*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 20 juin 1995 dans lequel vous nous demandez si, à notre avis, un laissez-passer des Nations Unies doit être délivré aux 30 juges et juristes recrutés sur la base de contrats de louage de services pour réorganiser le système pénal du Rwanda.

2. Comme vous le savez, le laissez-passer des Nations Unies est, en vertu de l'article VII de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, délivré aux « fonctionnaires » de l'Organisation. Les titulaires de contrats de louage de services ne sont pas fonctionnaires de l'Organisation et n'ont donc pas droit au laissez-passer des Nations Unies. En délivrant trop libéralement le laissez-passer à des agents qui n'y ont pas droit, on risque de déprécier ce document aux yeux des autorités nationales et de leur donner le sentiment que les dispositions pertinentes de la Convention générale ne sont pas respectées.

3. Il est à noter que le laissez-passer des Nations Unies en tant que document ne suffit pas à assurer la protection voulue à ses titulaires, lesquels n'ont droit en règle générale qu'aux immunités fonctionnelles. Les titulaires de contrats de louage de services sont normalement considérés comme des experts en missions au sens de l'article VI de la Convention générale et bénéficient à ce titre de l'immunité d'arrestation et de détention et de certaines autres immunités quasi diplomatiques. Aux termes des directives existantes énoncées au paragraphe 27, *a*<sup>3</sup>, les experts en missions peuvent se voir délivrer le certificat des Nations Unies.

4. Compte tenu de ce qui précède, nous ne jugeons pas approprié de délivrer de laissez-passer des Nations Unies aux personnes en cause.

7 juillet 1995

7. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES EXPERTS EN MISSIONS  
POUR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — SECTION  
22 DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET  
IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

*Télécopie adressée au Représentant spécial par intérim  
du Secrétaire général pour le Sahara occidental*

Nous nous référons à votre télécopie du 31 octobre 1995 où vous demandez notamment si les experts en missions sont tenus de se soumettre aux procédures de détection et si toute autorité aéroportuaire a le droit d'inspecter leurs bagages, y compris leurs bagages à main. L'étendue des privilèges et immunités des experts en missions pour l'Organisation des Nations Unies est définie à la section 22 de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention générale) et d'autres instruments juridiques internationaux applicables qui sont mentionnés plus loin.

La section 22 de la Convention générale se lit comme suit :

« Les experts (autres que les fonctionnaires visés à l'article V), lorsqu'ils accomplissent des missions pour l'Organisation des Nations Unies, jouissent, pendant la durée de cette mission, y compris le temps du voyage, des privilèges et immunités nécessaires pour exercer leurs fonctions en toute indépendance. Ils jouissent en particulier des privilèges et immunités suivants :

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

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

« c) Inviolabilité de tous papiers et documents;

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

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

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

Il est à noter que l'immunité d'arrestation personnelle ou de détention est le corollaire de l'inviolabilité de la personne d'un agent diploma-

tique, codifiée dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques (Convention de Vienne). L'article 29 de cette convention a le libellé suivant :

« La personne de l'agent diplomatique est inviolable. Il ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'Etat accréditaire le traite avec le respect qui lui est dû, et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à sa personne, sa liberté et sa dignité. »

Le commentaire de la Commission du droit international sur le projet d'articles qui a servi de base à la Convention de Vienne précise que, « du fait de son inviolabilité, l'agent diplomatique est exempté de mesures qui constitueraient une coercition directe<sup>9</sup> ». Il n'y a pas en droit international d'autres normes concernant directement la question de l'assujettissement des agents diplomatiques à des contrôles par magnétomètres (ou détecteurs de métal) ou autres appareils électroniques ou mécaniques.

Vous noterez que la Convention générale dispose que tous les papiers et documents des experts en missions sont inviolables et prévoit un régime analogue en ce qui concerne les représentants des Etats, régime qui est codifié par la Convention de Vienne de 1961. L'article 27 de cette convention indique en particulier que la correspondance officielle s'entend « de toute la correspondance relative à la mission et à ses fonctions ». Par analogie, on peut soutenir que l'inviolabilité des experts en missions dans le domaine considéré a la même portée que celle qui est reconnue aux agents diplomatiques, mais il est clair que l'inviolabilité a pour but de protéger la confidentialité du contenu de la correspondance et des documents et d'empêcher qu'ils ne soient retenus. Dans un cas assez semblable, où il s'agissait de passer des valises des Nations Unies aux rayons X, nous avons mis en garde contre le risque d'atteinte à l'inviolabilité des valises et à la confidentialité de leur contenu, en violation des dispositions de la Convention générale.

S'agissant de leurs bagages personnels, les experts en missions pour l'Organisation des Nations Unies bénéficient de l'immunité de saisie et des mêmes immunités et facilités que celles qui sont accordées dans ce domaine aux agents diplomatiques. Les immunités et facilités dont jouissent les agents diplomatiques sont définies comme suit au paragraphe 2 de l'article 36 de la Convention de Vienne :

« L'agent diplomatique est exempté de l'inspection de son bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'Etat accréditaire. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de l'agent diplomatique ou de son représentant autorisé. »

En l'absence de normes de droit international plus précises sur les questions évoquées plus haut, nous pensons que les experts en missions pour l'Organisation des Nations Unies devraient se voir appliquer le même traitement que celui qui est accordé par les gouvernements aux agents diplomatiques.

3 novembre 1995

8. LE PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR L'ENVIRONNEMENT PEUT-IL USER DIRECTEMENT DE VOIES DE DROIT CONTRE DES ENTITÉS PRIVÉES RELEVANT D'ÉTATS MEMBRES DE L'ONU ?

*Mémoire adressé au Directeur adjoint du Centre des activités du Programme/Droit et institutions en matière d'environnement, Programme des Nations Unies pour l'environnement*

1. Voici notre réponse à votre télécopie du 8 novembre 1995 dans laquelle vous consultez le Bureau des affaires juridiques sur la réponse à faire à un avocat, M. A, qui, dans une lettre datée du 21 septembre 1995, a suggéré au PNUE de poursuivre plusieurs grandes entreprises chimiques multinationales devant l'une des juridictions fédérales des Etats-Unis au motif qu'en fabriquant des produits chimiques qui détruisent l'ozone elles contribuent à la grave détérioration de la couche d'ozone. M. A propose en outre de fonder principalement les poursuites sur les règles de la *common law* relatives aux manquements non intentionnels à l'obligation de diligence préjudiciables à l'intérêt public. M. A prétend que le procès, s'il avait une issue favorable, rapporterait beaucoup au PNUE et il offre de s'en charger en coopération avec quatre ou cinq avocats moyennant des honoraires conditionnels.

2. Pour rejeter cette proposition, le PNUE devrait, selon nous, représenter ce qui suit à M. A.

3. Le PNUE est un programme des Nations Unies établi en 1972 par l'Assemblée générale dans sa résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972. Son mandat tel que l'a défini l'Assemblée ne lui donne pas pouvoir d'user directement de voies de droit (actions en justice ou autres) contre des entités privées relevant d'Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies sur la base d'allégations décrivant leurs activités comme préjudiciables à l'environnement mondial en général ou nuisibles à la couche d'ozone en particulier.

4. En tant qu'organe subsidiaire de l'ONU, le PNUE n'a pas de personnalité juridique propre. Il ne peut en conséquence ester devant les

tribunaux des Etats Membres au nom de l'Organisation que moyennant d'être dûment autorisé à le faire dans les limites de sa sphère de compétence.

5. Aux termes des dispositions de l'article II, section 2, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, l'Organisation jouit de l'immunité de juridiction sauf dans la mesure où elle y a expressément renoncé dans un cas particulier. En intentant des poursuites, l'Organisation, agissant par l'entremise du PNUE, renoncerait en fait à son immunité et ne pourrait plus l'opposer à d'éventuelles demandes reconventionnelles des défendeurs, au cas par exemple où ils prétendraient que l'Organisation a une part de responsabilité dans l'appauvrissement de la couche d'ozone pour avoir omis de promulguer des normes internationales adéquates dans ce domaine. Comme de telles actions risquent de faire perdre à l'Organisation les privilèges et immunités dont elle bénéficie, elles sont subordonnées à l'approbation du Secrétaire général. Dans les circonstances de l'espèce, le PNUE ne pourrait obtenir l'approbation requise.

6. Le régime international applicable à la protection de la couche d'ozone est défini par la Convention de Vienne de 1985 sur la protection de la couche d'ozone<sup>10</sup> et par le Protocole de Montréal de 1987<sup>11</sup>. Dans ces deux instruments, la communauté internationale a établi des normes mondiales et approuvé des mesures de contrôle qui visent à éliminer les émissions de substances risquant d'appauvrir sensiblement ou de modifier d'une autre manière la couche d'ozone. Les Etats-Unis et les autres pays industrialisés sont parties aux deux instruments et la plupart des pays industrialisés ont ratifié l'amendement de 1990 au Protocole de Montréal. Leurs multinationales de produits chimiques sont en conséquence liées par les normes et mesures adoptées sur la base des instruments susmentionnés. Si les activités manufacturières de ces multinationales sont critiquables, ce sont les procédures et mécanismes applicables en cas de manquement qui ont été institués par les Etats parties à l'article 8 du Protocole de Montréal qu'il y a lieu de faire jouer.

7. Il convient en outre de noter que, malgré tout ce qu'il fait pour aider les parties à la Convention de Vienne et au Protocole de Montréal à réaliser leurs objectifs, le PNUE n'est pas, du point de vue juridique, un organe des Etats parties ni un élément de la structure administrative établie par les deux instruments. Les parties ne peuvent donc pas lui demander d'assumer des fonctions, en prenant par exemple l'initiative de recours en justice, qui ne seraient pas compatibles avec son statut d'organe subsidiaire des Nations Unies principalement responsable devant le Conseil économique et social et l'Assemblée générale.

17 novembre 1995



## QUESTIONS PROCÉDURALES ET INSTITUTIONNELLES

### 9. PARTICIPATION DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT EN TANT QU'AGENT D'EXÉCUTION AU FONDS POUR L'ENVIRONNEMENT MONDIAL RESTRUCTURÉ — QUESTION DE SAVOIR SI LES OPÉRATIONS DE PRÊT SONT PERMISES PAR L'INSTRUMENT FEM — ARTICLES 8.12, 13.5, 13.6 ET 13.7 DU RÈGLEMENT FINANCIER ET DES RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE DU PNUD

*Mémoire adressé au Trésorier par intérim, Bureau des finances et de l'administration du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum (avec pièces jointes) du 5 janvier 1995 par lequel vous nous consultez sur une série de questions relatives à la participation du PNUD en tant qu'agent d'exécution au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) restructuré.

2. Le Fonds pour l'environnement mondial a, à ce que nous croyons comprendre, été initialement conçu par la Banque internationale pour la reconstruction et le développement comme un projet pilote et établi par une résolution des administrateurs de la Banque en 1991 pour contribuer à la protection de l'environnement mondial et favoriser ainsi un développement économique écologiquement rationnel et durable. La résolution a autorisé la Banque à devenir partie à des arrangements appropriés entre le PNUD et le Programme des Nations Unies pour l'environnement aux fins de l'exécution de programmes dans le cadre du FEM. Un accord interinstitutions de coopération a été conclu entre la Banque, le PNUD et le PNUE en vue de l'exécution de programmes dans le cadre du FEM.

3. A une réunion tenue à Genève du 14 au 16 mars 1994, les représentants de 73 Etats participant à la phase pilote ainsi que d'autres Etats prêts à se joindre à eux ont convenu de restructurer le FEM et ont accepté l'Instrument pour le FEM restructuré (ci-après « l'Instrument FEM ») en vue de son adoption par les organes directeurs des agents d'exécution. L'Instrument FEM a, croyons-nous comprendre, été approuvé par le Conseil d'administration du PNUD.

4. Les questions précises sur lesquelles vous nous demandez notre avis sont les suivantes : a) les dispositions de l'Instrument FEM concernant l'audit et le contrôle financier sont-elles compatibles avec le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD et avec l'Accord entre le PNUD et la Banque mondiale en tant que dépositaire du Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement mondial (ci-après l'Accord PNUD/Banque mondiale) en date du 24 avril 1991 ?; et b) les

opérations de prêt sont-elles permises en vertu de l'Instrument FEM ? Vous trouverez ci-après nos observations et conclusions sur ces deux points.

*Dispositions de l'Instrument FEM concernant l'audit et le contrôle financier vues sous l'angle de l'Accord et du Règlement financier et des règles de gestion financière du PNUD*

5. Aux termes du paragraphe 20, *j* de l'Instrument FEM, le Conseil du FEM « examine et approuve le budget administratif du FEM, fait procéder à des audits financiers du Secrétariat et des Organismes d'exécution et contrôle leurs résultats en ce qui concerne les activités entreprises pour le Fonds ». Le paragraphe 4, *c* de l'Annexe B à l'Instrument FEM charge en particulier la Banque mondiale en tant que dépositaire du Fonds d'affectation spéciale du FEM de « tenir les registres et les comptes appropriés ayant trait au Fonds, et [de] faire procéder à leur vérification conformément au règlement du Dépositaire ».

6. Vous craignez que ces dispositions ne soient incompatibles avec le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD dans la mesure où elles tendent à conférer des droits en matière d'audit à une entité extérieure au dispositif de vérification des comptes du PNUD et vous demandez si elles cadrent avec l'article VI de l'Accord PNUD/Banque mondiale qui dispose que les fonds alloués au PNUD et virés à son crédit par la Banque mondiale en vertu dudit Accord seront exclusivement assujettis aux procédures de vérification intérieure et extérieure des comptes prévues par le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD.

7. Vous nous demandez lequel l'emporte de ces deux accords (à savoir l'Instrument FEM et l'Accord PNUD/Banque mondiale) et c'est à cette question que nous répondrons d'abord. Nous notons à cet égard que l'Accord PNUD/Banque mondiale concerne le programme pilote et définit les modalités et conditions ainsi que les procédures selon lesquelles la Banque mondiale, en tant que dépositaire du Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement mondial, alloue et vire des fonds au PNUD aux fins de l'exécution des activités du FEM. Mais il ressort clairement de l'Instrument FEM que le Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement mondial est appelé à disparaître pour faire place à un nouveau Fonds d'affectation spéciale FEM qui sera créé par la Banque mondiale lors de l'entrée en vigueur de l'Instrument FEM. A cet égard, le paragraphe 32 dudit Instrument dispose ce qui suit :

« La Banque mondiale sera invitée à dissoudre le Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement mondial à la date de création du nouveau Fonds d'affectation spéciale pour le FEM, et les encaisses, recettes, actif et passif du Fonds d'affectation spéciale pour

l'environnement mondial à la date de sa dissolution, y compris le solde de gestion de tout cofinancement par le Dépositaire conformément aux dispositions de la résolution n° 91-5 des Administrateurs de la Banque mondiale, seront virés au Fonds d'affectation spéciale pour le FEM nouvellement créé. En attendant la dissolution du Fonds existant en vertu de cette disposition, la constitution du dossier et l'approbation des projets financés au moyen de ses ressources continueront d'être régies par les règles et procédures qui lui sont applicables. »

8. Nous pensons en conséquence qu'une fois que le Fonds d'affectation spéciale pour l'environnement mondial aura cessé d'exister l'objet et le but de l'Accord PNUD/Banque mondiale disparaîtront et que ledit Accord ne restera en vigueur que pour la liquidation des activités en cours du Fonds d'affectation spéciale. Nous suggérons donc qu'une fois remplies les conditions prévues au paragraphe 1 de son article X l'Accord PNUD/Banque mondiale soit formellement reconduit pour devenir applicable au FEM ou qu'un nouvel accord soit conclu au sujet des modalités et conditions selon lesquelles les fonds du FEM seront à l'avenir gérés par le PNUD.

9. Quant à savoir si les dispositions de l'Instrument FEM sur l'audit et le contrôle financier sont compatibles avec le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD, nous sommes d'avis que ni le paragraphe 20, *j* de l'Instrument FEM ni le paragraphe 4, *c* de son Annexe B ne confèrent à la Banque mondiale des pouvoirs en matière d'audit à l'égard des fonds mis à la disposition du PNUD aux fins de ses activités d'exécution. Nous pensons que ces dispositions peuvent être appliquées de telle manière qu'elles n'entrent pas en conflit avec le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD.

10. Le paragraphe 20 de l'Instrument FEM stipule que le Conseil du FEM « *fait procéder* à des audits financiers du Secrétariat et des Organismes d'exécution et contrôle leurs résultats en ce qui concerne les activités entreprises pour le Fonds » (les italiques sont de nous). Il est à présumer que le Conseil autorisera la Banque à conclure des accords tels que celui qui lie la Banque, le PNUD et le PNUE pour l'exécution des projets du FEM, auquel cas la question de l'audit pourra être plus explicitement réglementée.

11. Comme vous le savez, la pratique établie au sein du système des Nations Unies veut que chaque agent d'exécution applique ses propres règles aux fins de la gestion financière des fonds mis à sa disposition. L'intention de déroger à cette pratique ne se présume pas : elle doit être expressément manifestée. Comme elle ne semble pas l'avoir été en l'occurrence, nous sommes d'avis que le paragraphe 20 de l'Instrument FEM n'exige pas des agents d'exécution du Fonds qu'ils appliquent des dispositions autres que celles de leurs règlements financiers et règles de ges-

tion financière à l'égard des fonds qui leur sont confiés pour l'exécution des activités du FEM.

12. Quant au paragraphe 4, c de l'Annexe B à l'Instrument FEM, qui dispose que la Banque mondiale doit « tenir les registres et les comptes appropriés ayant trait au Fonds, et faire procéder à leur vérification conformément au règlement du Dépositaire », nous estimons qu'il vise les fonds détenus par le dépositaire et les registres et comptes tenus par le dépositaire et non ceux des agents d'exécution.

*Les opérations de prêt dans le cadre du mandat du FEM*

13. A propos en particulier du paragraphe 9, c de l'Instrument FEM, vous nous demandez si, à notre avis, le mandat du FEM couvre les opérations de prêt « dès lors qu'elles s'effectuent dans des conditions conformes aux instructions concernant ces opérations émanant du Conseil du FEM ». Le paragraphe 9, c de l'Instrument FEM auquel vous vous référez dans votre mémorandum se lit comme suit :

« L'octroi de moyens de financement concessionnel par le FEM, sous une forme autre que les subventions accordées dans le cadre du mécanisme financier des conventions mentionnées au paragraphe 6, doit être conforme aux critères d'attribution fixés par la Conférence des Parties de chaque convention, comme le stipulent les arrangements ou accords mentionnés au paragraphe 27. Le FEM peut aussi accorder des moyens de financement concessionnel sous une forme autre que les subventions hors dudit cadre, à des conditions qui seront déterminées par le Conseil. »

14. Il ressort de cette disposition que le mandat du FEM autorise les opérations de prêt (telles que prêts, garanties des prêts, etc.), opérations auxquelles les agents d'exécution peuvent procéder conformément à leurs mandats respectifs. Mais rien dans l'Instrument FEM n'oblige un agent d'exécution à se lancer dans de telles activités de financement concessionnel s'il n'est pas tenu de le faire à un autre titre.

15. Aux paragraphes 10 et 11 ci-dessus, nous avons indiqué que la participation du PNUD à la gestion des fonds du FEM serait régie par son Règlement financier et ses règles de gestion financière. Ces textes n'autorisent le PNUD que dans une mesure limitée à investir les ressources financières dont il n'a pas immédiatement besoin et à placer des fonds « sous la forme de participations à des prêts au développement consentis par des banques de développement internationales ou régionales ou à des prêts à la construction consentis à des gouvernements, conformément aux clauses et conditions régissant la réserve constituée à cet effet » (voir article 13.6 du Règlement financier du PNUD). L'article 13.7 de ce même règlement dispose en outre que :

« Tout prêt qui n'est pas clairement autorisé aux termes des dispositions du présent Règlement ne peut être consenti qu'après avoir été expressément approuvé par le Conseil d'administration. »

16. Nous notons à cet égard que le Règlement financier et les règles de gestion financière du PNUD ont récemment été amendées et qu'a notamment été adopté à cette occasion un nouvel article 8.12 conçu comme suit :

« L'Administrateur est autorisé à utiliser l'assistance aux micro-investissements en association avec les programmes de coopération technique. Cette assistance peut prendre la forme de subventions, de crédits ou de prêts de faible montant *acheminés par un intermédiaire*, qui peut être une organisation non gouvernementale ou une organisation locale. » (les italiques sont de nous).

Cette disposition est loin d'être claire mais, compte tenu des restrictions auxquelles est assujéti l'octroi de prêts, on peut dire qu'elle ne confère pas à elle seule à l'Administrateur le pouvoir de consentir directement des prêts ou des crédits. Nous l'interprétons comme autorisant, dans des conditions strictement définies (« assistance aux micro-investissements en association avec les programmes de coopération technique »), l'octroi d'une assistance sous forme de subventions, crédits ou prêts de faible montant acheminés par un intermédiaire.

17. Compte tenu de ce qui précède, nous concluons que les dispositions du paragraphe 9, c de l'Instrument FEM ne suffisent pas par elles-mêmes à habilitier le PNUD à se lancer dans des activités de prêt qui ne sont pas expressément autorisées par son Règlement financier et ses règles de gestion financière. Une telle autorisation ne pourrait résulter que d'une décision du Conseil d'administration du PNUD, comme prévu à l'article 13.7 du Règlement financier.

14 février 1995

---

## 10. NOTION D'« ORGANISATION AFFILIÉE À L'ONU » — CRÉATION D'UNE FÉDÉRATION INTERNATIONALE DES PÔLES COMMERCIAUX

*Mémoire adressé au Juriste hors classe, Direction exécutive et administration, Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*

1. Nous nous référons à votre télécopie du 3 février 1995, dans laquelle vous soulevez les questions suivantes à propos des discussions en cours sur l'établissement d'une fédération internationale des pôles commerciaux :

a) Un accord avec l'ONU serait-il nécessaire dans le cas de la fédération internationale envisagée ?

b) Comment le statut d'organisation affiliée à l'ONU s'obtient-il ?

c) Suffirait-il que le Conseil du commerce et du développement de la CNUCED et, dans un deuxième temps, son organe de tutelle, l'Assemblée générale, « accueillent avec satisfaction », dans une résolution, l'établissement de la fédération internationale ?

d) L'acquisition du statut d'organisation affiliée serait-elle subordonnée à l'approbation préalable par le Conseil ou l'Assemblée générale des dispositions de l'accord avec la fédération internationale ?

e) Suffirait-il que le Conseil du commerce et du développement prenne note des dispositions de l'accord ?

Vous nous demandez en outre nos observations sur les deux documents officiels du Secrétariat des Nations Unies joints à votre télécopie, qui ébauchent les grandes lignes d'une fédération internationale des pôles commerciaux et contiennent des propositions sur la forme que pourrait revêtir une décision du Conseil du commerce et du développement.

2. En réponse à vos questions, je voudrais signaler que le statut d'« organisation affiliée à l'ONU » n'a pas d'existence officielle. L'Organisation n'a pas établi de procédure permettant à des organisations ou autres entités de solliciter et, si elles satisfont à certains critères, d'obtenir le statut d'« organisation affiliée à l'ONU », impliquant des relations spéciales avec l'Organisation et comportant des droits et privilèges particuliers. L'ONU n'accorde donc pas le statut d'organisation affiliée aux organisations internationales ou autres entités.

3. Vous noterez toutefois qu'il existe plusieurs institutions qui, bien qu'indépendantes de l'Organisation, ont été établies comme suite à d'importantes décisions de politique générale prises par des organes principaux de l'Organisation et qui ont des activités proches de celles de l'ONU. Pour mettre en évidence les liens étroits qui unissent ces institutions à l'ONU et souligner le fait que leur action est largement guidée par les décisions des organes des Nations Unies, ces entités sont parfois désignées sous le nom d'« entités affiliées à l'ONU ». Dans le cas de l'Institut d'Helsinki pour la prévention du crime et la lutte contre la criminalité, il a même été décidé, sur la suggestion des autorités finlandaises, d'insérer le terme « affilié » dans le titre de l'Institut. L'expression « organisation affiliée » s'entend donc d'une entité que l'ONU n'a pas créée à titre d'organe ou organisme subsidiaire et sur laquelle elle n'exerce pas de contrôle direct mais dont elle facilite simplement, et, dans une certaine mesure, oriente d'une manière générale les activités.

4. Il ressort de ce qui précède qu'une entité ne peut être considérée comme affiliée à l'Organisation que moyennant la conclusion d'un accord avec l'entité elle-même ou avec le pays hôte qui prend une part im-

portante à ses activités, et sous réserve qu'un tel accord débouche sur l'établissement de relations spéciales justifiant dans le cas considéré l'emploi du terme « affilié ».

5. Nous croyons comprendre que pour pouvoir être enregistrée selon le droit suisse et avoir la personnalité juridique au regard de ce droit, la fédération internationale des pôles commerciaux doit être dotée de statuts. Comme elle est censée fonctionner en tant qu'institution autonome en dehors du cadre constitutionnel des Nations Unies, ses statuts n'ont pas à être officiellement approuvés par l'Organisation. Mais comme elle est destinée à travailler en liaison étroite avec l'ONU, à laquelle, de ce fait, incombent certaines responsabilités et obligations, ses buts, ses fonctions et sa structure organisationnelle doivent répondre à l'attente des Nations Unies. En conséquence, le Conseil du commerce et du développement voudra peut-être faire connaître ses vues sur les points susvisés préalablement à la création de la fédération et à l'approbation de ses statuts. Il y a en outre lieu de consulter les autorités suisses compétentes au sujet des prescriptions du droit local.

6. Une fois la fédération créée et enregistrée conformément au droit suisse en tant qu'entité autonome à but non lucratif, dotée de la personnalité morale, elle pourra conclure avec l'ONU un accord instituant des relations de coopération entre les deux parties. Si l'accord est conforme aux décisions déjà prises par le Conseil du commerce et du développement et par l'Assemblée générale touchant les grandes lignes de la coopération entre l'ONU et la future fédération, il n'aura pas à être officiellement approuvé par l'un ou l'autre des organes en question et pourra être conclu par le Secrétariat des Nations Unies. Si en revanche l'accord contient des dispositions supplémentaires identifiant des tâches qui n'avaient pas été prévues par lesdits organes, il devra être soumis pour approbation, d'abord au Conseil du commerce et du développement, puis à l'Assemblée générale.

17 février 1995

11. QUESTION DE SAVOIR SI LES MEMBRES DU BUREAU DE LA COMMISSION PRÉPARATOIRE DE LA CONFÉRENCE HABITAT II ONT ÉTÉ ÉLUS À TITRE INDIVIDUEL OU EN TANT QUE REPRÉSENTANTS D'ÉTATS — ARTICLE 103 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Mémoire adressé au responsable de la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 6 février 1995 sur le sujet susvisé. Vous demandez si les membres du Bureau de la Commission préparatoire de la Conférence Habitat II ont été élus à titre individuel ou en tant que représentants d'États.

2. Les organes préparatoires établis par l'Assemblée générale, tels que la Commission préparatoire de la Conférence Habitat II, sont, conformément à l'article 161 du Règlement intérieur de l'Assemblée, régis par les règles applicables aux comités de l'Assemblée à moins que l'Assemblée ou l'organe préparatoire n'en dispose autrement. L'article applicable en matière d'élection du bureau des comités est l'article 103. Cette disposition montre, comme d'autres concernant le bureau des comités (l'article 104 par exemple), que les membres du bureau sont élus à titre individuel parmi les délégués accrédités auprès du comité. En vertu de l'article 161, l'organe préparatoire est libre d'élire les membres de son bureau d'une autre manière. Il est parfois arrivé qu'un organe à composition non limitée comprenant tous les États Membres décide d'élire un bureau comportant de nombreux membres, analogue à celui de l'Assemblée générale, avec des vice-présidents élus en tant que représentants d'États.

3. Pour ce qui est de la Commission préparatoire de la Conférence Habitat II, la partie pertinente de son rapport, que vous avez jointe à votre mémorandum, identifie les divers membres du bureau en donnant leur nom, suivi d'une indication entre parenthèses de la délégation au sein de laquelle ils ont été choisis. Cette présentation montre que les membres du bureau ont été élus conformément à la pratique habituelle, c'est-à-dire à titre individuel et non en tant que représentants d'États. Seul fait exception le membre du bureau identifié comme y siégeant d'office en qualité de représentant du pays hôte.

4. Eu égard à ce qui précède, il faudrait, si l'un quelconque des membres du Bureau cessait de siéger à la Commission préparatoire, le remplacer en procédant à de nouvelles élections; le siège vacant ne pourrait être automatiquement pourvu en désignant un autre membre de la même délégation.

21 février 1995



12. DISTRIBUTION DES DOCUMENTS OFFICIELS AUX ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AUXQUELLES A ÉTÉ ACCORDÉ LE STATUT D'OBSERVATEUR PERMANENT — ARTICLE 74 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DES COMMISSIONS TECHNIQUES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*Mémoire adressé au Secrétaire  
de la Commission des droits de l'homme (cinquante et unième session)*

1. Voici notre réponse à votre télécopie du 27 février 1995 dans laquelle vous demandez un avis juridique sur le point de savoir si, en vertu de l'article 74 du Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social (ou d'une quelconque autre règle, décision ou pratique), les organisations intergouvernementales participant aux délibérations, telle l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), peuvent faire distribuer des documents officiels.

2. L'article 74 du Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social se lit comme suit :

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

3. En tant qu'organisation intergouvernementale à laquelle l'Assemblée générale a accordé le statut d'observateur permanent, l'OCI peut, conformément à l'article 74, participer sans droit de vote aux délibérations de la Commission des droits de l'homme.

4. La pratique établie de l'Organisation dissocie le droit de « participer... aux délibérations » du droit de distribuer des documents. Cette pratique est celle non seulement des commissions techniques du Conseil économique et social mais aussi de leur organe de tutelle, à savoir le Conseil lui-même. L'article 79 du Règlement intérieur du Conseil dispose que les organisations telles que l'OCI peuvent « participer aux délibérations du Conseil ». Cette disposition n'a, à notre connaissance, jamais été interprétée comme permettant de distribuer des documents.

5. Le droit de distribuer des documents, qui comporte des incidences financières pour l'Organisation, est réservé aux Membres de l'Organisation à moins que l'organe intergouvernemental compétent n'en décide autrement [voir par exemple la résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968 concernant les organisations intergouvernementales et la résolution 43/160 A de l'Assemblée générale en date du 9 décembre 1988 concernant l'Organisation de libération de la Palestine].

6. Comme vous le savez, les documents émanant d'une organisation intergouvernementale peuvent toujours être distribués à la demande d'un Etat membre de l'Organisation.

2 mars 1995

13. SIGNIFICATION DE L'EXPRESSION « CANDIDAT AYANT FAIT L'OBJET D'UN ACCORD » — ARTICLE 68 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL — PARAGRAPHE 16 DE L'ANNEXE VI AU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

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

Je réponds à votre lettre du 8 mai 1995 adressée au Conseiller juridique dans laquelle vous demandez un avis juridique sur certains aspects de l'article 68 du Règlement intérieur du Conseil économique et social, le passage pertinent de cette disposition se lisant comme suit :

« Toutes les élections ont lieu au scrutin secret, à moins que le Conseil ne décide, en l'absence de toute objection, d'élire sans vote un *candidat ou une liste de candidats ayant fait l'objet d'un accord...* » (les italiques sont de nous).

La question générale que vous soulevez est celle-ci : en l'absence de consensus parmi les membres du Conseil économique et social, comment faut-il, du point de vue juridique, interpréter l'expression « candidat ayant fait l'objet d'un accord » telle qu'elle figure à l'article 68 ? Cette expression fait référence à une pratique bien établie, à l'Assemblée générale comme au Conseil économique et social, qui veut que, en l'absence d'objection, exception soit faite à la règle selon laquelle les élections ont lieu au scrutin secret lorsqu'il existe « un candidat ou une liste de candidats ayant fait l'objet d'un accord ». Le sens de l'expression est précisé au paragraphe 16 de l'annexe VI au Règlement intérieur de l'Assemblée générale qui définit la pratique de l'Assemblée dans les termes suivants :

« La pratique consistant à ne pas avoir recours au scrutin secret pour les élections aux organes subsidiaires *lorsque le nombre de candidats correspond au nombre de sièges à pourvoir* doit devenir la pratique normale et s'appliquer également à l'élection du Président et des vice-présidents de l'Assemblée générale, à moins qu'une délégation ne demande expressément qu'une élection donnée fasse l'objet d'un vote. » (les italiques sont de nous).

Il y a donc « un candidat ou une liste de candidats ayant fait l'objet d'un accord » lorsque le nombre de candidats correspond au nombre de sièges à pourvoir. La réponse à la question préalable de savoir combien il y a de sièges à pourvoir dépend de l'élection considérée. Dans certains cas, il n'y a pas de répartition géographique officielle entre les postes à pourvoir et c'est donc le nombre total de ces sièges qu'il faut prendre en compte. La plupart du temps, les sièges ont été répartis entre les régions géographiques par décision de l'organe compétent et c'est au nombre de sièges de chacune des régions qu'il faut se référer.

J'en viens maintenant à la question particulière que vous évoquez : si trois sièges sont réservés à des candidats de la région en cause, le nombre des sièges à pourvoir s'élève à trois. S'il y a, comme vous l'indiquez, cinq candidats pour ces trois sièges et si un seul d'entre eux a reçu l'aval du groupe régional, il faut procéder à des élections au scrutin secret portant sur les cinq candidats aux trois sièges. Le fait qu'un groupe a donné son aval à certains candidats, quel qu'en soit le nombre, est sans pertinence s'agissant de déterminer si le nombre de candidats de la région correspond au nombre de sièges à pourvoir.

12 mai 1995

---

14. QUESTION DU PARRAINAGE DE RÉSOLUTIONS PAR DES MEMBRES ASSOCIÉS DE LA COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE — RÉSOLUTION 69 (V) DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

*Mémoire adressé au Secrétaire exécutif adjoint  
de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique*

1. Voici notre réponse à votre message télécopié du 12 mai 1995 demandant un avis et des directives sur le point de savoir si le parrainage de résolutions par des membres associés de la CESAP pourrait être considéré comme incompatible avec leur statut de participants sans droit de vote. Vous exprimez également l'espoir que nous ne verrons pas d'obstacle juridique à ce que les membres associés coparrainent des résolutions.

2. Comme vous le notez dans votre message, le paragraphe 6 du mandat de la CESAP dispose que les représentants des membres associés ont le droit de « participer sans droit de vote » aux réunions de la CESAP. Le paragraphe 7 du mandat précise que ces représentants pourront être nommés membres de tout comité ou de tout autre organe subsidiaire de la CESAP et qu'ils y auront le droit de vote et pourront siéger au bureau de ces organismes. Ni le mandat ni le Règlement intérieur ne contiennent de

dispositions concernant le parrainage de résolutions ou la présentation de propositions par les membres associés.

3. Avant de répondre à votre question, il convient de rappeler l'origine du statut de membre associé. En mars 1947, le Conseil économique et social a invité la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (CEAEO), comme elle s'appelait alors, à nommer, au cours de sa première session, un comité composé des pays membres de la Commission qui devrait examiner les dispositions que les gouvernements membres ayant la responsabilité des relations internationales de territoires de la région pourraient proposer de prendre afin d'associer ces territoires aux travaux de la Commission. Le Conseil a prié la Commission de lui faire rapport directement à sa session de juillet 1947. Dans le rapport qu'elle a soumis au Conseil en 1947<sup>12</sup>, la CEAEO a inclus le rapport du Comité qui mettait en évidence la diversité des positions sur le statut à accorder aux territoires en cause puisqu'il reflétait, d'un côté, l'idée de faire des territoires en question des membres à part entière et, à l'autre extrême, celle d'organiser un système de consultation sur les questions présentant un intérêt pour eux.

4. Au cours du débat, le Secrétaire général adjoint chargé des affaires juridiques a fait une déclaration. Le passage pertinent du rapport se lit comme suit : « Si la Charte ne contenait sur ce point aucune disposition explicite, on y trouvait, si l'on tenait compte de son esprit et de ses principes, une distinction très nette entre les Etats Membres et les Etats non membres... Cette distinction repos[ait] sur le principe fondamental qu'on ne saurait accorder à un Etat le droit inhérent à la qualité de membre, s'il n'assume pas également les obligations qui en découlent... les territoires non autonomes ne pouvaient devenir membres de droit de la Commission, car une situation de cet ordre serait incompatible avec le régime spécial prescrit pour ces territoires aux Chapitres XI, XII et XIII de la Charte. »

5. Le Comité a finalement décidé d'admettre les territoires non autonomes comme membres associés et a défini la procédure à appliquer à cet égard. Le Comité s'est également interrogé sur les droits à accorder aux membres associés. Le Conseil économique et social a adopté le texte recommandé par le Comité en tant que résolution 69 (V) du 5 août 1947, dont la partie pertinente se lit comme suit :

« *Le Conseil économique et social*

« Décide d'ajouter au texte du mandat de la Commission l'article 3, *bis* que voici :

« ...

« ii) Les représentants des membres associés pourront participer, sans droit de vote, à toutes les réunions de la

Commission siégeant soit en commission soit en comité;

- « iii) Les représentants des membres associés pourront être nommés membres de tout comité ou de tout organe subsidiaire que la Commission pourrait créer et auront le droit de faire partie du bureau de ces organismes. »

Au cours du débat dont le rapport a fait l'objet au sein du Conseil, la question des droits à accorder aux membres associés n'a pas été évoquée.

6. Le rapport du Comité ne parle pas de la possibilité de donner aux membres associés le droit de soumettre des propositions, mais le paragraphe ci-après est très instructif :

« [S'agissant des] droits qu'il convenait d'accorder [aux membres associés, ...][*Les délégations furent toutes d'avis que les membres associés devaient participer dans toute la mesure du possible aux travaux de la Commission et jouir de tous les privilèges inhérents à la qualité de membre, à l'exception du droit de participer au vote dans les séances de la Commission. On considéra qu'il convenait de donner aux membres associés la possibilité [de faire partie du bureau] et de leur accorder le droit de vote dans tout organe subsidiaire. Le Comité décida en fin de compte que les membres associés n'auraient pas le droit de vote quand la Commission siégerait en comité.* » (les italiques sont de nous).

7. Ce rappel historique montre clairement que la CEAE0 et le Conseil économique et social entendaient, au moment de l'adoption de la résolution 69 (V), accorder aux membres associés des droits étendus quant à leur participation aux travaux de la Commission tout en maintenant une nette distinction entre leur statut et celui des membres à part entière.

8. En règle générale, sauf décision contraire de l'organe compétent, la soumission de propositions, y compris le parrainage de résolutions, est une prérogative inhérente à la qualité de membre à part entière des organes des Nations Unies. Elle a des liens avec le droit de vote puisqu'elle déclenche le processus décisionnel qui aboutit au vote ou à la prise de décisions; les propositions sont présentées pour susciter une réaction de la part de l'organe intéressé. Explications de vote, motions de procédure, motions d'ordre, etc., sont, elles aussi, étroitement liées au processus décisionnel et sont donc à ce titre exclusivement réservées aux membres à part entière.

9. Dans certains cas toutefois, on a fait en sorte que les non-membres d'un organe aient la possibilité de présenter des propositions et des projets de résolution sans pour autant déclencher le processus décisionnel, et ce, en subordonnant la mise aux voix de telles propositions à la formulation par un membre de l'organe en cause d'une demande en ce sens (voir par exemple l'article 38 du Règlement intérieur provisoire du Con-

seil de sécurité). L'organe de tutelle de la CESAP a fait de telles exceptions, tant en ce qui le concerne qu'en ce qui concerne ses commissions techniques. Les États qui ne sont pas membres du Conseil économique et social et les institutions spécialisées sont autorisés à présenter des propositions, qui doivent être mises aux voix à la demande de tout membre du Conseil (articles 72, 3 et 75, b du Règlement intérieur du Conseil). La même règle s'applique *mutatis mutandis* dans les commissions techniques du Conseil (articles 69, 3 et 71, b du Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil).

10. Vous noterez qu'à la CESAP, comme dans les autres organes susvisés, de nombreuses résolutions ne donnent pas lieu à un vote. En pareil cas, il est satisfait aux exigences de la règle si un membre desdits organes émet le vœu qu'une décision soit prise sur le projet de résolution proposé par un non membre. Ce vœu est considéré comme implicitement manifesté si un membre se porte coauteur ou si le président propose l'adoption d'une proposition d'un non membre.

11. Dans le cas de la CESAP, les origines de la résolution 69 (V) retracées plus haut autorisent une interprétation souple des dispositions du mandat relatives aux droits des membres associés qui n'exclue pas la possibilité pour ces derniers de parrainer des résolutions ou de présenter des propositions de fond. Nous recommandons toutefois, pour que le processus décisionnel reste entre les mains des membres à part entière, que la CESAP suive l'exemple du Conseil et que, tout en autorisant la présentation de propositions par les membres associés et leur mise en discussion, elle se fixe pour politique de ne pas se prononcer sur ces propositions à moins qu'un membre à part entière ne présente une demande à cet effet.

12. Si la CESAP se range à cette interprétation, il conviendrait, vu le silence de son mandat sur la question, qu'elle en avise le Conseil économique et social. Elle pourrait signaler à l'attention du Conseil sa position sur la portée des droits des membres associés, avec rappel historique à l'appui. Le Conseil aurait ainsi la possibilité d'entériner explicitement ou implicitement cette position ou, le cas échéant, de la rectifier.

13. D'un autre côté, la CESAP préférera peut-être, pour des raisons de politique générale, voir trancher expressément la question dans son mandat. Elle pourrait en ce cas recommander au Conseil d'amender le paragraphe 6 dudit mandat en y insérant une clause qui se lirait comme suit : « Les représentants des membres associés ont le droit de présenter des propositions qui peuvent être mises aux voix à la demande de tout membre de la Commission. »

30 mai 1995

15. RECOURS DES ORGANISMES DES NATIONS UNIES AUX SERVICES D'AGENCES DE PUBLICITÉ AUX FINS D'ACTIVITÉS ET DE PROGRAMMES D'APPEL DE FONDS — UTILISATION DU NOM ET DE L'EMBLÈME DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au Directeur du Bureau régional (Mexique) du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues*

1. Voici notre réponse à votre télécopie du 13 juin 1995 par laquelle vous nous informez que le Bureau régional du Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues au Mexique « a initié des relations avec des firmes commerciales afin de sensibiliser l'opinion à l'œuvre du PNUCID dans la région et de mobiliser des fonds pour ses activités et programmes ». Vous nous demandez de vous indiquer comment le PNUCID devrait procéder dans ses « contacts avec les firmes commerciales et en particulier avec les agences de publicité aux fins d'activités de sensibilisation de l'opinion et d'appel de fonds ». Plus précisément, vous sollicitez nos vues sur les questions ci-après :

a) D'autres organismes des Nations Unies ont-ils conclu des arrangements « avec des firmes commerciales et en particulier avec des agences de publicité aux fins d'activités de sensibilisation de l'opinion et d'appel de fonds » ?

b) Quel est l'ordre de grandeur et quel est le mode de calcul des honoraires que les organismes des Nations Unies seraient appelés à verser aux agences de publicité ?

c) Quelle est la politique de l'Organisation (y compris les éventuelles restrictions) en ce qui concerne l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies en relation avec les activités de firmes commerciales, « mise à part l'interdiction d'accepter la sponsorship de fabricants de cigarettes et de boissons alcoolisées ou d'entreprises prêtant à la critique sur le plan de l'environnement et des relations de travail » ?

Vous trouverez ci-après les observations que nous souhaitons formuler en réponse.

2. Il ressort de votre télécopie que vos questions se situent dans le contexte de la célébration de la Journée internationale contre l'abus et le trafic illicite des drogues. Nous croyons comprendre que, pour célébrer cet événement, le PNUCID a organisé un festival artistique qui aura lieu à Mexico le 26 juin 1995. Vous indiquez que le festival n'aura pas pour objet de collecter des fonds et que « son seul but est de sensibiliser l'opinion aux activités [du PNUCID] dans la région ». Vous signalez en outre que les dépenses du festival seront entièrement financées à l'aide de fonds recueillis par des « partenaires commerciaux (sociétés) dont la liste est encore en cours d'établissement ». Il apparaît en outre que la mobilisation

des fonds incombera non au PNUCID « qui n'a pas de contact direct avec les sociétés » mais à une agence de publicité. Votre télécopie indique que le PNUCID « donne des directives » à l'agence de publicité en ce qui concerne, en particulier, « le choix des sociétés à admettre parmi les sponsors ».

3. De ces indications, nous déduisons que l'agence de publicité procédera à la collecte des fonds pour le compte de l'ONU et utilisera le nom de celle-ci pour obtenir des firmes retenues comme sponsors les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses du festival. Pour ce qui est des détails de l'opération elle-même (montant des dons attendus des sponsors, mode de rassemblement et de comptabilisation des fonds recueillis, déductions à opérer pour couvrir les frais de l'agence de publicité et droit des Nations Unies sur le solde éventuel des fonds après règlement des dépenses, etc.), aucune information ne nous a été communiquée.

4. Nous recommandons vivement de ne poursuivre dans cette voie qu'avec la plus extrême prudence. L'agence de publicité recueillera des fonds en utilisant le nom et en agissant pour le compte de l'ONU. En contrepartie, l'Organisation est censée bénéficier des fonds recueillis. Nos 20 ans d'expérience de ce genre de projet nous enseignent qu'invariablement, lorsque des problèmes surgissent dans le cadre d'activités de collecte de fonds (irrégularités dans les sollicitations ou dans la gestion des fonds, ou difficultés avec les autorités fiscales où l'agence est constituée en société), l'Organisation peut difficilement se soustraire aux réclamations qui en découlent, face à des donateurs ou fournisseurs de services prêts à soutenir que l'agence a obtenu leur concours en arguant de sa qualité d'agent de l'Organisation. L'ONU risque donc de voir sa responsabilité, y compris sa responsabilité financière, engagée vis-à-vis des sponsors et donateurs à raison des actions ou omissions de l'agence qui aura agi pour son compte.

5. On peut en outre craindre, vu l'assujettissement de l'agence au droit national et sa qualité d'agent de l'ONU, que les réclamations et/ou recours judiciaires qui pourraient être présentés contre elle par des sponsors ou contributeurs mécontents ne soient aussi dirigés contre l'Organisation et n'aboutissent à la mise en cause, voire au déni par les tribunaux, des immunités de l'Organisation. Il est impossible de protéger l'ONU par le biais d'une clause du contrat avec l'agence de publicité puisque les firmes participant à l'opération comme sponsors ou donateurs agiront sur la foi des représentations de l'agence et ne seront pas partie au contrat ONU/agence de publicité (s'il existe), censé contenir les clauses mettant l'ONU hors de cause.

6. Vous demandez en outre quelle est la politique de l'Organisation (y compris les éventuelles restrictions) en ce qui concerne l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies en relation avec les activités de firmes commerciales, « mise à part l'interdiction d'accepter la



sponsorisation de fabricants de cigarettes et de boissons alcoolisées ou d'entreprises prêtant à la critique sur le plan de l'environnement et des relations de travail ». A cet égard, vous noterez que l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies est réservée à des fins strictement officielles conformément à la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946. En outre, la résolution interdit expressément l'emploi du nom et de l'emblème de l'ONU à des fins commerciales et de toute autre façon, sauf autorisation du Secrétaire général et recommande aux Etats Membres de prendre les mesures nécessaires pour empêcher l'utilisation desdits nom et emblème, sauf autorisation du Secrétaire général. Le Bureau des affaires juridiques a toujours déconseillé d'autoriser les entreprises privées à utiliser le nom ou l'emblème des Nations Unies, même pour collecter des fonds destinés aux activités des Nations Unies.

7. Il résulte de ce qui précède que, en donnant à une agence de publicité et/ou à des sponsors commerciaux le droit d'utiliser le nom des Nations Unies pour obtenir en échange des contributions financières, on dérogerait aux politiques et pratiques établies de l'Organisation et on méconnaîtrait en particulier l'obligation statutaire d'éviter tous arrangements permettant à des firmes de s'assurer des profits commerciaux en utilisant le nom des Nations Unies. Au surplus, en autorisant l'emploi du nom des Nations Unies dans un tel contexte, on risquerait de faire perdre à l'Organisation le bénéfice de la protection permanente de son nom que la Convention de Paris<sup>13</sup> lui assure gratuitement à condition que le nom ne soit pas utilisé à des fins commerciales.

8. A notre avis, les activités décrites dans votre télécopie ne pourraient, pour les raisons exposées plus haut, être initiées que moyennant l'autorisation des organes délibérants, notamment parce qu'il n'existe pas de base législative permettant d'engager sans limite la responsabilité financière de l'Organisation en utilisant le nom des Nations Unies aux fins de la collecte de fonds.

26 juin 1995

16. MESURE DANS LAQUELLE L'ADMINISTRATEUR DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT EST COMPTABLE DES ACTIVITÉS DU BUREAU DES SERVICES D'APPUI AUX PROJETS DE L'ONU — STATUT ET FONCTIONS DU BUREAU

*Mémoire adressé à l'Administrateur  
du Programme des Nations Unies pour le développement*

1. Nous nous référons au mémorandum du 1<sup>er</sup> août 1995 demandant un avis sur le sujet susmentionné. Nous regrettons d'avoir tardé à répondre à cette demande en raison de la complexité des questions en jeu, qui nous a obligés à revoir toute l'histoire du Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU (BSP/ONU) depuis sa création.

2. Dans le mémorandum susvisé, vous demandez « dans quel sens et dans quelle mesure l'Administrateur est comptable des activités du BSP/ONU et envers qui », en sa qualité d'Administrateur du PNUD, de président du Comité de coordination de la gestion et de membre de ce comité.

3. La question que vous posez doit, à notre avis, être examinée à la lumière, d'une part, du statut et des fonctions que le Conseil d'administration du PNUD a conférés à l'Administrateur et, d'autre part, des responsabilités globales de l'Administrateur telles qu'elles sont définies par la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale en date du 11 décembre 1970 (également désignée sous le nom de « Consensus ») sur la capacité du système de développement des Nations Unies.

**Statut et fonctions du BSP/ONU**

*Statut*

4. Le Secrétaire général a proposé de dissocier le PNUD et le BSP/ONU dans le contexte de la restructuration des secteurs économique et social pour « éliminer le conflit inhérent au fait que le PNUD était appelé à coordonner les activités opérationnelles du système tout en conservant, par le biais du BSP, ses propres moyens d'exécution<sup>14</sup> ».

5. Comme suite à l'initiative du Secrétaire général, le BSP/ONU a été établi conformément à la décision 94/12 du Conseil d'administration en date du 9 juin 1994 et sur la base de la décision 48/501 de l'Assemblée générale en date du 19 septembre 1994. Au paragraphe 6 de sa décision 94/12, le Comité a recommandé à l'Assemblée générale, et l'Assemblée générale a accepté, que le Bureau devienne « une entité distincte et identifiable, sous une forme qui ne se traduise pas par la création d'un nouvel organisme et en association avec le Programme des Nations Unies pour le développement et les autres organismes opérationnels ». Le terme « organisme » doit, dans ce contexte, être interprété comme s'entendant

non d'une institution spécialisée mais d'un organe subsidiaire des Nations Unies au sens de l'Article 22 de la Charte des Nations Unies. L'Assemblée générale est habilitée à établir des organes subsidiaires tels que le PNUD et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance. Le Conseil n'a pas ce pouvoir.

6. Le Conseil d'administration a en outre décidé, au paragraphe 4 de sa décision 94/12, d'accroître son rôle vis-à-vis du Bureau et de continuer à « donner des directives au Bureau des services d'appui aux projets en matière de politique générale ainsi qu'à en assurer la supervision ». Le paragraphe 8 de la décision dispose que, « sous réserve du paragraphe 6..., le Directeur exécutif rendra compte au Secrétaire général et au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de coordination de la gestion ».

### *Fonctions*

7. Les fonctions du BSP/ONU identifiées au paragraphe 4 du rapport du Directeur exécutif sur les moyens de faire du Bureau une entité distincte et identifiable<sup>15</sup> sont les suivantes : gestion globale des projets; réalisation d'éléments de projet; supervision des projets et gestion des prêts<sup>16</sup>. Ces fonctions doivent toutefois être exercées en restant dans le cadre fixé par le Conseil dans ses décisions 94/12 du 9 juillet 1994 et 94/32 du 10 octobre 1994, qui prévoit que le BSP/ONU entreprend des activités d'exécution sans se livrer à des opérations de financement, lesquelles continuent de relever du PNUD dans le cadre du système du développement des Nations Unies. Le Conseil d'administration lui-même n'a pas établi de démarcation entre les activités d'exécution et les opérations de financement, encore que certains de ses membres aient demandé des éclaircissements sur ce point lors de l'examen de la note du Secrétaire général qui a abouti à la décision 94/12. On peut toutefois raisonnablement considérer que le BSP/ONU est habilité à fournir des services concernant la mise en œuvre de programmes et projets déjà provisionnés et non à entreprendre des opérations d'appel de fonds pour appuyer ces programmes et projets. L'intention a donc été de conserver au PNUD son rôle d'organe principal de financement au sein du système d'assistance des Nations Unies, dans le cadre duquel les institutions spécialisées font essentiellement fonction d'agents d'exécution et le BSP/ONU d'organisme de mise en œuvre.

### *Qui est comptable des activités du BSP/ONU ?*

8. Sur ce point, le Directeur exécutif a proposé ce qui suit dans son rapport<sup>17</sup> : « Les activités du BSP/ONU seront considérées comme séparées et distinctes des activités du PNUD et seront comptabilisées comme telles. Par conséquent, le Directeur exécutif, par l'intermédiaire du Comité de coordination de la gestion et conformément aux pouvoirs qui lui

sont délégués, *sera entièrement responsable et comptable devant le Conseil d'administration de tous les stades et aspects des activités du BSP/ONU* » (les italiques sont de nous).

9. Dans sa décision 94/32 toutefois, le Conseil d'administration, tout en prenant note du rapport du Directeur exécutif, a jugé utile de souligner de nouveau que « le Bureau des services d'appui aux projets de l'ONU entreprendra des *activités d'exécution et non de financement*<sup>18</sup> » et a réaffirmé au paragraphe 4 « que le *Bureau des services d'appui aux projets de l'Organisation des Nations Unies fonctionne dans le cadre du système des Nations Unies pour le développement et ne doit pas devenir un nouvel organisme*, et que les dispositions prises en matière de responsabilité doivent être conformes à la décision qui a été prise de ne pas instituer un nouvel organisme conformément au paragraphe 3 de la décision 94/12 » (les italiques sont de nous)<sup>19</sup>.

10. La question a de nouveau retenu l'attention lors de l'examen du Règlement financier du BSP/ONU, présenté dans un rapport conjoint de l'Administrateur et du Directeur exécutif<sup>20</sup>. Le rapport a été examiné par le Conseil d'administration à sa première session ordinaire de 1995; par sa décision 95/1 du 10 janvier 1995, le Conseil a approuvé le Règlement financier, en en faisant une annexe au Règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD<sup>21</sup>. L'article 3.1 du Règlement financier du BSP/ONU dispose que « le Directeur exécutif est responsable des activités du BSP/ONU devant le Conseil d'administration et le Secrétaire général et rend compte au Conseil d'administration, par l'intermédiaire du Comité de coordination de la gestion, qui fournit des orientations opérationnelles et donne des directives en matière de gestion ». Cette disposition concorde avec la décision 94/12 du Conseil d'administration qui prévoit, elle aussi, que le Directeur exécutif rendra compte au Secrétaire général et au Conseil d'administration par l'intermédiaire du Comité de coordination de la gestion (voir par. 8 de la décision 94/12).

11. Il ressort de l'analyse qui précède que, bien que les divers rapports soumis au Conseil d'administration évoquent la question qui nous occupe, le Conseil lui-même ne s'y est référé que dans sa décision 94/32, où il a souligné que le BSP/ONU fonctionne dans le cadre du système de développement des Nations Unies et ne doit pas devenir un nouvel organisme, et dans le contexte limité du Règlement financier du BSP/ONU. Dans ce contexte, il a été prévu que le Directeur exécutif, bien qu'il reçoive du Comité de coordination de la gestion, agissant de façon collégiale, « des orientations opérationnelles et... des directives en matière de gestion », reste comptable des activités du BSP/ONU.

12. Ainsi donc, il faut, pour déterminer en quel sens et dans quelle mesure l'Administrateur est responsable et, en dernier ressort, comptable des activités du BSP/ONU, se placer aussi dans la perspective d'ensemble de la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale.

## Mesure dans laquelle l'Administrateur est comptable des activités du BSP/ONU

### Activités opérationnelles

13. Le paragraphe 37 de la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale est conçu comme suit : « Outre les responsabilités qui lui sont déléguées par le Conseil d'administration, [l'Administrateur] est pleinement responsable de toutes les étapes et de tous les aspects de l'exécution des programmes et il en est comptable envers le Conseil d'administration. »

14. L'obligation de l'Administrateur de rendre des comptes est donc très large et elle s'étend aux programmes financés et appuyés par le BSP/ONU puisque les activités de mise en œuvre de ce dernier représentent une étape et un aspect du programme dans son ensemble, quand bien même le Directeur exécutif reste comptable de la mise en œuvre effective des projets particuliers confiés au BSP/ONU.

15. Il est important de noter qu'en acceptant de dissocier le BSP/ONU du PNUD « pour renforcer le rôle du Programme des Nations Unies pour le développement en matière de coordination et de financement central » et « veiller à ce que le Bureau des services d'appui aux projets entreprenne des activités de mise en œuvre plutôt que de financement », le Conseil d'administration a recommandé à l'Assemblée générale que le BSP, tout en devenant une entité distincte et identifiable, soit établi « sous une forme qui ne se traduise pas par la création d'un nouvel organisme, et en association avec le Programme des Nations Unies pour le développement et les autres organismes opérationnels » (voir décision 94/12 du Conseil d'administration, par. 1 et 5). L'Assemblée générale a accepté la recommandation du Conseil dans sa décision 48/501, suivant également, en cela, la recommandation du Conseil économique et social. Si donc, aux termes de l'article 3.1 du Règlement financier, le Directeur exécutif est responsable du bon fonctionnement du BSP/ONU envers le Conseil d'administration et le Secrétaire général, l'Administrateur conserve en ce qui concerne le Programme certaines responsabilités qui dérivent de la résolution 2688 (XXV).

16. En vertu de la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale, l'Administrateur a des responsabilités bien définies et est comptable envers le Conseil d'administration et l'Assemblée générale pour ce qui est de la réalisation des objectifs du PNUD. Comme le Conseil d'administration du PNUD exerce aussi un contrôle sur le BSP/ONU auquel il donne des orientations de politique générale et dont il supervise les activités, l'Administrateur, eu égard aux responsabilités globales qui sont les siennes et conformément à la résolution 2688 (XXV), reste comptable, en dernier ressort, des activités du BSP/ONU pour ce qui est de l'exécution du Programme<sup>22</sup>. Au surplus, et toujours sur la base de la résolution 2688

(XXV), l'Administrateur est responsable et comptable envers le Conseil d'administration pour toutes autres questions relevant de la compétence du Conseil que celui-ci peut, s'il le juge bon, décider de lui confier.

17. Il est néanmoins tout à fait clair que, lorsqu'il s'acquitte de ses responsabilités au regard du BSP/ONU, l'Administrateur doit tenir compte de ce que le Comité de coordination de la gestion est chargé de fournir audit BSP/ONU des « orientations opérationnelles... et des directives en matière de gestion » [voir le paragraphe 3 de la décision 95 (1) approuvant le Règlement financier et les règles de gestion financière du BSP/ONU]. C'est là un point particulièrement important eu égard à la décision de faire du BSP/ONU une entité distincte et identifiable, bien que se situant dans le cadre du système de développement des Nations Unies, et au rôle du Comité de coordination de la gestion, décision née du sentiment qu'il y avait un conflit entre les fonctions de coordination du PNUD touchant les activités opérationnelles du système et sa capacité d'exécution propre, s'exerçant par l'entremise du BSP/ONU<sup>23</sup>.

18. Cela dit, nous n'avons rien trouvé dans la documentation pertinente qui permette de penser que l'Administrateur est personnellement responsable des activités du BSP/ONU en sa qualité de président du Comité de coordination de la gestion. Le paragraphe 7 de la décision 94/12 du Conseil d'administration dispose que le Comité est composé comme suit : « Président : l'Administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement; membres : le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, le Secrétaire général adjoint aux services d'appui et de gestion pour le développement; Secrétaire : le Directeur exécutif du Bureau des services d'appui aux projets. » Le rôle du Président n'est pas précisé plus avant et il ne semble pas que l'on ait en aucune manière entendu lui attribuer des responsabilités personnelles plus étendues que celles qui incombent aux membres du Comité de coordination de la gestion, mises à part les responsabilités de caractère essentiellement procédural inhérentes à la charge de président. Le Comité de coordination de la gestion s'est vu confier des fonctions par le Conseil d'administration et le Secrétaire général et s'en acquitte de façon collégiale. L'Administrateur ne nous paraît donc pas avoir de rôle individuel à jouer au-delà de celui de participant au Comité.

### *Personnel*

19. Le fonctionnement du BSP/ONU sur le plan du personnel et des finances engage toutefois beaucoup plus clairement la responsabilité de l'Administrateur que ne le font les activités opérationnelles. Dans sa note au Conseil d'administration (DP/1994/52) du 6 juin 1994, le Secrétaire général a indiqué, au paragraphe 10, qu'« [o]n maintiendrait le régime en vigueur en matière de finances et de personnel ».

20. Il semble en conséquence que la délégation de pouvoirs du Secrétaire général à l'Administrateur touchant le Statut et le Règlement du personnel (instruction concernant le personnel DP/2/65/Add.1 du 14 février 1966, telle qu'amendée le 11 octobre 1971) s'applique au BSP/ONU<sup>24</sup>. Si donc le Directeur exécutif est évidemment responsable de la gestion courante des questions de personnel qui peuvent se poser, c'est l'Administrateur qui est, en dernier ressort, comptable des activités dans ce domaine.

### *Finances*

21. S'agissant du régime financier, le Conseil d'administration a, par sa décision 95/1 du 10 janvier 1995, approuvé pour le BSP/ONU un Règlement financier distinct (publié sous la cote DP/1995/7/Add.1) en en faisant une annexe au Règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD. En vertu de l'article 9.1, le Secrétaire général « a la garde des recettes du BSP/ONU et des ressources confiées à celui-ci » et, aux termes de l'article 9.2, il peut « en ce qui concerne la garde des fonds déléguer à l'Administrateur du PNUD tout pouvoir de nature à faciliter la gestion rationnelle et efficace des recettes du BSP/ONU et des ressources confiées à celui-ci, et cette délégation peut être acceptée par écrit par l'Administrateur du PNUD ». Ainsi donc, l'Administrateur est, par délégation du Secrétaire général, responsable de la garde des fonds du BSP/ONU et est en dernier ressort comptable envers le Secrétaire général et le Conseil d'administration de leur bonne gestion conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière du PNUD.

### **Conclusion**

22. On peut dire en résumé que, si le BSP/ONU a été dissocié du PNUD sur le plan opérationnel en raison du sentiment de conflit mentionné par le Secrétaire général, l'Administrateur du PNUD conserve certaines responsabilités globales en ce qui concerne les activités dudit BSP/ONU. Ces responsabilités découlent de la résolution 2688 (XXV) de l'Assemblée générale, aux termes de laquelle l'Administrateur est directement comptable envers le Conseil d'administration de toutes les étapes et de tous les aspects de l'exécution du Programme et, par délégation, des autres activités pour lesquelles le Conseil fournit des directives de politique générale et dont il assure la supervision. Si donc l'Administrateur du PNUD demeure comptable de la réalisation des objectifs globaux du Programme, le Directeur exécutif l'est de la mise en œuvre des projets particuliers qui relèvent de sa responsabilité opérationnelle.

23. D'autre part, l'Administrateur est, par délégation du Secrétaire général, responsable en dernier ressort des activités du BSP/ONU en matière de personnel et de finances. Comme nous l'avons expliqué plus haut, nous ne voyons rien qui permette de penser que l'Administrateur est

personnellement responsable des activités du BSP/ONU en tant que Président et membre du Comité de coordination de la gestion, sauf pour ce qui est des prérogatives de caractère procédural inhérentes à la qualité de président. Les responsabilités du Comité de gestion de la coordination lui ont été dévolues en propre et sont exercées par lui de manière collégiale conformément aux directives que peut donner le Secrétaire général ou le Conseil d'administration touchant le fonctionnement du Comité.

6 septembre 1995

## 17. POUVOIRS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL EN MATIÈRE D'EMPRUNTS

### I. — NOTE ADRESSÉE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL ADJOINT AUX AFFAIRES JURIDIQUES

#### LE RÈGLEMENT FINANCIER ET LES RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

1. L'article 4.1 du Règlement financier dispose que :

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

Cette disposition n'autorise le Secrétaire général à « engager des dépenses et à effectuer des paiements » qui obéiraient les finances de l'Organisation qu'à concurrence des montants préalablement approuvés par l'Assemblée générale. Partant de cette disposition très claire, la règle 110.1, *a* des règles de gestion financière précise qu'il appartient au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion de veiller à ce que les dépenses de l'Organisation restent dans les limites des crédits votés par l'Assemblée générale.

2. Le Bureau des affaires juridiques a invariablement interprété ces textes comme excluant purement et simplement les opérations d'emprunt, et ce, parce que ne peuvent être utilisés que les crédits ouverts (c'est-à-dire les sommes qui peuvent être prélevées sur le budget conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière). En d'autres termes, il a toujours été admis par le Bureau des affaires juridiques et, à ce que nous croyons comprendre, par les Contrôleurs successifs, que le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'ONU subordonnent tout emprunt des Nations Unies à une autorisation spécifique de l'Assemblée générale.



## Emprunts contractés par l'Organisation

### *Emprunts auprès de sources extérieures*

3. Le recours à l'emprunt auprès de sources extérieures à l'Organisation avec l'autorisation de l'Assemblée générale est chose exceptionnelle.

4. Dans sa résolution 1739 (XVI) du 20 décembre 1961, l'Assemblée générale, notant que, « dans les circonstances actuelles, des mesures financières extraordinaires sont nécessaires » mais que « ces mesures ne doivent pas être considérées comme constituant un précédent pour le financement des dépenses de l'Organisation à l'avenir », a autorisé le Secrétaire général à émettre des obligations de l'Organisation des Nations Unies pour un montant équivalant à 200 millions de dollars, qui seraient remboursables en 25 annuités. Les obligations devaient être offertes aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres d'institutions spécialisées ou de l'AIEA, ainsi qu'aux institutions officielles desdits Etats Membres et, avec l'assentiment du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, à des institutions ou associations à but non lucratif.

5. Dans les rares cas où l'Assemblée a autorisé le Secrétaire général à emprunter, elle a subordonné cette autorisation à des conditions très strictes, notamment celles qui sont indiquées ci-dessous.

#### a) *Source des fonds*

6. Dans les cas exceptionnels où l'Assemblée a autorisé le Secrétaire général à emprunter auprès de sources extérieures à l'Organisation, elle a généralement limité ces sources aux gouvernements et aux institutions gouvernementales et intergouvernementales<sup>25</sup>, le Secrétaire général ayant été autorisé à négocier avec l'Organisation internationale des réfugiés un prêt sans intérêt pour financer le programme d'assistance des Nations Unies aux réfugiés de Palestine. Nous n'avons identifié qu'un seul cas où le Secrétaire général a été autorisé à emprunter auprès de sources privées non commerciales, à savoir auprès d'« institutions ou associations à but non lucratif », sous réserve de l'accord du Comité consultatif<sup>26</sup>. Nos dossiers indiquent que l'Assemblée générale n'a jamais autorisé d'emprunt auprès de sources ou banques commerciales.

#### b) *Autres conditions*

7. L'Assemblée générale a accordé l'autorisation d'emprunter au cas par cas et, à une exception près [résolution 1739 (XVI) concernant l'émission d'obligations de l'ONU], pour de courtes périodes. Des conditions strictes sont prévues pour garantir que la voie de l'emprunt est utilisée en dernier ressort et que les fonds nécessaires au remboursement se-

ront disponibles. Dans l'unique cas où l'Assemblée a autorisé l'émission d'obligations, elle a également décidé de faire figurer chaque année dans le budget ordinaire de l'Organisation une somme suffisante pour couvrir le remboursement des tranches du principal venues à échéance et le versement des intérêts.

8. A notre connaissance, la seule autorisation qui permette actuellement d'emprunter auprès de sources extérieures à l'Organisation a été donnée sur la base de l'article 5.10 du Règlement financier aux fins d'emprunts auprès des gouvernements pour les opérations de prêts de capitaux de départ remboursables de la Fondation des Nations Unies pour l'habitat et les établissements humains, à condition que le remboursement du principal et le paiement des intérêts soit exclusivement effectué par prélèvement sur les ressources de la Fondation.

9. Eu égard à ce qui précède, il semble que le Secrétaire général aurait besoin de l'autorisation de l'Assemblée générale pour emprunter des fonds auprès d'une source extérieure à l'Organisation, y compris la Banque mondiale.

#### *Emprunts par prélèvement sur les fonds des Nations Unies*

10. Le Secrétaire général s'est vu conférer dans une mesure limitée le pouvoir d'emprunter par prélèvement sur les fonds des Nations Unies. La résolution 48/232 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1993 a notamment autorisé le Secrétaire général à « avancer par prélèvement sur le Fonds de roulement », au cours de l'exercice biennal 1994-1995, « les sommes qui pourraient être nécessaires pour l'exécution du budget en attendant le recouvrement des contributions » et, à cet égard, « à utiliser des sommes qu'il prélèverait sur les fonds et comptes spéciaux *commis à sa garde* » (les italiques sont de nous). La phrase d'où est extraite cette dernière citation se lit comme suit :

« Au cas où [la somme de 100 millions de dollars des Etats-Unis] serait insuffisante pour faire face aux besoins de trésorerie qui sont normalement couverts par le Fonds de roulement, le Secrétaire général est autorisé à utiliser pendant l'exercice biennal 1994-1995 des sommes qu'il prélèverait sur les fonds et comptes spéciaux *commis à sa garde*, aux conditions que l'Assemblée générale a approuvées dans sa résolution 1341 (XIII) du 13 décembre 1958, ou sur le produit d'emprunts autorisés par l'Assemblée. »

11. Le fait que ce pouvoir est réattribué au Secrétaire général pour chaque exercice biennal dans une résolution de l'Assemblée générale montre clairement qu'il s'agit là d'un arrangement exceptionnel subordonné à l'autorisation spécifique de l'Assemblée.

## La Banque mondiale et ses pouvoirs en matière de prêts

12. Bien que le Bureau des affaires juridiques n'ait pas qualité pour donner un avis sur le point de savoir dans quelle mesure la Banque est à même de consentir des prêts pour couvrir temporairement les déficits budgétaires d'organisations intergouvernementales, un examen rapide des statuts de la Banque nous conduit à formuler les observations suivantes.

13. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement, également connue sous le nom de Banque mondiale, fournit une assistance en matière technique et financière aux pays en développement.

14. Aux termes de l'article premier de ses statuts, la Banque a notamment pour objectif

« d'aider à la reconstruction et au développement des territoires des Etats membres, en facilitant l'investissement de capitaux consacrés à des fins productives... de promouvoir les investissements privés à l'étranger au moyen de garanties ou de participations aux prêts et de combiner [ces] prêts ».

15. Les ressources de la Banque mondiale sont utilisées exclusivement dans l'intérêt de ses membres, les projets de développement et de reconstruction devant être traités sur un pied d'égalité. Les prêts de la Banque mondiale sont assujettis à un certain nombre de conditions dont les plus importantes sont les suivantes :

a) Chaque demande soumise par un emprunteur éventuel doit avoir pour base un projet à financer par la Banque (le principe du financement-projet); et

b) La Banque consent des prêts soit à ses Etats membres soit à leurs autorités gouvernementales soit à des entreprises privées établies sur le territoire de ces Etats membres.

26 septembre 1995

## II. — NOTE AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

### POUVOIRS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL EN MATIÈRE D'EMPRUNTS

1. Vous nous avez demandé hier de développer certains aspects de notre note antérieure sur la question susvisée [voir *supra* la note du 26 septembre 1995] touchant les cas dans lesquels le Secrétaire général a, par le passé, été autorisé par l'Assemblée générale à emprunter des fonds auprès de sources extérieures à l'Organisation. Voici notre réponse.

2. L'exposé qui va suivre a été établi par le Bureau des affaires juridiques sur la base des renseignements contenus dans ses dossiers et en consultation avec le Bureau du Contrôleur, à qui revient la responsabilité de ces questions.

## Résumé

3. La présente note complète les renseignements fournis dans notre note antérieure du 26 septembre 1995 sur les pouvoirs du Secrétaire général en matière d'emprunts, note où ont été mentionnés les cas dans lesquels l'Assemblée générale a autorisé les Secrétaires généraux successifs à emprunter auprès d'une source extérieure.

4. Sont examinés ci-après quatre cas dans lesquels l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général à emprunter auprès d'une source extérieure, en lui permettant, dans deux cas, de contracter des emprunts auprès des gouvernements, dans un troisième cas, d'émettre des obligations destinées à être offertes aux Etats Membres, aux membres des institutions spécialisées et, avec l'assentiment du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, à des organisations à but non lucratif et, dans un quatrième cas, d'obtenir un prêt du gouvernement hôte pour la construction du bâtiment du Siège.

5. Pour autant que nous puissions en juger d'après les renseignements dont nous disposons, le Secrétaire général n'a jamais usé de l'autorisation de contracter des emprunts à court terme auprès des gouvernements. Il a, en 1961, usé de l'autorisation d'émettre des obligations, empruntant à cette occasion environ 170 millions de dollars aux gouvernements. Le Secrétaire général a également emprunté 65 millions de dollars pour la construction du bâtiment du Siège. Vous voudrez bien noter qu'en raison des contraintes de temps nous n'avons consulté que les dossiers du Bureau des affaires juridiques et les *Documents officiels de l'Assemblée générale*.

### *Autorisations portant sur des prêts à court terme*

6. En 1958, le Secrétaire général a, pour la première fois, reçu de l'Assemblée générale, dans sa résolution 1341 (XIII) du 13 décembre 1958, l'autorisation, sous réserve des conditions énoncées au paragraphe 8 de son rapport du 19 décembre 1958 (A/C.5/743) et au cas où les ressources du Fonds de roulement se révéleraient insuffisantes, d'emprunter, moyennant le paiement d'un intérêt au taux normal en vigueur, des sommes qu'il prêterait sur les fonds et comptes spéciaux commis à sa garde, pour faire face aux besoins de trésorerie normalement couverts par le Fonds de roulement [résolution 1341 (XIII), par. 4]. Depuis lors, les résolutions approuvant le Fonds de roulement pour un exercice déterminé reconduisent cette autorisation.

7. En 1959, le Secrétaire général a, dans son rapport (A/C.5/809), souligné qu'il était nécessaire de maintenir l'autorisation d'effectuer des prélèvements sur les fonds et comptes spéciaux commis à sa garde et a notamment suggéré que l'on « envisage l'opportunité de supprimer la clause restrictive qui fait qu'il ne peut actuellement avoir recours aux

fonds temporairement disponibles sur les comptes spéciaux commis à sa garde ». Le Comité consultatif a examiné les propositions du Secrétaire général et a recommandé que l'Assemblée élargisse les pouvoirs conférés au Secrétaire général par le paragraphe 4 de la résolution 1341 (XIII) de façon à « l'autoriser également à contracter des emprunts à court terme auprès des gouvernements et, à titre exceptionnel, auprès de sources commerciales ». La recommandation du Comité consultatif n'a toutefois été que partiellement approuvée par l'Assemblée générale qui, dans sa résolution 1448 (XIV) du 5 décembre 1959, a élargi les pouvoirs conférés au Secrétaire général par la résolution 1341 (XIII) en l'autorisant « à contracter des emprunts à court terme auprès des gouvernements » mais non auprès de sources commerciales<sup>27</sup>. La mention des « emprunts à court terme auprès des gouvernements » a été reprise dans la résolution 1586 (XV) de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1960. S'agissant de l'exercice en cours, l'Assemblée générale a, dans sa résolution 48/232 du 23 décembre 1993, autorisé le Secrétaire général à utiliser « des sommes qu'il prélèvera sur les fonds et comptes spéciaux commis à sa garde... ou sur le produit d'emprunts autorisés par l'Assemblée ».

8. L'autorisation d'emprunter par prélèvement sur les fonds commis à la garde du Secrétaire général a été fréquemment utilisée. Mais, notwithstanding l'autorisation de « contracter des emprunts à court terme auprès des gouvernements » et la référence générale aux « emprunts approuvés par l'Assemblée générale », rien dans nos dossiers n'indique que le Secrétaire général ait jamais usé de l'autorisation de contracter de tels emprunts à court terme qui lui a été donnée sur une base ad hoc. Aucun emprunt de cette nature n'est d'ailleurs mentionné dans l'analyse exhaustive des crises financières antérieures de l'Organisation contenue dans le rapport du Secrétaire général du 3 octobre 1985 (A/C.5/40/16). Nous nous sommes mis en rapport avec le Bureau du Contrôleur qui, après une consultation rapide de ses dossiers, a confirmé qu'aucun emprunt à court terme n'avait jamais été contracté par le Secrétaire général. De nos propres recherches, il ressort que le seul cas où le Secrétaire général ait effectivement emprunté des fonds auprès de sources extérieures à l'Organisation est celui où il a été amené à émettre des obligations, en 1961. On en trouvera ci-après une brève analyse.

#### *Emission d'obligations par l'Organisation des Nations Unies*

9. Par sa résolution 1739 (XVI) du 20 décembre 1961, l'Assemblée générale, notant, dans le contexte d'une grave crise financière, que « dans les circonstances actuelles, des mesures financières extraordinaires sont nécessaires » mais que « ces mesures ne doivent pas être considérées comme constituant un précédent pour le financement des dépenses de l'Organisation des Nations Unies à l'avenir », a autorisé le Secrétaire général à émettre des obligations de l'ONU pour un montant de

200 millions de dollars remboursable en 25 annuités. Sur le montant global initialement autorisé par l'Assemblée générale, 169,9 millions de dollars d'obligations ont été placés. Les obligations devaient être offertes par le Secrétaire général aux Etats Membres de l'ONU, aux membres des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique, ainsi qu'aux institutions officielles desdits Etats Membres, et, sous réserve de l'assentiment du Comité consultatif, à des institutions ou associations à but non lucratif. D'après les données limitées contenues dans nos dossiers (les archives du Bureau du Contrôleur fournissent sûrement plus de détails sur l'émission d'obligations), il semble que toutes les obligations émises par l'Organisation aient été acquises par des gouvernements.

10. Au contraire des obligations publiques émises par la Banque mondiale et les banques régionales de développement, qui sont expressément régies par la loi du pays d'émission, les obligations de l'ONU étaient véritablement internationales en ce sens qu'elles n'étaient assujetties à aucun droit national. Elles étaient régies par le Règlement n° 9 sur les obligations de l'ONU, imprimé au dos. Elles étaient émises sous forme strictement nominative, étaient remboursables au porteur nommément mentionné et n'étaient transférables qu'à un gouvernement ou une institution en droit de se les voir offrir aux termes de l'autorisation contenue dans la résolution 1739 (XVI) de l'Assemblée générale. Elles pouvaient faire l'objet, sur l'initiative de l'ONU, de remboursements anticipés portant soit sur la totalité de l'emprunt soit sur telle ou telle tranche selon les circonstances, moyennant un préavis de 45 jours au minimum et de 60 jours au maximum adressé au porteur. Par sa résolution 1739 (XVI), l'Assemblée générale a décidé d'inscrire chaque année au budget ordinaire une somme suffisante pour couvrir le service des intérêts et le remboursement des annuités du principal venues à échéance. A notre connaissance, l'emprunt a été totalement amorti en 1991 ou vers cette date.

*Prêt en vue du financement de la construction  
du Siège permanent de l'ONU*

11. Dans le cadre des arrangements concernant la construction du Siège de l'Organisation à Manhattan, le Secrétaire général a notamment été autorisé par l'Assemblée générale, dans sa résolution 182 (II) du 20 novembre 1947, à « négocier et conclure, au nom de l'Organisation des Nations Unies, une convention avec le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique pour l'obtention d'un prêt sans intérêts qui devrait recevoir l'approbation du Congrès des Etats-Unis et qui n'excéderait pas 65 millions de dollars pour pourvoir au paiement des frais de construction [et frais connexes] ». Cette résolution a en outre prévu que le prêt serait

consenti pour une période d'au moins 30 ans et serait remboursé par annuités prélevées sur le budget ordinaire de l'Organisation.

12. Conformément à cette autorisation, le Gouvernement des Etats-Unis a signé l'Accord relatif à un emprunt le 23 mars 1948. Cet accord prévoyait le prêt d'un montant maximum de 65 millions de dollars qui devait être avancé par les Etats-Unis à l'ONU à la demande du Secrétaire général et moyennant une attestation de l'architecte ou de l'ingénieur chargé de la direction des travaux certifiant que la somme demandée était nécessaire pour couvrir les paiements à effectuer au titre de la construction et de l'équipement du Siège permanent de l'ONU. L'Accord prévoyait également que l'Organisation commencerait à rembourser des annuités allant de 1 million à 2,5 millions de dollars à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1951, la dernière annuité venant à échéance le 1<sup>er</sup> juillet 1982. Aux termes de l'Accord, l'Organisation convenait que « tant que la dette qu'elle a[vait] contractée rest[ait] due et exigible, elle ne grèvera[it] pas, sans le consentement des Etats-Unis, d'hypothèques, de privilèges ou autres charges les biens immobiliers qu'elle posséd[ait] dans le district administratif ».

29 septembre 1995

#### 18. QUESTION DU DROIT DE VOTE DES UNIONS OU GROUPES D'ÉTATS — DROITS DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Lettre adressée au Directeur de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture*

J'accuse réception de votre message télécopié du 20 septembre 1995.

Dans votre communication, vous posez les questions suivantes :

1) Les règles et/ou la pratique de l'Organisation des Nations Unies permettent-elles aux unions ou groupes d'Etats de participer pleinement, avec droit de vote et sur un pied d'égalité avec les Etats Membres de l'Organisation, aux réunions de ses organes directeurs ?

2) Dans l'affirmative, les Etats membres d'une union ou d'un groupe d'Etats peuvent-ils participer à titre individuel à ces mêmes réunions avec droit de vote, aux côtés de l'union ou du groupe ?

La Charte des Nations Unies n'accorde qu'aux seuls Etats Membres siégeant en tant que tels le droit de voter dans les organes intergouvernementaux. Les organisations intergouvernementales ou autres entités ne

peuvent pas devenir membres de l'Organisation et n'ont donc pas le droit de voter dans ses organes. Elles peuvent toutefois participer aux travaux des organes de l'ONU en qualité d'observateurs.

Dans votre communication, vous visez les unions ou groupes d'Etats; peut-être songez-vous à l'« Union européenne ». A cet égard, vous noterez que la Communauté économique européenne s'est vu accorder le statut d'observateur à l'Assemblée générale par la résolution 3208 (XXIX) de l'Assemblée en date du 11 octobre 1974. Cette organisation, rebaptisée depuis lors « Communauté européenne », est représentée au Siège par le Président du Conseil de l'Union européenne et par la Commission européenne.

Pour ce qui est de la portée et de l'étendue de leur participation, les organisations intergouvernementales admises à suivre les travaux des organes de l'Organisation avec le statut d'observateur ne bénéficient naturellement pas des mêmes droits que les Etats Membres mais sont en général admises à participer dans une mesure limitée aux débats sur les points qui les intéressent. Les organisations intergouvernementales, semblables en cela aux autres observateurs, ne peuvent prendre certaines initiatives (présentation de propositions de fond, de motions de procédure et de motions d'ordre, distribution de communications en tant que documents officiels de l'organe, exercice du droit de réponse, etc.) qui sont réservées aux membres à part entière d'un organe.

Quant à la Communauté européenne, sa nature particulière et le fait que ses membres lui ont délégué une compétence parfois exclusive en certaines matières ont conduit l'Assemblée générale à lui accorder des droits de participation pleine et entière à un certain nombre de conférences de l'ONU telles que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992. Au paragraphe 7, a de sa résolution 47/191 du 22 décembre 1992, l'Assemblée générale a recommandé au Conseil économique et social que la Commission du développement durable nouvellement créée « fasse en sorte que... la Communauté européenne puisse, dans la limite de ses domaines de compétence, participer pleinement à ses travaux *sans droit de vote* » (les italiques sont de nous). Conformément à cette recommandation, le Conseil a adopté le 8 février 1995 la décision 1995/201 qui amende le Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil et précise le contenu de la notion de « pleine participation » de la Communauté aux travaux de la Commission.

Pour ce qui est de votre deuxième question, je dois d'abord redire que le problème du vote ne se pose pas à l'ONU puisque les Etats Membres sont seuls admis à voter dans les organes de l'Organisation. Quant à la participation, la répartition des compétences entre une organisation et ses Etats membres est une affaire interne de l'organisation et de ses membres, tout comme l'est aussi, par voie de conséquence, le droit de faire des



déclarations sur telle ou telle question, et les organes de l'ONU n'ont à se préoccuper ni de l'une ni de l'autre. Il va sans dire qu'une organisation intergouvernementale ne peut exercer que les droits de participation limités qui lui sont accordés, même si elle déclare parler au nom de ses Etats membres ou posséder une compétence exclusive dans tel ou tel domaine particulier.

29 septembre 1995

---

19. RÔLE DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL VIS-À-VIS DU COMITÉ MIXTE DE LA CAISSE COMMUNE DES PENSIONS DU PERSONNEL DES NATIONS UNIES — PLACEMENTS EFFECTUÉS PAR LA CAISSE COMMUNE DES PENSIONS — RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE PLACEMENT DES AVOIRS DE LA CAISSE

*Mémoire adressé au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion, Représentant spécial du Secrétaire général pour les placements de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies*

1. Le présent mémorandum fait suite aux entretiens que vous avez eus avec un membre du Bureau des affaires juridiques postérieurement à la réunion de juillet dernier du Comité permanent en ce qui concerne : a) le rôle du Secrétaire général par rapport à celui du Comité mixte s'agissant de la responsabilité en matière de placement des avoirs de la Caisse; et b) les implications juridiques d'une refonte du système de management de la Caisse par passage d'un mécanisme interne à un mécanisme extérieur de gestion des comptes concernant les placements.

2. Le présent mémorandum examine aussi les rôles respectifs du Secrétaire général et du Secrétaire du Comité mixte de la Caisse des pensions conformément à la demande contenue dans votre mémorandum du 8 août 1995.

### **Résumé de l'analyse juridique**

3. Les Statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies définissent les rôles, les responsabilités et les devoirs respectifs du Secrétaire général, du Comité mixte de la Caisse des pensions et du Secrétaire du Comité mixte en matière de placement des avoirs de la Caisse et d'administration de celle-ci. Les Statuts sont pendant leurs 46 ans d'existence restés pratiquement inchangés pour ce qui est de l'énoncé de ces devoirs et responsabilités.

4. Aux termes des Statuts de la Caisse, le Secrétaire général est responsable du placement des avoirs de la Caisse. Le Comité mixte se borne à lui présenter des « observations et suggestions » sur la politique à suivre en matière de placements.

5. Pour s'acquitter de sa tâche touchant le placement des avoirs de la Caisse, le Secrétaire général, qui est, en vertu de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, peut déléguer à des subordonnés ses responsabilités et devoirs en la matière. Il ne peut toutefois, en tant que gardien des intérêts des participants à la Caisse et de ceux de ses bénéficiaires, déléguer à des intermédiaires, c'est-à-dire à des gestionnaires ou conseillers en matière de placements extérieurs à l'Organisation, les obligations et responsabilités concernant le placement des avoirs de la Caisse que l'on peut raisonnablement s'attendre à lui voir assumer soit personnellement soit par l'entremise de ses subordonnés. Le Secrétaire général ne peut déléguer à des intermédiaires que les devoirs et responsabilités en matière de placements qu'on ne peut pas raisonnablement s'attendre à lui voir exercer sans concours extérieur.

6. Enfin, les Statuts de la Caisse des pensions stipulent que le Comité mixte est responsable de l'administration de la Caisse. Doté d'un Secrétaire qui agit sous son autorité, le Comité mixte doit, dans le cadre des responsabilités qui lui incombent en matière d'administration de la Caisse, établir le budget des dépenses d'administration de celle-ci, déterminer les effectifs nécessaires pour assurer le service du Comité mixte et de la Caisse et veiller à l'administration courante de la Caisse. Dans l'exercice de ses responsabilités en matière d'administration de la Caisse, le Comité mixte rend compte à l'Assemblée générale. En ce qui concerne l'administration de la Caisse, le Secrétaire général n'a que le pouvoir de nommer le personnel, y compris, sur la recommandation du Comité mixte, le Secrétaire et le Secrétaire adjoint dudit comité et tous autres fonctionnaires dont le Comité mixte peut avoir besoin.

## **Responsabilité en matière de placement des avoirs de la Caisse**

### *Pouvoirs du Secrétaire général*

7. L'une et l'autre des questions visées au paragraphe 1 ci-dessus portent sur le point de savoir à qui incombe la responsabilité en matière de placement des avoirs de la Caisse. L'article 19 des Statuts et du Règlement de la Caisse (ci-après « les Statuts ») dispose ce qui suit :

« a) Le Secrétaire général décide du placement des avoirs de la Caisse après consultation d'un comité des placements et compte tenu des observations et suggestions formulées de temps à autre par le Comité mixte en ce qui concerne la politique à suivre en matière de placements.

« b) Le Secrétaire général prend les dispositions voulues en vue d'assurer la tenue de comptes détaillés de tous les placements et autres opérations concernant la Caisse; ces comptes peuvent être examinés par le Comité mixte. » (les italiques sont de nous).

Par ailleurs, l'article 20 des Statuts dispose que « [l]e Comité des placements se compose de neuf membres nommés par le Secrétaire général après avis du Comité mixte et du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et dont la nomination est confirmée par l'Assemblée générale ».

8. Ces dispositions concernant les responsabilités en matière de placement des avoirs de la Caisse sont restées pratiquement inchangées depuis l'établissement de celle-ci. Dans la version initiale des Statuts de la Caisse, promulgués conformément à la résolution 248 (III) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1948, l'article 25 se lisait comme suit :

« Sous réserve des dispositions de l'article 14, qui exige une séparation complète entre les fonds de la Caisse et les avoirs de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général décide du placement des fonds de la Caisse après consultation d'un comité des placements, et après avoir entendu les observations ou les suggestions du Comité mixte de la Caisse commune des pensions sur la politique à suivre en matière de placements. Le Comité des placements se compose de trois membres nommés par le Secrétaire général, après avis du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires, et sous réserve de confirmation ultérieure par l'Assemblée générale. »

Cette disposition reproduit presque mot pour mot la section 25 du Statut provisoire de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies adopté par l'Assemblée générale par sa résolution 82 (I) du 15 décembre 1946.

9. Le libellé de l'article 19 des Statuts actuels indique clairement que le Secrétaire général est seul responsable et comptable en matière de placement des avoirs de la Caisse. Pour s'acquitter de cette responsabilité, le Secrétaire général consulte le Comité des placements dont il nomme les membres. Mais, comme l'indique l'alinéa a de l'article 19 des Statuts, le Comité mixte peut formuler des « observations et suggestions... en ce qui concerne la politique à suivre en matière de placements ». Le Secrétaire général n'est naturellement pas tenu de se conformer à ces observations et suggestions. Il est donc clair que la responsabilité du placement des avoirs de la Caisse incombe exclusivement au Secrétaire général dont le rôle à cet égard a été réaffirmé par l'Assemblée générale à plusieurs occasions lorsqu'elle a cherché à encourager la diversification des placements, notamment en procédant à des investissements dans les pays en développement<sup>28</sup>.

*Le pouvoir du Secrétaire général de déléguer  
ses responsabilités en matière de placements*

10. Bien que le Secrétaire général se soit vu attribuer la responsabilité exclusive en matière de placement des avoirs de la Caisse, cette responsabilité a été décrite par l'Assemblée générale comme étant une responsabilité « fiduciaire en ce qui concerne les intérêts des participants à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, et ceux de ses bénéficiaires<sup>29</sup> ».

11. La question que vous soulevez dans votre mémorandum du 18 septembre 1995 est celle de savoir dans quelle mesure le Secrétaire général peut charger d'autres personnes et en particulier des gestionnaires en matière de placements extérieurs à l'Organisation de s'acquitter de la responsabilité susvisée.

a) *Règle générale en matière de délégation d'une responsabilité fiduciaire*

12. Les Statuts et le Règlement de la Caisse sont muets sur le point de savoir si et dans quelle mesure le Secrétaire général peut déléguer ses responsabilités en matière de placement des avoirs de la Caisse<sup>30</sup>. Investi d'une responsabilité fiduciaire en ce qui concerne les intérêts des participants à la Caisse et ceux de ses bénéficiaires, le Secrétaire général s'est vu accorder les pouvoirs d'un mandataire pour ce qui est du placement des avoirs de la Caisse. En règle générale, à moins que le mandant et le mandataire n'en conviennent autrement, un mandataire ne peut valablement, dans l'exercice d'un pouvoir qui lui est confié dans l'intérêt du mandant, déléguer à autrui ce qui relève de l'appréciation<sup>31</sup>. Etant donné qu'il agit pour le compte des participants à la Caisse et celui de ses bénéficiaires, le Secrétaire général, ayant la responsabilité fiduciaire d'une caisse sise aux Etats-Unis, a envers les uns et les autres l'obligation de *ne pas* déléguer à autrui les transactions en matière de placements qu'on peut raisonnablement s'attendre à lui voir réaliser lui-même<sup>32</sup>.

13. Selon le principe général de la prudence en matière de placements, quiconque a une responsabilité fiduciaire est tenu envers les bénéficiaires de placer et de gérer en bon père de famille les fonds confiés à sa garde compte tenu des caractéristiques des fonds en question (objectifs, modalités de gestion et de distribution, etc.). En s'acquittant de cette obligation, un responsable fiduciaire doit faire preuve de prudence lorsqu'il décide d'une éventuelle délégation de pouvoir et de ses conditions et supervise les mandataires<sup>33</sup>.

b) *Délégation de pouvoir du responsable fiduciaire à ses subordonnés*

14. Si, d'une manière générale, un responsable fiduciaire ne peut pas déléguer à autrui ses pouvoirs en matière de placement des fonds des

bénéficiaires, une société fiduciaire, bien que ne pouvant déléguer l'administration d'un trust, est en droit de la confier à des subordonnés dûment désignés et supervisés<sup>34</sup>.

15. Dans le contexte de l'Organisation des Nations Unies, le Secrétaire général, qui est, en vertu de l'Article 97 de la Charte, le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, délègue une foule de tâches et de responsabilités à ses subordonnés. S'agissant de ses responsabilités en matière de placement des avoirs de la Caisse, il a nommé un représentant et établi un Service de la gestion des placements pour aider ledit représentant à assurer le placement de ces avoirs, en particulier en procédant à des opérations de placement conformément à la politique qu'il arrête en cette matière en consultation avec le Comité des placements et compte tenu des observations et suggestions du Comité mixte. Cette manière de faire est conforme au rôle revenant à une société fiduciaire selon les principes généraux du mandat et du trust.

c) *Délégation de la responsabilité fiduciaire à des intermédiaires*

Dans le cadre de la règle générale lui interdisant de déléguer les responsabilités et tâches fiduciaires qu'on peut raisonnablement s'attendre à lui voir assumer soit personnellement soit en faisant appel à des subordonnés, un responsable fiduciaire peut déléguer ses responsabilités et fonctions fiduciaires tout comme, dans des circonstances semblables, un bon père de famille chargerait autrui de gérer ses propres affaires<sup>35</sup>. Ainsi, un responsable fiduciaire n'est pas tenu d'assumer personnellement ou par l'entremise de ses subordonnés toutes les tâches et responsabilités qu'on peut raisonnablement s'attendre à lui voir assumer et peut, lorsqu'il y a lieu, déléguer ses responsabilités et fonctions à un mandataire extérieur<sup>36</sup>.

17. D'un autre côté, lorsque des avis spécialisés sont nécessaires, le responsable fiduciaire a le devoir de définir lui-même les objectifs des placements des fonds détenus en trust et n'est pas autorisé à se soustraire à cette responsabilité ou à la déléguer de façon déraisonnable. En particulier, les devoirs d'un responsable fiduciaire ne peuvent être délégués à un mandataire extérieur qu'après mûre réflexion, prudemment et dans une mesure raisonnable vu les circonstances<sup>37</sup>.

18. Dans le contexte de ses responsabilités en matière de placement des avoirs de la Caisse, le Secrétaire général a, par le passé, délégué à un gestionnaire en matière de placements extérieur à l'Organisation le soin d'effectuer des placements dans des sociétés à faible capital social où le nombre des transactions est si élevé et le montant de chaque transaction et la fraction en jeu des avoirs de la Caisse si faible que la gestion interne des fonds serait irréalisable. Le Secrétaire général a toutefois le devoir et la responsabilité, dans la mesure où l'on peut raisonnablement

s'attendre à lui voir assumer de telles fonctions, soit personnellement soit par l'entremise de subordonnés, de prendre des décisions, d'arrêter des politiques et de s'acquitter des principales activités en matière de placement des avoirs de la Caisse. ~~Agissant par l'intermédiaire d'un Représentant spécial et s'appuyant sur l'avis du Comité des placements en tenant compte des observations et suggestions du Comité mixte et en faisant appel au concours du Service de la gestion des placements, le Secrétaire général assume les devoirs et responsabilités en question.~~

19. N'étant pas expressément autorisé par les Statuts et le Règlement de la Caisse à agir de la sorte, le Secrétaire général ne peut pas déléguer à un degré déraisonnable ses devoirs et responsabilités en matière de placement des avoirs de la Caisse à des gestionnaires et conseillers en matière de placements extérieurs à l'Organisation. La mesure dans laquelle il peut procéder à une telle délégation est affaire de proportion et de jugement. En tout état de cause, le Secrétaire général ne peut pas déléguer à des conseillers en matière de placements extérieurs à l'Organisation ses devoirs et responsabilités concernant le choix et l'exécution de la politique et de la stratégie en cette matière.

#### **Rôles respectifs du Secrétaire général et du Secrétaire du Comité mixte**

20. Dans votre mémorandum du 8 août 1995, vous nous demandez nos vues sur les rôles respectifs du Secrétaire général et du Secrétaire du Comité mixte de la Caisse des pensions.

21. Les rôles respectifs de ces deux fonctionnaires sont décrits aux titres II et III des Statuts de la Caisse commune des pensions, lesquels sont restés virtuellement inchangés depuis la promulgation des Statuts voici quelque 46 ans<sup>38</sup>.

22. Les dispositions des Statuts concernant le rôle et les responsabilités du Secrétaire général et du Secrétaire du Comité mixte ne posent pas à première vue de problème d'interprétation. Les fonctions et devoirs en matière de placement des avoirs de la Caisse incombent au Secrétaire général qui les a délégués à son Représentant pour les placements de la Caisse<sup>39</sup>. Les fonctions et devoirs concernant l'administration de la Caisse relèvent de l'autorité du Comité mixte<sup>40</sup>.

23. Pour ce qui est des responsabilités en matière d'administration de la Caisse, l'article 4, *a* des Statuts dispose que « [l]a Caisse est administrée par le Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, les comités des pensions du personnel des diverses organisations affiliées, le secrétariat du Comité mixte et ceux des autres comités susmentionnés ». Les articles 4, *d* et 14 des Statuts confient à l'Assemblée générale un rôle de surveillance en ce qui concerne les responsabilités exercées par le Comité mixte en matière d'administration de la Caisse. L'article 4, *d* stipule que « [l]es avoirs de la Caisse

sont utilisés exclusivement aux fins prévues par les... statuts [adoptés par l'Assemblée générale] et conformément aux dispositions desdits statuts » et l'article 14, *a* précise que « [l]e Comité mixte présente chaque année à l'Assemblée générale et aux organisations affiliées un rapport, assorti d'un bilan, sur le fonctionnement de la Caisse, et informe chaque organisation affiliée de toute mesure prise par l'Assemblée générale comme suite à ce rapport ».

24. S'agissant des dépenses d'administration de la Caisse, le Comité mixte est tenu, en vertu de l'article 15, *b* des Statuts, de soumettre « à l'Assemblée générale, pour approbation » des prévisions biennales de dépenses. En outre, l'article 15 dispose que « [l]es dépenses engagées par le Comité mixte pour l'application des... statuts sont à la charge de la Caisse ». Ainsi donc, l'Assemblée générale a le pouvoir d'approuver les prévisions de dépenses concernant la Caisse et le Comité mixte celui d'établir un budget et d'engager des dépenses aux fins de l'administration de la Caisse.

25. Le rôle du Secrétaire général vis-à-vis du Comité mixte et de son Secrétaire est expressément cantonné à la nomination, « sur la recommandation du Comité mixte », du Secrétaire et du Secrétaire adjoint du Comité. Le Secrétaire général est en outre habilité à désigner « tous autres fonctionnaires dont le Comité mixte peut avoir besoin de temps à autre » afin de donner effet aux Statuts<sup>41</sup>. Le Secrétaire du Comité mixte, quant à lui, « est le plus haut fonctionnaire de la Caisse et relève du Comité mixte, dans l'exercice de ses fonctions ».

26. Ainsi donc, le Secrétaire du Comité mixte agit sous l'autorité du Comité lorsqu'il s'acquitte des responsabilités de ce dernier aux fins de l'administration de la Caisse<sup>42</sup>, qui consistent à établir les prévisions de dépenses relatives à l'administration de la Caisse, déterminer les effectifs nécessaires pour assurer les services de secrétariat requis par le Comité mixte et veiller à l'administration courante des avoirs de la Caisse.

27. Le rôle du Secrétaire général, tel qu'il est décrit plus haut, concerne essentiellement le placement des avoirs de la Caisse. Dans ce domaine, le Secrétaire général a la haute main, sous cette seule réserve que le Comité mixte a le droit de formuler des « observations et suggestions » concernant la politique à suivre en matière de placements ainsi que d'examiner les comptes détaillés de tous les placements et autres opérations concernant la Caisse que tient le Secrétaire général.

28. La principale question qui se pose en ce qui concerne les rôles respectifs du Secrétaire général et du Secrétaire du Comité mixte tient à ce qu'ils ont des responsabilités distinctes. Les devoirs et responsabilités incombent, en matière de placement des avoirs de la Caisse au Secrétaire général et, en matière d'administration, au Comité mixte et à son Secrétaire agissant sous l'autorité du Comité mixte. Toute divergence entre le

Comité mixte et le Secrétaire général quant à la manière dont ledit Comité exerce ses pouvoirs touchant par exemple l'établissement des prévisions de dépenses relatives à l'administration de la Caisse devrait, faute d'être réglée dans le cadre du Comité mixte, être résolue par l'Assemblée générale, à laquelle le Comité mixte est tenu de faire rapport et qui approuve les prévisions de dépenses relatives à l'administration de la Caisse.

3 octobre 1995

20. OBJET DES INVESTIGATIONS DU BUREAU DES SERVICES DE CONTRÔLE INTERNE : IRRÉGULARITÉ DE GESTION, FAUTE, GASPILLAGE ET ABUS DE POUVOIR

*Note adressée au Bureau des services de contrôle interne*

OBJET DES INVESTIGATIONS DU BSCI : IRRÉGULARITÉ DE GESTION,  
FAUTE, GASPILLAGE ET ABUS DE POUVOIR

### **Introduction**

1. Le Bureau des services de contrôle interne agit de manière autonome, sous l'autorité du Secrétaire général, dans l'accomplissement de sa mission, et est habilité à prendre et à exécuter toute mesure qu'il juge nécessaire à l'exercice de ses fonctions de contrôle, ainsi qu'à faire connaître les résultats obtenus<sup>43</sup>. Son but est d'aider le Secrétaire général à s'acquitter de ses responsabilités en matière de contrôle interne, et ses attributions s'étendent aux ressources et au personnel de l'Organisation, y compris ceux des organes de l'Organisation qui sont administrés séparément<sup>44</sup>.

2. Le BSCI a notamment pour mission d'enquêter sur les allégations faisant état de violations des règles, directives et instructions administratives pertinentes de l'Organisation des Nations Unies et d'informer le Secrétaire général des résultats en formulant les recommandations voulues pour l'aider à arrêter les mesures d'ordre juridictionnel ou disciplinaire à prendre<sup>45</sup>.

3. Le Bureau des services de contrôle interne s'emploie à évaluer les mécanismes de contrôle appliqués aux activités à haut risque et dans les bureaux hors Siège afin de déterminer les secteurs dans lesquels des actes frauduleux ou irréguliers peuvent être commis<sup>46</sup>. Le BSCI peut en outre recevoir des communications des fonctionnaires et autres personnes prenant part à des activités menées sous l'autorité des Nations Unies qui souhaitent suggérer des améliorations aux méthodes d'exécu-



tion des programmes et signaler des cas présumés de violation des règles et directives ainsi que des cas : a) d'irrégularité de gestion; b) de faute; c) de gaspillage ou d) d'abus de pouvoir<sup>47</sup>.

4. Pour que ses enquêtes se déroulent dans la transparence, le BSCI a établi des définitions pour les quatre types de comportement au sujet desquels le Groupe des investigations peut recevoir des communications des fonctionnaires et autres personnes prenant part à des activités menées sous l'autorité des Nations Unies. Ces définitions sont fondées sur la Charte des Nations Unies, le Statut et le Règlement du personnel, les instructions administratives pertinentes et les décisions du Tribunal administratif des Nations Unies. Le Bureau aura à les appliquer aux enquêtes menées au sujet de fonctionnaires et, *mutatis mutandis*<sup>48</sup>, d'agents de l'Organisation des Nations Unies et autres personnes participant à des activités menées sous l'autorité de l'Organisation.

## Le cadre juridique

### *La Charte des Nations Unies*

5. Le paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies définit les normes de conduite à exiger des fonctionnaires dans les termes suivants :

« La considération dominante dans le recrutement et la fixation des conditions d'emploi du personnel doit être la nécessité d'assurer à l'Organisation les services de personnes possédant les plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. »

Dans le même esprit, le paragraphe 1 de l'Article 100 de la Charte enjoint aux fonctionnaires « de s'abstenir de tout acte incompatible avec leur situation de fonctionnaires internationaux », ajoutant qu'ils « ne sont responsables qu'envers l'Organisation ».

6. Le Tribunal administratif des Nations Unies a à maintes reprises affirmé que c'est au Secrétaire général qu'il appartient de faire respecter ces normes du fait qu'il est, en vertu de l'Article 97 de la Charte des Nations Unies, « le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ».

### *Le Statut et le Règlement du personnel*

7. Le Statut du personnel, promulgué par l'Assemblée générale conformément au paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies, reflète dans plusieurs de ses dispositions le principe que les fonctionnaires doivent faire preuve des plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité. Ces dispositions sont développées dans le Règlement du personnel de l'ONU et divers textes administratifs (bulletins du Secrétaire général et instructions administratives, par exemple) tels qu'ils sont interprétés dans la jurisprudence du Tribunal administratif<sup>49</sup>.

8. Les fonctionnaires sont également tenus de respecter les normes de conduite énoncées dans le Rapport de 1954 sur les normes de conduite requises des fonctionnaires internationaux. Ce document, dont les nouvelles recrues reçoivent copie et qui a fait l'objet de rééditions successives, a été signalé à l'attention du personnel par une circulaire d'information et est reproduit dans le Manuel d'administration du personnel de l'Organisation des Nations Unies<sup>50</sup>.

9. Le Secrétaire général, étant le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, a l'obligation de faire respecter les normes édictées par la Charte. Mais il est également tenu de protéger les droits des fonctionnaires, en particulier le droit aux garanties d'une procédure régulière, et de veiller à ce que les décisions ne soient pas entachées de parti pris ou viciées par d'autres facteurs étrangers au service<sup>51</sup>.

#### *Le rôle du Groupe des investigations du BSCI*

10. Comme le Secrétaire général a mission de faire respecter les normes de conduite prescrites par la Charte, le Groupe des investigations du BSCI est chargé de signaler à son attention les cas où une conduite particulière appelle des mesures correctives. Conformément à son mandat, le Groupe doit enquêter sur le comportement des fonctionnaires, agents des Nations Unies et autres personnes prenant part à des activités menées sous l'autorité de l'Organisation des Nations Unies, afin notamment de déterminer si ce comportement entre dans l'une des catégories suivantes : irrégularité de gestion, faute, gaspillage ou abus de pouvoir.

11. Lorsqu'il a achevé une enquête, le Groupe des investigations fait rapport sur les résultats au Secrétaire général ou au fonctionnaire dûment désigné par lui, à moins qu'il ne juge inutile de le faire vu les circonstances. Au reçu d'un rapport d'enquête, le Secrétaire général détermine si le comportement visé dans le rapport constitue une « faute » au sens du chapitre X du Statut et du Règlement du personnel ou si l'on est en présence de services qui « ne donnent pas satisfaction » au sens du chapitre IX. Il lui faut alors, selon la conclusion à laquelle il est parvenu, décider soit d'intenter des poursuites disciplinaires en cas de faute, soit de mettre en œuvre la procédure applicable lorsque les services d'un fonctionnaire ne donnent pas satisfaction, soit de prendre d'autres mesures appropriées. Quelle que soit la conclusion du Secrétaire général, les fonctionnaires ont droit à toutes les garanties prévues par les procédures prescrites dans le Statut et le Règlement du personnel telles que les interprète le Tribunal administratif des Nations Unies<sup>52</sup>. Le Secrétaire général est libre, quelle que soit la teneur du rapport du Groupe des investigations et ses recommandations, de décider qu'il n'y a pas lieu de donner d'autre suite aux faits décrits dans le rapport et peut en aviser le BSCI.

12. Pour guider le Groupe des investigations dans l'accomplissement de sa mission et éclairer les fonctionnaires, agents des Nations

Unies et autres personnes sur la nature de cette mission, le BSCI a établi les définitions ci-après des quatre types de comportement susceptibles de donner lieu à enquête. Ces définitions sont classées, suivant l'approche reflétée dans la Charte des Nations Unies et le Statut du personnel, en deux grandes catégories qui peuvent d'ailleurs s'interpénétrer : il n'est pas rare par exemple qu'un comportement constitutif de « faute » aille de pair avec une « conduite ne donnant pas satisfaction ».

### *Faute*

13. L'article 110.0 du Règlement du personnel définit la faute comme suit :

« Le fonctionnaire, qui ne remplit pas ses obligations au titre de la Charte des Nations Unies, du Statut et du Règlement du personnel ou autres textes administratifs applicables, ou qui n'observe pas les normes de conduite attendues d'un fonctionnaire international, peut être considéré comme ayant une conduite ne donnant pas satisfaction au sens de l'article 10.2 du Statut du personnel, ce qui entraîne l'introduction d'une instance disciplinaire et l'application de mesures disciplinaires pour faute. »

Constituerait par exemple un manquement à l'obligation d'observer les plus hautes qualités d'intégrité :

a) Toute méconnaissance délibérée des prescriptions des organes délibérants, règles et règlements ou instructions administratives de l'Organisation et tout manquement délibéré à l'obligation d'exercer la diligence voulue, inspirés par le désir de réaliser un profit personnel ou aboutissant en fait à un détournement de ressources, financières ou autres, de l'Organisation;

b) Toute action ou omission traduisant un manquement à l'obligation de faire preuve des plus hautes qualités d'intégrité requises par la Charte des Nations Unies, ainsi que toute déclaration, écrite ou verbale, ou toute décision de garder le silence visant à induire en erreur et aboutissant à un détournement de ressources, financières ou autres, de l'Organisation, par exemple toute homologation frauduleuse d'une demande de prestation ou d'allocation.

### *Conduite ne donnant pas satisfaction*

14. La Charte des Nations Unies exige que les fonctionnaires fassent preuve, dans leur comportement, des « plus hautes qualités de travail [et] de compétence ». Tout manquement dans ce domaine peut être considéré comme constitutif de « conduite ne donnant pas satisfaction ». Voici quelques exemples de manquements à l'obligation de faire preuve des plus hautes qualités de travail et de compétence, susceptibles en tant que

tels, d'être considérés comme constitutifs d'une « conduite ne donnant pas satisfaction » :

### A) IRRÉGULARITÉ DE GESTION

Peuvent par exemple figurer sous cette rubrique :

- i) Tout manquement d'un fonctionnaire à l'obligation de s'acquitter de toutes ses tâches, fonctions et responsabilités de gestion en faisant preuve des plus hautes qualités de travail et de compétence et en ayant à l'esprit les intérêts bien compris de l'Organisation;
- ii) Tout manquement d'un fonctionnaire à l'obligation de s'assurer que les consultants et entrepreneurs sont engagés à des conditions et pour des travaux conformes aux intérêts bien compris de l'Organisation et d'exercer sur ces consultants ou entrepreneurs les contrôles voulus pour que leurs services ne soient rémunérés que s'ils correspondent à ce qui a été convenu.

### B) GASPILLAGE

Peuvent par exemple figurer sous cette rubrique :

- i) Tout manquement à l'obligation de s'assurer que les ressources, financières ou autres, de l'Organisation sont exclusivement utilisées aux fins et dans l'intérêt de celle-ci;
- ii) Toute action ou omission qui, par l'effet direct d'un manquement à l'obligation de diligence, cause un préjudice à l'Organisation.

### C) ABUS DE POUVOIR

Peuvent par exemple figurer sous cette rubrique :

- i) Tout exercice d'une responsabilité en matière de gestion s'inspirant d'autres motifs que les fins et intérêts de l'Organisation;
- ii) Toute action ou omission inspirée par la discrimination ou le parti pris.

1<sup>er</sup> novembre 1995

## 21. COMPOSITION ET FONCTIONS DU GROUPE DE VÉRIFICATEURS EXTÉRIEURS DES COMPTES

### *Mémoire adressé au Secrétaire exécutif du Comité des commissaires aux comptes*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum sur le sujet susvisé, où vous demandez l'avis du Bureau des affaires juridiques sur les questions énumérées aux paragraphes 8 et 9 de l'annexe au mémorandum :

- N'est-il pas inopportun, du point de vue de l'Organisation, d'autoriser les cabinets de vérification des comptes du secteur privé engagés par les vérificateurs extérieurs des comptes de certaines institutions spécialisées à assister aux réunions du Groupe de vérificateurs des comptes ?
- Qui peut siéger au sein du Groupe aux termes de la résolution pertinente de l'Assemblée générale ?
- Les organes des Nations Unies dont la vérification des comptes est actuellement assurée par des cabinets de vérification des comptes du secteur privé sont-ils considérés comme des organismes des Nations Unies aux fins de leur admission au sein du Groupe ?
- Les cabinets de vérification des comptes du secteur privé visés plus haut peuvent-ils être autorisés à assister aux réunions du Groupe en qualité d'observateurs ?

2. Pour répondre à ces questions, nous avons commencé par examiner la manière dont la composition du Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes a évolué au fil des ans.

3. Le 7 décembre 1946, l'Assemblée générale a, par sa résolution 74 (I) intitulée « Désignation des commissaires aux comptes », institué le Comité des commissaires aux comptes où devaient siéger les détenteurs du titre de vérificateur général des comptes dans trois Etats Membres « en qualité de commissaires aux comptes des Nations Unies et de la Cour internationale de Justice, ainsi que des *institutions spécialisées qui pourraient être désignées par l'autorité compétente* » (les italiques sont de nous).

4. Trois ans plus tard, l'Assemblée générale a adopté la résolution 347 (IV) du 24 novembre 1949, intitulée « Procédures de vérification des comptes de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées », par laquelle elle a approuvé les procédures révisées applicables à la vérification des comptes de l'ONU et défini les « principes concernant un *régime commun de vérification extérieure des comptes* » (les italiques sont de nous). Ces procédures et principes font l'objet des appendices A et B de la résolution.

5. La résolution 347 (IV) a substitué au système antérieur, où les membres du Comité des commissaires aux comptes étaient désignés comme vérificateurs des comptes des institutions spécialisées, un nouveau système instituant un régime commun de vérification extérieure des comptes et créant à cette fin un groupe de vérificateurs extérieurs. Conformément à l'appendice B de la résolution 347 (IV), chaque organisation était invitée à choisir un ou plusieurs membres du Groupe pour vérifier ses comptes. Pour ce qui est de l'ONU, l'Assemblée générale a décidé que les membres du Comité des commissaires aux comptes de l'Organisation seraient désignés pour faire partie du Groupe de vérificateurs extérieurs et que la vérification des comptes de l'Organisation serait assurée par ces seuls membres.

6. Aux termes de l'appendice B de la résolution 347 (IV), le Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes devait comporter un maximum de six membres choisis d'un commun accord par l'ONU et les institutions spécialisées. L'appendice B assujettissait le choix des membres du Groupe à une importante restriction puisqu'il disposait au paragraphe 1 que le Groupe serait composé de personnes ayant le rang de vérificateur général des comptes (ou son équivalent dans les divers Etats Membres).

7. Selon la résolution 347 (IV), le Groupe de vérificateurs extérieurs avait un triple rôle : 1) donner aux organisations la possibilité de choisir un vérificateur extérieur parmi les six qui constituaient le Groupe; 2) permettre à ses membres, dans le cadre de leurs réunions annuelles, de coordonner les travaux de vérification et d'échanger des renseignements sur les méthodes et les conclusions; et 3) présenter toutes observations ou recommandations qu'il désirerait faire relativement à la coordination et à l'uniformisation de la comptabilité et des méthodes financières de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées.

8. Il ressort de ce qui précède que le régime commun de vérification extérieure des comptes institué par la résolution 347 (IV) de l'Assemblée générale reposait dans une grande mesure sur l'idée que la plupart des institutions spécialisées organiseraient leurs services de vérification extérieure des comptes en s'inspirant des procédures de vérification des comptes de l'ONU. Dans le cadre du régime commun donc, chaque organisation était invitée à choisir son ou ses vérificateur(s) extérieur(s) parmi les membres du Groupe, lesquels devaient obligatoirement avoir le rang de vérificateur général des comptes (ou son équivalent dans les divers Etats Membres), selon les prescriptions du régime applicable à l'ONU.

9. A sa quatorzième session, l'Assemblée générale a examiné, sur la base des observations présentées par le Groupe et par le Comité consultatif pour les questions administratives du Comité administratif de coordination (CAC)<sup>53</sup>, le fonctionnement du régime commun de vérification

extérieure des comptes et est en fait parvenu à la conclusion que l'idée initiale de la constitution d'un groupe de vérificateurs extérieurs au sein duquel les vérificateurs des comptes des organisations participantes seraient choisis n'était plus viable et, qu'en conséquence, cet aspect du rôle du Groupe devait être abandonné. L'Assemblée générale a en conséquence, par sa résolution 1438 (XIV) du 5 décembre 1959, révisé le mandat du Groupe. Le paragraphe 1 de l'annexe à cette résolution dispose que le rôle du Groupe est de « faciliter la coordination des vérifications confiées à ses membres et d'échanger des informations sur les méthodes et conclusions ». L'Assemblée a en conséquence décidé de remanier la composition du Groupe en veillant à ce que les institutions spécialisées ne perdent pas pour autant le bénéfice de ses travaux. Le paragraphe 1 de l'annexe à la résolution 1438 (XIV) dispose que le Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes sera composé des membres du Comité des commissaires aux comptes de l'ONU et des vérificateurs extérieurs désignés par les institutions spécialisées et par l'Agence internationale de l'énergie atomique. La résolution 1438 (XIV) est toujours applicable et continue donc de régir la composition et les activités du Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes.

10. Si l'on s'en tient au libellé des dispositions pertinentes de la résolution 1438 (XIV), il n'y a pas de raison de distinguer, aux fins de la détermination de la composition du Groupe, entre les cabinets privés et les organismes publics de vérification des comptes auxquels les institutions spécialisées ont recours. Le paragraphe 1 de l'annexe à la résolution dit expressément que « les vérificateurs extérieurs désignés par les institutions spécialisées... constituent un groupe de vérificateurs extérieurs des comptes ». Il ressort du texte que si une institution spécialisée décide de conclure un contrat avec un cabinet privé aux fins de la vérification extérieure de ses comptes, tout membre de ce cabinet désigné par lui serait en droit, en vertu de la résolution 1438 (XIV), de faire partie du Groupe pendant toute la durée du contrat.

11. Les dispositions de la résolution 1438 (XIV) concernant la composition du Groupe ne peuvent pas, à notre avis, être interprétées indépendamment de ses autres dispositions, en particulier celles qui définissent les fonctions du Groupe. La résolution charge principalement le Groupe de faciliter la coordination des vérifications et l'échange d'informations sur les méthodes et les conclusions. Elle prévoit en outre que le Groupe peut soumettre aux chefs des secrétariats des organisations participantes toutes les observations ou recommandations qu'il désire faire au sujet de la comptabilité et des méthodes financières des organisations intéressées et que, de leur côté, les chefs des secrétariats des organisations participantes peuvent, par l'intermédiaire de leur(s) commissaire(s) aux comptes, soumettre au Groupe toute question relevant de sa compétence sur laquelle ils désirent obtenir son avis ou ses recommandations. Si l'on

refusait aux cabinets privés de vérification des comptes auxquels s'adressent les institutions spécialisées le droit de participer aux travaux du Groupe, on empêcherait celui-ci de s'acquitter de son mandat puisque certaines institutions spécialisées seraient délibérément tenues à l'écart de ses activités.

12. Vous rappelez dans votre mémorandum qu'au moment de l'adoption de la résolution susvisée toutes les institutions spécialisées — l'Organisation internationale du Travail, l'Organisation mondiale de la santé, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture et l'Organisation de l'aviation civile internationale — ainsi que l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui avaient été averties des changements envisagés, faisaient appel à des vérificateurs extérieurs ayant le rang de vérificateur général des comptes (ou son équivalent). C'est là un point important mais qui ne peut pas, à notre avis, jouer un rôle décisif dans l'interprétation de la résolution.

13. En résumé, l'analyse de la résolution 1438 (XIV), prise dans son ensemble, à laquelle nous avons procédé pour répondre à votre question sur la composition du Groupe nous conduit à la conclusion que tous les vérificateurs extérieurs dûment désignés auxquels font appel les institutions spécialisées, qu'ils travaillent pour un cabinet privé ou pour un organisme d'Etat, ont le droit de faire partie du Groupe pendant la durée de leurs services en qualité de vérificateurs des comptes des institutions spécialisées intéressées.

14. Vous nous demandez également s'il n'est pas inopportun, du point de vue de l'Organisation, d'autoriser des cabinets de vérification des comptes du secteur privé à assister aux réunions du Groupe. Sur ce point, nous voudrions souligner qu'aux termes de son mandat, le Groupe de vérificateurs extérieurs des comptes n'est pas autorisé à procéder à une vérification effective des comptes de l'ONU ou des comptes des fonds d'affectation spéciale établis conformément au Règlement financier et aux règles de gestion financière et n'a pas non plus accès aux livres et écritures de l'ONU. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Groupe a pour tâche « de faciliter la coordination des vérifications *confiées à ses membres* (les italiques sont de nous) et d'échanger des informations sur les méthodes et les conclusions ». A cet égard, il y a lieu de souligner que, conformément aux articles 12.10 et 12.11 du Règlement financier de l'Organisation des Nations Unies, les conclusions auxquelles a abouti la vérification des comptes sont consignées dans le rapport du Comité des commissaires aux comptes qui est transmis, conjointement avec les états financiers vérifiés, à l'Assemblée générale. Nous ne croyons donc pas que la participation des vérificateurs privés employés par certaines institutions spécialisées aux travaux du Groupe puisse se révéler inopportune du point de vue de l'Organisation.



15. S'agissant de vos deux dernières questions, nous voudrions indiquer qu'aux termes de la résolution 1438 (XIV) le Groupe de vérificateurs extérieurs est exclusivement composé des membres du Comité des commissaires aux comptes et des vérificateurs extérieurs désignés par les institutions spécialisées et par l'Agence internationale de l'énergie atomique. Selon cette résolution donc, les vérificateurs extérieurs d'autres organisations internationales ne sont pas admis à faire partie du Groupe. Au surplus, il est à noter qu'en droit international l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale, en d'autres termes, d'une organisation constituée par voie d'accord entre Etats. Les organes subsidiaires de l'ONU sont créés par des décisions des organes principaux de l'Organisation, tels que l'Assemblée générale, le Conseil de sécurité et le Conseil économique et social. Ils ne constituent donc pas, en eux-mêmes, des organisations internationales.

16. La résolution 1438 (XIV) est muette sur le point de savoir si des observateurs pourraient être admis à assister aux réunions du Groupe. Comme, aux termes du paragraphe 4 de l'annexe à la résolution, le Groupe adopte son règlement intérieur, il pourrait, théoriquement, y inclure des dispositions autorisant la participation d'observateurs. Mais il y a là une question délicate et, si le Groupe parvient à la conclusion que ses travaux seraient facilités par la participation de catégories particulières d'observateurs, il devrait d'abord communiquer à toutes les organisations intéressées, pour observations, ses recommandations sur la question et les soumettre ensuite à l'examen de l'Assemblée générale.

5 décembre 1995

## 22. PERSONNALITÉ JURIDIQUE DU SECRÉTARIAT DE LA CONVENTION-CADRE DES NATIONS UNIES SUR LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES

*Mémoire adressé au Secrétaire exécutif, chef du Secrétariat établi par la Convention-cadre sur les changements climatiques (Genève)*

1. Nous nous référons à vos télécopies des 1<sup>er</sup> et 13 décembre 1995 où vous soulevez notamment la question de la personnalité et de la capacité juridiques du Secrétariat établi par la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques<sup>54</sup> (ci-après le Secrétariat de la Convention).

2. Le Secrétariat dont s'agit est l'un des organes prévus par la Convention, qui en établit plusieurs autres puisqu'elle institue, au paragraphe 2 de son article 7, la Conférence des Parties « en tant qu'organe suprême de la... Convention » et crée en outre un organe subsidiaire de

conseil scientifique et technologique (article 9), un organe subsidiaire de mise en œuvre (article 10) et, enfin, un mécanisme financier (article 11). Notre analyse de la nature juridique et des fonctions de ces organes fait apparaître qu'ils possèdent certaines des caractéristiques propres aux organisations internationales. Mais il est clair qu'aucun n'est, juridiquement parlant, un organe subsidiaire des Nations Unies.

3. Vous vous rappellerez que, conformément à l'avis que nous avons émis antérieurement au sujet des dispositions à prendre pour la tenue de la première réunion des Parties à la Convention, l'accord pertinent a été conclu entre le Secrétariat de la Convention et le Gouvernement allemand. Cet avis était notamment fondé sur le paragraphe 2, *f* de l'article 8 qui autorise ledit Secrétariat à prendre « les dispositions administratives et *contractuelles* que peut requérir l'accomplissement efficace de ses fonctions » (les italiques sont de nous).

4. Toutefois, aucun des organes susvisés prévus par la Convention n'a été clairement doté par les Parties de la personnalité juridique sur le plan international et aucune des entités établies par les Parties ne bénéficie des privilèges et immunités voulus, en particulier de l'immunité de juridiction.

5. Au surplus, le Secrétariat de la Convention, nonobstant le fait qu'il est « institutionnellement relié à l'ONU », ne jouit pas automatiquement du régime juridique reconnu à l'ONU en vertu des accords applicables. Il conviendrait donc à notre avis de dissiper les incertitudes qui existent quant à la nature et au statut juridique du Secrétariat de la Convention au regard du droit international, ce qui permettrait de situer dans un cadre mieux défini les discussions prévues avec l'Allemagne au sujet de l'applicabilité *mutatis mutandis* au Secrétariat de la Convention de l'accord qui vient d'être conclu au sujet du Siège des Nations Unies à Vienne. Un des moyens de dissiper ces incertitudes consisterait dans l'adoption par la Conférence des Parties ou l'organe subsidiaire de mise en œuvre d'une décision dotant le Secrétariat de la Convention de la personnalité et de la capacité juridiques voulues et lui accordant les privilèges et immunités nécessaires à la réalisation de ses buts.

6. Dans cette perspective, je crois devoir appeler votre attention sur la décision VI/16 prise en octobre 1994 par la sixième Réunion des Parties au Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone<sup>55</sup>, décision qui précise la nature et le statut juridique du Fonds multilatéral en tant qu'organe de droit international et lui confère en particulier la personnalité juridique et la capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens meubles et immeubles et d'ester en justice. La décision accorde en outre au Fonds les privilèges et immunités nécessaires et octroie à ses fonctionnaires les privilèges et immunités dont ils ont besoin pour s'acquitter en toute indépendance de leurs fonctions.

## *Pièce jointe*

### **Décision VI/16. Personnalité juridique, privilèges et immunités du Fonds multilatéral**

*Rappelant* la décision IV/18 de la quatrième Réunion des Parties au Protocole de Montréal par laquelle les Parties ont créé le mécanisme de financement, y compris le Fonds multilatéral prévu à l'article 10 du Protocole de Montréal tel qu'amendé à Londres le 29 juin 1990,

De préciser comme suit la nature et le statut juridique du Fonds en tant qu'organe relevant du droit international :

a) *Personnalité juridique* : le Fonds multilatéral jouit de la capacité juridique qui lui permet d'exercer ses fonctions et de protéger ses intérêts. Plus précisément, le Fonds multilatéral a la capacité juridique de passer des contrats, d'acquérir et d'aliéner des biens meubles et immeubles et d'engager des poursuites pour défendre ses intérêts;

b) *Privilèges et immunités* :

- i) Le Fonds, conformément aux arrangements qui seront décidés avec le Gouvernement canadien, jouit sur le territoire du pays hôte des privilèges et immunités nécessaires à la réalisation de ses objectifs;
- ii) Le Comité exécutif du Fonds multilatéral et les fonctionnaires du Secrétariat du Fonds jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour s'acquitter en toute indépendance de leurs fonctions dans le cadre du Fonds multilatéral.

18 décembre 1995

## **TRAITÉS**

### **23. AMENDEMENTS À LA CONVENTION CONCERNANT CERTAINES ARMES CLASSIQUES ET AUX PROTOCOLES Y ANNEXÉS — ARTICLES 3 ET 8 DE LA CONVENTION**

*Lettre adressée au Directeur adjoint du Centre pour les affaires de désarmement et Secrétaire général provisoire de la Conférence chargée de l'examen de la Convention concernant certaines armes classiques*

Voici notre réponse à votre télécopie du 14 juillet 1995, transmettant une série de questions relatives aux décisions qu'aura à prendre la Conférence chargée de l'examen de la Convention concernant certaines armes classiques, prévue pour le mois prochain. J'ai reçu sous pli séparé copie

de la note verbale du Secrétaire général informant les Etats de la convocation de la Conférence, qui doit se tenir à Vienne du 25 septembre au 13 octobre 1995.

Je réponds à vos questions dans l'ordre où vous les avez posées. Je me baserai sur la teneur de votre communication, ainsi que sur le texte de la Convention et celui du projet de règlement intérieur de la Conférence<sup>56</sup>.

*Amendements à la Convention et aux Protocoles y annexés*<sup>57</sup>

a) Si le règlement intérieur proposé est retenu, les amendements à la Convention et aux Protocoles y annexés devront-ils être adoptés sans vote ?

b) Dans l'affirmative, comment faudra-t-il procéder en l'absence d'accord entre les Etats parties sur un amendement déterminé ? Le règlement intérieur ne contenant pas de dispositions précises sur ce point, serait-il possible de recourir au vote si la majorité des Etats le souhaitent ?

L'article 34 du projet de règlement intérieur dispose que la Conférence « conduit ses travaux et prend ses décisions conformément à l'article 8 de la Convention ». Aux termes du paragraphe 1 de l'article 8, les amendements à la Convention et à tous protocoles y annexés seront adoptés « de la même manière que la... Convention et les Protocoles y annexés; toutefois, les amendements à la... Convention ne pourront être adoptés que par les Hautes Parties contractantes, et les amendements à un protocole y annexé ne pourront l'être que par les Hautes Parties contractantes qui sont liées par ce Protocole ». Vous indiquez dans votre télécopie que la Conférence qui a adopté la Convention n'a pas pu, faute d'accord, inclure dans le règlement intérieur un article sur la prise des décisions et que la Convention et les Protocoles y annexés ont finalement été adoptés sans vote.

Le Bureau des affaires juridiques considère que, vu le climat particulier dans lequel s'est déroulée la Conférence de 1979-1980, l'adoption sans vote de la Convention et des Protocoles y annexés n'a pas créé un précédent susceptible de lier la Conférence d'examen. Comme vous le dites dans votre communication, la première Conférence n'est pas parvenue à un accord en ce qui concerne le processus décisionnel à suivre pour l'adoption des instruments en cours d'élaboration, comme en témoignent l'absence de dispositions sur ce point dans le règlement intérieur de la Conférence et le mutisme des deux rapports de la Conférence à l'Assemblée générale sur la question de la prise de décisions<sup>58</sup>. L'adoption sans vote, c'est-à-dire par accord général, du texte de la Convention et des Protocoles y annexés s'est imposée de facto plutôt que sur la base d'une décision antérieure de la Conférence et conformément à son règlement intérieur. Le paragraphe 1, b de l'article 8 emploie la formule « seront adoptés... de la même manière que la présente Convention et les

*Protocoles y annexés* » (les italiques sont de nous); mais il nous semble que la Convention renvoie au mode d'adoption arrêté d'un commun accord par la Conférence plutôt qu'à la manière dont, faute d'une décision sur la question, la Convention a en fait été adoptée.

De l'avis du Bureau des affaires juridiques donc, le mode d'adoption de la Convention et des Protocoles y annexés auquel le paragraphe 1, b de l'article 8 de la Convention se réfère reste non défini. En conséquence, et conformément au projet d'article 34 visé plus haut, la Conférence peut adopter les amendements proposés aussi bien sans vote qu'en recourant à un vote s'il n'est pas possible de parvenir à un accord général. Il lui appartiendrait toutefois de fixer les conditions et les modalités du recours au vote, ainsi que la majorité nécessaire.

c) Une fois les amendements adoptés, doivent-ils être ouverts à la signature ou, vu que la Convention et les Protocoles y annexés sont déjà entrés en vigueur, être communiqués à tous les Etats pour examen et, le cas échéant, ratification ou adhésion ?

Il n'y a pas en droit international de règle qui tranche le point de savoir si les amendements à une convention doivent être ouverts à la signature. La réponse doit donc être cherchée dans les clauses finales de l'instrument en cause. Dans le cas de la Convention concernant certaines armes classiques et des Protocoles y annexés, le paragraphe 1, b de l'article 8 dispose que les amendements à la Convention et aux Protocoles y annexés « entreront en vigueur de la même manière que la... Convention et les Protocoles y annexés ». L'article 5 de la Convention stipule que la Convention entrera en vigueur six mois après la date de dépôt du vingtième instrument de ratification, etc.; et que chacun des Protocoles y annexés entrera en vigueur six mois après la date à laquelle 20 Etats auront notifié leur consentement à être liés par le protocole en cause. Une fois le délai de six mois expiré, la Convention et chacun des Protocoles y annexés entrent en vigueur pour un Etat, dans le cas de la Convention, six mois après la date du dépôt de son instrument de ratification, etc., et, dans le cas des Protocoles y annexés, six mois après la date à laquelle l'Etat aura notifié son consentement à être lié par le protocole en cause. Il n'est question d'ouverture à la signature qu'à l'article 3 qui dispose que la Convention sera ouverte à la signature de tous les Etats pendant une période de 12 mois à compter du 10 avril 1981. Aucune clause n'exige, expressément ou par référence à l'article 3, que les amendements à la Convention ou aux protocoles y annexés soient ouverts à la signature.

De ce qui précède, il ressort que les amendements que pourra adopter la Conférence n'auront pas à être ouverts à la signature. Ceux dont la Convention fera l'objet pourront être immédiatement ratifiés, etc., par les Hautes Parties contractantes. Quant à ceux qui seront apportés aux Protocoles annexés à la Convention, les Etats parties à tel ou tel des Protocoles

pourront notifier leur consentement à être liés par les amendements pertinents.

### *Protocoles additionnels*

d) Les Etats qui ne sont pas parties à la Convention mais assistent à la Conférence peuvent-ils prendre part au processus d'adoption de protocoles additionnels ? Ou, à l'inverse, devraient-ils être exclus de ce processus, vu que les protocoles en cause sont destinés à compléter une convention à laquelle ils ne sont pas parties ?

Le paragraphe 2, *a* de l'article 8 de la Convention dispose que, si une conférence est convoquée aux fins de l'examen et de l'adoption de protocoles additionnels, le dépositaire invitera « tous les Etats » à y assister. Le paragraphe 2, *b* de l'article 8 stipule que la conférence pourra « avec la pleine participation de tous les Etats [qui y sont] représentés... approuver des protocoles additionnels ». Nous sommes conscients que le libellé ambigu de cette dernière disposition est le fruit d'un compromis entre des positions assez différentes touchant la négociation et l'adoption de nouveaux protocoles.

Selon la pratique internationale établie, les protocoles additionnels à une convention donnée ne sont pas des instruments entièrement distincts et autonomes mais constituent des appendices de la convention dont ils sont inséparables. Ce principe est reflété au paragraphe 5 de l'article 4 où il est dit que les protocoles, une fois qu'ils sont en vigueur pour un Etat déterminé, font partie intégrante de la Convention en ce qui concerne cet Etat. Il suit de là que des protocoles additionnels ne peuvent normalement être adoptés que par des Etats parties à la Convention, à moins que cette dernière ne prévoise clairement un processus décisionnel différent. Le libellé des articles pertinents de la Convention concernant certaines armes classiques ou du projet de règlement intérieur ne nous semble pas déroger ouvertement à ce principe. Le paragraphe 2, *a* de l'article 8 dispose simplement que toute Haute Partie contractante peut proposer des protocoles additionnels et que le dépositaire communique la proposition à toutes les Hautes Parties contractantes et convoque une conférence si un certain nombre d'entre elles en sont d'accord. Le paragraphe 2, *b* de l'article 8 stipule que « cette conférence » pourra approuver des protocoles additionnels; la formule « avec la pleine participation de tous les Etats représentés à la conférence » apparaît dans le texte comme une incise. Le projet de règlement intérieur ne se réfère aux Etats parties qu'à propos de la représentation à la Conférence (article premier) et du quorum (article 18). Le projet d'article premier précise que les Etats qui ne sont pas parties à la Convention peuvent assister à la Conférence en qualité d'observateurs. Le projet de règlement intérieur ne fait pas de distinction entre l'adoption d'amendements et celle de protocoles additionnels.

Dans ces conditions, le Bureau des affaires juridiques estime que les Etats parties à la Convention concernant certaines armes classiques peuvent seuls adopter des protocoles additionnels. Il faut toutefois que le processus conduisant à l'adoption assure la pleine participation de tous les Etats représentés à la conférence. Il est à noter à cet égard que la distinction entre droit de « pleine participation » à une conférence des Nations Unies et droit de prendre part à l'adoption par la conférence de décisions sur le fond a récemment trouvé une illustration concrète dans la pleine participation de la Communauté européenne à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement. A été reconnu à cette occasion un droit de « participation pleine et entière » qui n'inclut pas le droit de prendre part à l'adoption des décisions de fond.

e) Une fois adoptés, les protocoles additionnels devraient-ils être ouverts à la signature ou communiqués à tous les Etats pour examen et, le cas échéant, ratification ou adhésion eu égard au fait qu'ils constitueraient des instruments additionnels à une convention déjà en vigueur ?

La réponse donnée au point *c* vaut également *mutatis mutandis* pour les protocoles additionnels.

Vous demandez également s'il y a lieu d'exiger des délégations assistant à la Conférence qu'elles soient munies de pleins pouvoirs. Selon le droit international général tel qu'il est codifié au paragraphe 2, *c* de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, « les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale... pour l'adoption du texte d'un traité » dans cette conférence sont considérés comme représentant leur Etat en vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs. Les pouvoirs des représentants des Etats assistant à la Conférence auraient valeur de pleins pouvoirs.

28 juillet 1995

---

#### 24. INTERPRÉTATION DE L'ARTICLE 8 DE LA CONVENTION CONCERNANT CERTAINES ARMES CLASSIQUES

*Télécopie adressée à la Conférence chargée de l'examen de la Convention concernant certaines armes classiques*

Voici notre réponse aux questions que vous posez dans votre télécopie du 9 octobre 1995.

##### PÉRIODICITÉ DES FUTURES CONFÉRENCES D'EXAMEN

1. La question a été soulevée de savoir si, pour assurer la convocation tous les cinq ou dix ans de conférences ordinaires des Etats parties à

la Convention sur l'interdiction ou la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent être considérées comme produisant des effets traumatiques excessifs ou comme frappant sans discrimination<sup>59</sup> (ci-après « la Convention ») aux fins de l'examen de la portée et de l'application de la Convention, il faudrait amender le paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention ou si la Conférence en cours a le pouvoir de prendre une décision à cet effet sans amender la Convention.

On a suggéré que, dans la seconde hypothèse et si la Conférence en cours se prononce sur la question, les conférences ordinaires à venir soient automatiquement convoquées par le Secrétaire général des Nations Unies ou à la demande de l'Assemblée générale.

2. La procédure de convocation des conférences des Hautes Parties contractantes est régie par les dispositions de l'article 8 de la Convention.

3. Les paragraphes 1 et 2 de l'article 8 précisent les conditions qui doivent être remplies aux fins de la convocation de telles conférences lorsqu'un Etat partie propose soit un amendement à la Convention ou à l'un des Protocoles y annexés, soit un protocole additionnel concernant des catégories d'armes classiques qui ne sont pas visées par les protocoles existants.

4. Le paragraphe 3 de l'article 8 concerne la convocation d'une conférence. Il dispose dans son alinéa *a* qu'une telle conférence peut être convoquée à la demande de toute Haute Partie contractante si, 10 ans après l'entrée en vigueur de la Convention, aucune conférence n'a été convoquée conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8. C'est sur la base du paragraphe 3 de l'article 8 que le Gouvernement de... a demandé la convocation de la Conférence en cours.

5. Le paragraphe 3 de l'article 8 ne prévoit pas la convocation, une fois tenue la conférence visée à l'alinéa *a*, de conférences périodiques d'examen ultérieures. La possibilité qu'une nouvelle conférence d'examen se révèle nécessaire est toutefois évoquée au paragraphe 3, *c* de l'article 8 qui indique que la conférence d'examen peut examiner la question de savoir s'il y a lieu de prévoir la convocation d'une nouvelle conférence. Le paragraphe 3, *c* dit très explicitement à cet égard que, si une conférence prend une décision en ce sens, les conditions régissant la convocation d'une conférence d'examen sont également applicables à toute nouvelle conférence, une demande de convocation pouvant être présentée par toute Haute Partie contractante mais seulement si, pendant une période de 10 ans, aucune conférence n'a été convoquée conformément aux paragraphes 1 et 2 de l'article 8.

6. Il ressort de ce qui précède que, d'un point de vue strictement juridique, un processus additionnel d'examen ne peut se dérouler que dans le seul cadre de la nouvelle conférence envisagée par le paragraphe 3 de l'article 8 et ce, parce que la Convention ne contient pas de dis-



positions autorisant ladite nouvelle conférence à prendre des dispositions en vue de la convocation d'autres conférences d'examen.

7. L'analyse qui précède repose sur une interprétation de la Convention strictement fondée sur la lettre du paragraphe 3 de l'article 8. Il est toutefois à noter que l'article 8 s'intitule « Révision et amendements ». On pourrait soutenir que le sentiment général au moment de l'adoption de la Convention a été que, vu le but et l'objet de l'instrument, des conférences des Parties contractantes devraient être convoquées « pour examiner la portée et l'application de la Convention et des protocoles y annexés » (article 8, par. 3, a). Du fait qu'il prévoit une procédure de révision, l'article 8 traduit peut-être, de la part des auteurs de la Convention, l'intention d'établir un mécanisme qui, compte tenu du but et de l'objet de l'instrument, permettrait, en cas de besoin, de convoquer des conférences des Parties contractantes pour examiner l'application de la Convention. Il est à noter que la Commission du droit international, dans son commentaire sur le projet d'articles sur le droit des traités, a indiqué que la plupart des juristes soulignent la primauté du texte comme base d'interprétation des traités, tout en accordant une certaine place, en tant que moyens d'interprétation, aux preuves extrinsèques des intentions des parties et à l'objet et au but du traité<sup>60</sup>.

8. On pourrait également soutenir que, bien que le paragraphe 3, a de l'article 8 ne prévoit pas la tenue de conférences périodiques, il ne l'exclut pas non plus dès lors que les Parties contractantes seraient d'accord pour voir là un moyen de faciliter l'application de la Convention.

9. La Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 dispose au paragraphe 3, a de son article 31 (Règle générale d'interprétation) qu'aux fins de l'interprétation d'un traité il sera tenu compte non seulement du contexte mais aussi, en particulier, de tout accord ultérieur intervenu entre les parties au sujet de l'interprétation du traité ou de l'application de ses dispositions.

10. Dans son commentaire sur ce paragraphe, la Commission du droit international a déclaré qu'« un accord sur l'interprétation d'une disposition réalisé après la conclusion du traité constitue une interprétation authentique des parties, qui doit être réputée incorporée au traité aux fins de son interprétation<sup>61</sup> ».

11. L'analyse qui précède conduit le Bureau des affaires juridiques à conclure que, pourvu qu'il y ait, au sein de la Conférence en cours, accord général ou consensus pour dire qu'étant donné le but et l'objet de la Convention, les Parties contractantes devraient tenir des conférences à intervalles réguliers pour faciliter l'application de la Convention, une décision en ce sens n'irait pas directement à l'encontre des dispositions du paragraphe 3 de l'article 8, à condition qu'il soit bien entendu que, conformément audit paragraphe, la convocation éventuelle d'une conférence d'examen après un laps de temps déterminé doit résulter d'une de-

mande d'une Partie contractante et non du jeu d'un mécanisme préétabli impliquant la convocation automatique des conférences par le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire.

13 octobre 1995

## RÉCLAMATIONS, INDEMNISATION, CONTRATS ET RESPONSABILITÉ

25. QUESTION DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES AU TITRE DU MATÉRIEL APPARTENANT AUX CONTINGENTS — ORIENTATIONS À L'INTENTION DES GOUVERNEMENTS FOURNISSANT DES CONTINGENTS AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES — MODÈLE D'ACCORD ENTRE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET LES ÉTATS MEMBRES FOURNISSANT DU PERSONNEL ET DU MATÉRIEL AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

*Mémoire adressé au Sous-Secrétaire général, Contrôleur, Bureau de la planification des programmes, du budget et de la comptabilité*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 19 décembre 1994 par lequel vous sollicitez nos vues sur la demande formulée par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires touchant la question de la responsabilité de l'ONU au titre du matériel appartenant aux contingents.

### Introduction

2. Vous indiquez que, dans le rapport du Secrétaire général sur le financement de la Mission des Nations Unies pour l'assistance au Rwanda (MINUAR)<sup>62</sup>, un montant a été prévu au titre des demandes d'indemnisation des gouvernements à raison du matériel détruit, volé ou abandonné lors du retrait des contingents militaires du Rwanda, en avril 1994. Vous indiquez également que, dans son rapport connexe sur le financement de la MINUAR, le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires a recommandé « de procéder à une analyse des aspects juridiques de la responsabilité de l'ONU dans diverses situations qui peuvent résulter des opérations de maintien de la paix et de présenter dès que possible les résultats de cette analyse au Comité consultatif pour examen<sup>63</sup> ». Vous nous précisez que le Comité consultatif a demandé que les prévisions de dépenses pour le prochain exercice financier soient

établies compte tenu des résultats de l'analyse juridique et vous priez en conséquence le Bureau des affaires juridiques de procéder à l'analyse sollicitée par le Comité consultatif.

### **Remarques préliminaires**

#### *Portée de l'analyse juridique demandée*

3. Après que nous soit parvenu le mémorandum susvisé, nous avons été informés que le Comité consultatif souhaite que la question de la responsabilité de l'Organisation au titre de la détérioration, de la perte ou de l'abandon de matériel appartenant aux contingents fasse l'objet d'une analyse succincte se référant plus particulièrement à l'abandon de matériel au Rwanda. L'analyse demandée figure ci-après.

#### *Absence de documentation sur le cas visé*

4. Nous tenons tout d'abord à souligner que ni votre mémorandum ni le rapport susmentionné du Secrétaire général sur le financement de la MINUAR ne fournissent d'indications sur les circonstances particulières, factuelles et autres, ayant entouré l'abandon de matériel au Rwanda qui a amené le Comité consultatif à formuler sa demande. Ni votre Bureau ni le Département des opérations de maintien de la paix n'ont été à même de nous renseigner plus avant. N'étant consultés sur aucun cas concret de perte, nous ne pouvons guère émettre qu'un avis général.

### **Accords entre l'ONU et les Etats qui fournissent des contingents**

5. La question de savoir qui, de l'ONU ou du Gouvernement ayant fourni le contingent auquel le matériel appartient, est tenu de payer le coût de la réparation/du remplacement du matériel endommagé/perdu est une question qui doit être examinée dans chaque cas à la lumière des arrangements dont conviennent l'ONU et les divers gouvernements qui fournissent du matériel à des opérations de maintien de la paix, arrangements qui doivent se fonder sur le modèle d'accord entre l'Organisation des Nations Unies et les Etats Membres qui fournissent du personnel et de l'équipement à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies<sup>64</sup>.

6. Dans le cadre de la MINUAR, le Bureau des affaires juridiques n'a approuvé qu'un projet d'accord, qui concerne la contribution à la MINUAR d'un Etat Membre. Le projet en question se fondait sur le modèle d'accord et c'est sur cette base que nous l'avons approuvé. Ne disposant d'aucune précision ou document concernant, par exemple : a) le matériel qui a été abandonné au Rwanda en avril 1994; b) les arrangements précis dont sont convenus l'Organisation et les gouvernements ayant fourni ce matériel à la MINUAR; c) les contingents qui utilisaient ce matériel; et d) les conditions exactes dans lesquelles le matériel a été abandonné, le Bureau des affaires juridiques examinera la question posée

à partir des dispositions du modèle d'accord. Nous tiendrons également compte des dispositions pertinentes de l'aide-mémoire définissant des orientations à l'intention des gouvernements fournissant des troupes à des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, qui est annexé aux accords conclus entre l'Organisation et les Etats Membres qui fournissent du personnel et de l'équipement<sup>65</sup> et qui décrit les arrangements administratifs et financiers de caractère général applicables à la fourniture de personnel militaire à des opérations de maintien de la paix. Les orientations [de l'aide-mémoire] définissent la marche à suivre pour l'élaboration de la lettre d'attribution et les principes généraux en matière de remboursement par l'Organisation des Nations Unies du matériel appartenant à un contingent<sup>66</sup>.

7. Le paragraphe 19 du modèle d'accord prévoit que l'équipement fourni par un Etat Membre sur la demande de l'Organisation « reste la propriété du Gouvernement ». A moins donc que l'Organisation et les gouvernements n'en soient convenus autrement, le matériel fourni par le Gouvernement à une opération de maintien de la paix reste toujours la propriété du Gouvernement. En ce qui concerne les arrangements financiers concernant l'équipement, le paragraphe 20 du modèle d'accord fixe comme suit les modalités des remboursements consentis par l'Organisation au Gouvernement :

« 20. La valeur de tout l'équipement et autres fournitures appartenant au gouvernement où un contingent et mis à la disposition de l'Organisation des Nations Unies est déterminée à leur arrivée à [l'opération de maintien de la paix des Nations Unies] ainsi qu'à leur départ. L'Organisation des Nations Unies rembourse au Gouvernement de [l'Etat participant], *en contrepartie de l'utilisation de l'équipement*, un montant égal à la différence entre la valeur de l'équipement au moment de sa livraison et sa valeur résiduelle au moment de son rapatriement, dans le cas des missions à court terme, ou effectue le remboursement en versements annuels de 30 %, 30 %, 20 % et 20 % respectivement sur une période de quatre ans dans le cas des missions d'une durée de plusieurs années. Si la valeur intégrale de l'équipement à l'arrivée est remboursée au Gouvernement de [l'Etat participant], la valeur résiduelle au départ, à la fin de l'opération, est créditée à l'Organisation des Nations Unies<sup>67</sup>. » (les italiques sont de nous).

Il résulte clairement de ce qui précède que le remboursement consenti par l'Organisation au Gouvernement « en contrepartie de l'utilisation de l'équipement » obéit à des règles en matière d'amortissement fondées sur la valeur convenue du matériel au moment de sa livraison et ensuite pour une période maximale de quatre ans, selon des taux dégressifs<sup>68</sup>. Lorsque le matériel est utilisé dans la zone de la mission pendant plus de quatre ans, la question du remboursement dû en contrepartie de

l'utilisation ne se pose pas puisque la valeur convenue du matériel aura été entièrement payée à ce moment par l'Organisation. De la même façon, la question du remboursement à raison de perte ou de dommage ne devrait pas se poser, si cette perte ou ce dommage surviennent à l'issue d'une période d'utilisation de quatre ans par l'Organisation.

8. Outre l'obligation qu'a l'Organisation d'indemniser le Gouvernement à raison de l'utilisation du matériel, les orientations prévoient que l'Organisation est responsable de l'entretien du matériel appartenant aux contingents et qu'elle supporte le coût des réparations en cas de dommages survenant pendant cette utilisation<sup>69</sup>. Il est donc clair que l'Organisation est tenue de faire réparer le matériel en cas de dommages survenant pendant qu'il est utilisé par elle.

9. Le paragraphe 23 du modèle d'accord prévoit des négociations entre les parties en cas de perte d'un aéronef/navire appartenant au Gouvernement, mais ni le modèle d'accord ni les orientations ne précisent expressément qui est responsable en cas de perte, vol ou abandon d'autres équipements. Le paragraphe 23 est libellé comme suit :

« 23. L'Organisation des Nations Unies souscrira une assurance aux tiers appropriée<sup>70</sup>. *Toute réclamation faite par le Gouvernement de [l'Etat participant], à raison de la perte d'un aéronef ou d'un navire au service de l'Organisation des Nations Unies, sera réglée par voie de négociations, sur la base de la valeur résiduelle de l'aéronef ou du navire au moment de sa perte...* » (les italiques sont de nous).

A cet égard, il convient de faire observer que cette dernière disposition ne vise expressément que les aéronefs et navires et ne saurait donc s'appliquer à la question qui nous occupe, à savoir laquelle des parties doit supporter les coûts de remplacement d'autres types de matériel appartenant aux contingents qui ont été perdus, volés ou abandonnés. On notera qu'en vertu de la disposition précitée, les réclamations devraient être réglées par voie de négociations sur la base de la valeur résiduelle de l'aéronef/du navire. En application de cette disposition, la responsabilité de l'Organisation peut être engagée en cas de perte d'un aéronef/navire utilisé par l'ONU aux termes d'une lettre d'attribution. Le Bureau des affaires juridiques a été informé par la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix qu'en cas de perte totale, pareille responsabilité pourrait représenter des millions de dollars, car des appareils modernes, comme le C-130, utilisés pour la relève des contingents et des services à long terme dans le cadre d'une opération de maintien de la paix appartiennent à des Etats et ne sont pas normalement assurés.

## Conclusion

10. Au vu de ce qui précède, il semblerait que les accords existants en matière de matériel appartenant aux contingents ne tiennent pas compte du développement rapide des opérations de maintien de la paix et des risques que cela comporte. Il existe un vide juridique en ce qui concerne l'identification de la partie à qui incombe la responsabilité de l'indemnisation en cas de perte, vol ou abandon de matériel appartenant aux contingents autre que des aéronefs/navires. Cependant, les Etats qui fournissent des contingents pourraient faire valoir que les réclamations concernant de tels équipements appartenant aux contingents devraient être réglées en s'inspirant de la solution énoncée au paragraphe 23 précité. En ce qui concerne les aéronefs/navires comme indiqué plus haut, la responsabilité de l'Organisation risque d'être fortement engagée de ce fait.

31 janvier 1995

---

## 26. CLAUSE DES BONS DE COMMANDE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES INTERDISANT LA PUBLICITÉ — UTILISATION DU NOM ET DE L'EMBLÈME DES NATIONS UNIES — CONDITIONS GÉNÉRALES EN MATIÈRE DE CONTRATS GÉNÉRAUX DE L'ORGANISATION

*Mémoire adressé à l'Administrateur  
chargé du Service des achats et des transports*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 3 avril 1995 sur le sujet susvisé. Nous notons que la Mission permanente de... vous a officieusement demandé si la clause standard des bons de commande de l'ONU interdisant aux vendeurs de se présenter au public comme fournissant des biens ou des services à l'Organisation devrait lier de manière permanente les entrepreneurs qui contractent avec l'ONU ou cesser de s'appliquer une fois le contrat exécuté. Vous avez sollicité nos vues sur cette question.

2. Comme vous le savez, le nom et l'emblème des Nations Unies ne peuvent être utilisés qu'aux fins officielles de l'Organisation conformément à la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946, qui interdit par surcroît d'employer le nom ou l'emblème des Nations Unies à des fins commerciales ou autres sans l'autorisation du Secrétaire général.

3. La question, telle qu'elle est posée dans votre mémorandum, est formulée en termes généraux : elle n'indique pas clairement à quels biens

ou services particuliers elle se réfère. Les dispositions pertinentes des directives officielles de l'ONU sont brièvement analysées ci-dessous.

4. Comme l'indique votre mémorandum, les Conditions générales en matière de commandes des Nations Unies contiennent une clause intitulée « Interdiction de la publicité » qui est conçue comme suit :

« Le vendeur s'abstiendra de se présenter au public, par voie publicitaire ou autrement, comme fournissant des biens ou des services à l'Organisation des Nations Unies. »

Figure également dans les Conditions générales une clause intitulée « Utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies » aux termes de laquelle :

« Le vendeur s'abstiendra d'utiliser à quelque fin que ce soit le nom, l'emblème ou le sceau officiel de l'ONU ou une quelconque abréviation de l'appellation "Nations Unies". »

5. Nous notons que la question porte à la fois sur les biens et sur les services que se procure l'Organisation et qu'en général les services sont fournis à l'Organisation sur la base de contrats plutôt que de commandes. A cet égard, il convient de rappeler que les Conditions générales en matière de contrats généraux des Nations Unies contiennent une clause intitulée « Utilisation du nom, de l'emblème ou du sceau officiel des Nations Unies » qui est conçue comme suit :

« Le cocontractant s'abstiendra de se présenter au public, par voie publicitaire ou autrement, comme ayant un contrat avec l'Organisation des Nations Unies. Il s'abstiendra également d'utiliser de quelque manière que ce soit, dans le cadre de son activité professionnelle ou dans un autre contexte, le nom, l'emblème ou le sceau officiel de l'Organisation ou une quelconque abréviation de l'appellation "Nations Unies". »

6. Des clauses analogues figurent par exemple dans l'Accord type d'affrètement d'aéronef des Nations Unies et dans les Conditions générales en matière de contrats relatifs à des travaux de construction de faible importance en usage au PNUD (lesquelles comportent toutefois le membre de phrase « sauf autorisation écrite du PNUD »).

7. Les clauses citées plus haut ne disent pas expressément que l'interdiction qu'elles contiennent subsistent après que le contrat a été exécuté mais d'autres le font. Les Clauses et conditions générales en matière de commandes en usage au PNUD contiennent la disposition suivante :

« Le vendeur s'abstiendra de se présenter au public, par voie publicitaire ou autrement, comme fournissant ou ayant fourni des services au PNUD ou à l'ONU ou d'utiliser le nom, l'emblème ou le sceau officiel du PNUD ou de l'ONU ou une abréviation quelconque du nom du PNUD ou de l'ONU à des fins publicitaires ou autres. *Cette obligation ne s'éteint pas lorsque les travaux visés par*

*la présente commande prennent fin du fait de leur achèvement ou pour une autre raison » (les italiques sont de nous).*

Une clause analogue figure dans les Conditions générales en matière de contrats de louage de services professionnels PNUD/Bureau des services du personnel.

8. Quelles que puissent être par conséquent les différences entre les arrangements juridiques particuliers régissant l'achat de biens ou de services par les organisations du système des Nations Unies, l'interdiction d'utiliser le nom ou l'emblème des Nations Unies à des fins commerciales ou à d'autres fins non autorisées s'impose dans tous les cas conformément à la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale. Certaines des clauses citées plus haut disposent expressément que l'interdiction qu'elles énoncent ne s'éteint pas une fois le contrat exécuté. D'autres ne sont pas explicites sur ce point mais on n'a pas entendu y déroger à l'interdiction générale décrétée par l'Assemblée générale, interdiction qui s'applique quelle que soit la manière dont est rédigé tel ou tel contrat ou bon de commande.

9. En résumé donc, les vendeurs et entrepreneurs qui contractent avec l'ONU doivent, sauf s'ils reçoivent de l'Organisation une autorisation écrite expresse à l'effet contraire, s'abstenir de se présenter au public, par voie publicitaire ou autrement, comme fournissant des biens ou des services à l'Organisation, même une fois la commande ou le contrat honorés.

17 avril 1995

27. QUESTION DE SAVOIR À QUI INCOMBE LA RESPONSABILITÉ DE L'APPLICATION DES MESURES D'EMBARGO IMPOSÉES PAR LE CONSEIL DE SÉCURITÉ — L'ONU DOIT-ELLE SUPPORTER LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DES MESURES PRISES PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR DONNER EFFET AUX RÉSOLUTIONS DU CONSEIL ?

*Mémoire adressé au Sous-Secrétaire général,  
Département des opérations de maintien de la paix*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 28 mars 1995, dans lequel vous nous demandez notre avis au sujet d'une réclamation portant sur le remboursement de frais de manutention encourus par [nom d'une société] (ci-après « le réclamant ») du 20 août au 2 septembre 1993 au port de Djibouti. Voici notre avis.



2. De la documentation qui nous a été communiquée, il ressort que le cargo « Y », arrivé au port de Djibouti le 19 août 1993, était soupçonné de transporter des armes destinées à la Somalie en violation de l'embargo imposé par le Conseil de sécurité au paragraphe 5 de sa résolution 733 (1992) du 23 janvier 1992. Il apparaît en outre que les autorités de Djibouti ainsi que les autorités navales d'un Etat Membre ont entrepris d'opérer une perquisition à bord du « Y » pour vérifier s'il transportait des armes et que le réclamant a en conséquence été prié par des représentants dudit Etat Membre de décharger entièrement le « Y » et de le recharger une fois la perquisition achevée.

3. Le réclamant semble alors avoir tenté à plusieurs reprises d'obtenir de l'ambassade de l'Etat Membre en cause le remboursement des frais de manutention résultant de l'opération. Ses efforts n'ont pas abouti. Dans la lettre qu'il lui a adressée le 29 janvier 1994, l'Adjoint au chef de la Mission diplomatique de l'Etat Membre a déclaré ce qui suit :

« Je tiens à confirmer que mon gouvernement considère qu'il a procédé à la perquisition dans le cadre des opérations des Nations Unies en Somalie et suggère donc que vous vous adressiez vous-même au Secrétariat des Nations Unies pour obtenir le remboursement des dépenses encourues. »

Conformément à cette suggestion, le réclamant présente maintenant à l'ONU une réclamation d'un montant de 104 320,99 dollars des Etats-Unis.

4. Au paragraphe 2 de votre mémorandum, vous indiquez, qu'à votre avis, « si les autorités de l'Etat Membre à Djibouti ont sollicité le concours de la société en cause, ce sont elles qui doivent supporter la charge des conséquences financières de l'opération ». Vous indiquez en outre « qu'aucun gouvernement n'a été prié par le Département des opérations de maintien de la paix, ni par aucun autre service du Secrétariat, de procéder à des perquisitions à bord de navires soupçonnés de transporter, peut-être, des armes à destination de la Somalie ».

5. La responsabilité de l'application des mesures d'embargo imposées par le Conseil de sécurité incombe aux Etats Membres, qui doivent en conséquence supporter les conséquences financières des mesures qu'ils jugent nécessaires de prendre pour assurer le respect de l'embargo. Au surplus, la responsabilité financière de l'ONU ne peut être valablement engagée que par le Secrétaire général ou des personnes agissant sous son autorité. Les représentants des Etats Membres qui n'ont pas reçu mandat d'agir au nom de l'Organisation n'ont pas le pouvoir d'engager celle-ci.

6. Nous sommes donc entièrement d'accord avec vous pour penser que le paiement des dépenses encourues par le réclamant doit incomber aux autorités qui ont sollicité son concours et non à l'ONU.

21 avril 1995

28. QUESTION DE SAVOIR À QUI INCOMBENT LES FRAIS DE RÉPARATION DES AÉRONEFS UTILISÉS DANS LE CADRE DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX — ACCORD TYPE D'AFFRÈTEMENT D'AÉRONEF — DISPOSITIONS CONCERNANT LA RELÈVE DES TROUPES

*Mémoire adressé à l'Administrateur chargé du Service de la logistique et des communications de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 5 janvier 1995 dans lequel vous nous consultez au sujet d'une réclamation présentée à l'Organisation des Nations Unies par le gouvernement d'un Etat Membre cherchant à se faire rembourser les frais de réparation d'un appareil IL-76, endommagé à l'occasion de la relève des troupes de cet Etat affectées à la Force de protection des Nations Unies (FORPRONU).

**Rappel des faits**

2. Nous croyons comprendre que, conformément à une lettre d'attribution qui lui a été adressée le 10 août 1994, le gouvernement de l'Etat Membre en cause a procédé à la relève de son bataillon (affecté à la FORPRONU), des rotations étant effectuées entre le territoire dudit Etat et Sarajevo en juillet et août 1994. L'armée de l'air dudit Etat a utilisé à cette fin un appareil IL-76 appartenant à l'Etat. Aux termes de la lettre d'attribution (une page), l'ONU s'est engagée à verser une somme forfaitaire pour l'opération de relève, laquelle n'a fait l'objet d'aucune autre clause ou condition arrêtée d'un commun accord entre les parties.

3. A l'occasion d'un des vols effectués par le gouvernement le 22 juillet 1994, un rapport d'une page, non daté, a été établi par la FORPRONU pour signaler qu'« un appareil a essuyé des tirs au décollage ». Nous croyons comprendre que l'incident n'a fait l'objet d'aucun autre rapport plus circonstancié de la part des Nations Unies.

4. Cinq mois plus tard, le Représentant permanent de l'Etat Membre auprès de l'Organisation des Nations Unies a adressé à l'Organisation une note verbale indiquant qu'au moment où il avait décollé de l'aéroport de Sarajevo pour effectuer le vol du 22 juillet 1994, l'appareil IL-76 avait

été la cible de tirs ennemis qui l'avaient endommagé. Le Représentant permanent ajoutait qu'un soldat qui se trouvait à bord avait été blessé et était décédé par la suite. Le Représentant permanent demandait à l'ONU de rembourser à son gouvernement les frais de réparation de l'appareil. Nous notons que le gouvernement n'a produit aucun rapport d'enquête sur l'incident relaté ni aucun document indiquant si les réparations avaient été faites et quel en était le coût effectif. Ce sont là des éléments d'information qui doivent normalement accompagner toute réclamation adressée à l'Organisation. Nous ne savons pas si le gouvernement a présenté une réclamation au titre du décès du soldat blessé à bord à la suite des tirs essuyés par l'appareil. La lettre du gouvernement ne fournit aucune pièce établissant l'identité du soldat ou la cause de sa mort. Le présent mémorandum ne vise que la demande de remboursement des frais de réparation.

### **Dispositions concernant la relève des troupes**

5. Le point de savoir si c'est l'ONU ou le gouvernement de l'Etat Membre qui doit prendre en charge les dépenses de réparation de l'appareil IL-76 doit être examiné à la lumière des dispositions qu'applique l'Organisation en matière de relève des troupes.

#### *Affrètement d'aéronefs par voie de contrats commerciaux*

6. Les opérations de relève des troupes sont normalement assurées par l'ONU en affrétant des aéronefs par voie de contrats commerciaux conclus à l'issue d'une procédure internationale d'adjudication mettant en concurrence des transporteurs commerciaux. C'est ce que prévoit l'aide-mémoire intitulé « Orientations à l'intention des gouvernements fournissant des contingents à la Force de protection des Nations Unies dans l'ex-République de Yougoslavie » (ci-après les « orientations »). Y sont énoncées les dispositions administratives et financières générales applicables au déploiement du personnel militaire de la FORPRONU. Le paragraphe 138 des orientations se lit en partie comme suit :

« La relève des contingents sera assurée par l'ONU, normalement en affrétant des aéronefs par voie de contrats commerciaux conclus à l'issue d'une procédure internationale d'adjudication... Les arrangements contractuels avec les transporteurs aériens commerciaux sont négociés par l'ONU. Comme de nombreux transporteurs aériens seront invités à présenter des offres en vue des transferts aériens, un transporteur aérien d'un pays fournissant des contingents soumissionne sur une base concurrentielle et sur un pied d'égalité pour l'attribution du contrat. »

7. A l'issue d'une procédure internationale d'adjudication, l'ONU et l'adjudicataire concluent un contrat pour assurer la relève sur la base de l'accord type d'affrètement d'aéronef. Aux termes de cet accord, c'est au

transporteur qu'il incombe de maintenir l'appareil en parfait état de fonctionnement et de souscrire une assurance chargement plein et aux tiers pour couvrir les dommages éventuels à l'appareil<sup>71</sup>. En conséquence, le transporteur supporte les risques de perte et d'endommagement de l'appareil et assume les dépenses de réparation que couvrirait une assurance commerciale.

#### *Lettres d'attribution*

8. Les lettres d'attribution permettent à l'ONU, par dérogation à la procédure internationale d'adjudication, d'autoriser un gouvernement à fournir, entre autres :

« les services de transport nécessaires pour acheminer le personnel militaire... sur une zone de mission ou assurer[son] transport au retour qui ne sont pas faciles à obtenir à des conditions commerciales ou qui, s'il est possible de les obtenir à des conditions commerciales, risquent d'être fournis selon un calendrier entraînant dysfonctionnements et pénuries;

« ...

« Le recours aux lettres d'attribution cesse lorsque les circonstances ou les conditions qui ont donné lieu à leur utilisation n'existent plus<sup>72</sup>. »

9. L'ONU peut donc s'entendre avec les gouvernements fournissant des contingents pour que la relève des troupes soit assurée en recourant à des lettres d'attribution, par dérogation à la procédure internationale d'adjudication, lorsque les services de transport nécessaires « ne sont pas faciles à obtenir à des conditions commerciales ou qui, s'il est possible de les obtenir à des conditions commerciales, risquent d'être fournis selon un calendrier entraînant dysfonctionnements et pénuries ». Il reste que la nature des services de transport aérien ne varie pas, qu'ils soient assurés par un gouvernement ou par un exploitant commercial. L'ONU n'est tenue qu'au paiement d'une somme forfaitaire globale pour les opérations de relève<sup>73</sup>. Le gouvernement, quant à lui, peut, comme les transporteurs commerciaux, prendre les dispositions voulues pour s'auto-assurer, mais il prend en tout cas à sa charge les risques courus par l'aéronef à l'occasion des opérations de relève.

10. Il convient de noter à cet égard que, vu les difficultés suscitées par le recours aux lettres d'attribution pour l'obtention de services de transport aérien, nous avons communiqué à vos collaborateurs le texte des Clauses et conditions générales des lettres d'attribution en matière de services aériens (aviation et transports) assurés par des aéronefs appartenant à l'Etat. Le paragraphe 15 de ce document dispose que le gouvernement prend à sa charge les risques de destruction ou d'endommagement de l'appareil et qu'il doit faire face aux responsabilités qu'il assume en vertu des lettres d'attribution soit en souscrivant une assurance soit en

s'auto-assurant. Chaque fois que l'on décidera à l'avenir d'assurer la relève des troupes en utilisant des aéronefs qui sont propriété d'Etat sur la base de lettres d'attribution, par dérogation à la formule de l'affrètement commercial, il y aura lieu d'assujettir les opérations aux **Cl**auses et conditions générales des lettres d'attribution susvisées de façon que le régime applicable à ces opérations soit clair.

### **Conclusion**

11. Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis que c'est le gouvernement de l'Etat Membre et non l'ONU qui doit supporter les frais de réparation de l'IL-76.

9 mai 1995

### 29. PRESTATIONS DUES EN CAS DE DÉCÈS OU D'INVALIDITÉ DE MEMBRES DES CONTINGENTS MILITAIRES PARTICIPANT AUX OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

*Mémorandum adressé au chef du Service de gestion financière de la Division de l'administration et de la logistique des missions du Département des opérations de maintien de la paix*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 20 septembre 1995 par lequel vous nous demandez nos observations sur les vues exprimées par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires au sujet du rapport du Secrétaire général du 2 juin 1995 (A/49/906) sur la question des prestations dues en cas de décès ou d'invalidité de membres des contingents militaires participant aux opérations de maintien de la paix.

### **Rappel historique**

2. Dans son rapport, le Secrétaire général a examiné six réaménagements possibles du système d'indemnisation actuellement en vigueur, compte tenu des principes et solutions<sup>74</sup> antérieurement identifiés dans la résolution 49/233 A de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1994 :

a) Maintien du régime actuel, un niveau minimum raisonnable étant prévu pour les indemnisations en cas de décès et d'invalidité (option 1) :

b) Application d'un régime prévoyant des taux d'indemnisation standard en cas de décès ou d'invalidité (option 2);

c) Application d'un régime d'assurance mondial uniforme couvrant tout le personnel militaire (option 3);

d) Application du régime couvrant actuellement les observateurs militaires et les membres de la police civile (option 4);

e) Application du régime actuel (indemnités prévues par la législation nationale), avec institution d'un plafond (option 5);

f) Versement aux pays qui fournissent des contingents d'un certain montant par soldat et par mois en lieu et place de remboursement (option supplémentaire).

Le rapport concluait (par. 25) que seules les options 2 et 3 répondaient à toutes les conditions fixées par l'Assemblée générale dans sa résolution 49/233 A. Le Secrétaire général recommandait en particulier l'option 3 comme offrant la meilleure solution.

3. Les propositions rappelées ci-dessus ont été examinées par le Comité consultatif dans son rapport (A/50/684) du 30 octobre 1995. Le Comité consultatif a notamment pris note des divers problèmes administratifs et juridiques soulevés par chacune des options identifiées par le Secrétaire général et de ce qu'il a qualifié de « rupture avec la pratique actuelle où l'indemnisation payée par le pays fournisseur de contingents lui est remboursée », ainsi que de la nécessité de déterminer « quelles seraient au juste les incidences juridiques si l'ONU demandait à des soldats avec lesquels elle n'est pas liée contractuellement de désigner leurs ayants droit au moment de leur arrivée dans la zone de la mission et si elle versait des indemnités directement à des individus » (par. 10). Le Comité consultatif a conclu son analyse comme suit :

« 19. L'examen du régime actuel et des six options analysées ci-dessus a permis au Comité consultatif de dégager les points sur lesquels il faudrait que l'Assemblée générale précise ses directives : les questions de savoir s'il doit s'agir d'une charge estimative, d'un remboursement ou d'une indemnité, à verser soit aux Etats Membres soit directement aux intéressés; quel doit être le montant payé par l'ONU; quelles seraient, dans l'option supplémentaire proposée par le Secrétaire général, les modalités de fonctionnement du mécanisme consistant à introduire une charge calculée pour couvrir le risque; et s'il convient de mettre en place un système d'assurance. Une condition préalable sera de s'entendre sur le statut juridique exact des membres des contingents et sur la nature de leurs liens avec l'Organisation et avec leur propre administration, sur les plans juridique, administratif et opérationnel. La Cinquième Commission pourrait se faire conseiller sur les aspects juridiques de la question. Enfin, en ce qui concerne les indemnités prévues dans les options 2 et 3, il reste à préciser si elles doivent être uniformes quels que soient le pays d'origine de l'intéressé et la pratique de ce pays en la matière.

« 20. Il conviendrait que l'Assemblée générale demande au Secrétaire général d'établir un projet détaillé sur la base des options fondamentales qu'elle aura retenues, et de le lui présenter par l'intermédiaire du Comité consultatif, accompagné d'un exposé de ses aspects administratifs, juridiques et financiers et de ses modalités d'application éventuelles. Ce projet, qui serait formulé avec l'aide du Bureau des affaires juridiques du Secrétariat, devrait tenir compte des observations qui précèdent, ainsi que des points qui auront particulièrement retenu l'attention de la Cinquième Commission.

« 21. En attendant l'adoption d'un nouveau régime, le Comité consultatif recommande, sans préjuger aucunement du choix de l'Assemblée générale, que des mesures soient prises pour mieux gérer le régime actuel afin que les demandes d'indemnisation en souffrance soient traitées rapidement. Par exemple, il faudrait disposer facilement de données exactes, et savoir précisément quelles sont les opérations effectuées entre le dépôt d'une demande d'indemnisation et le règlement de l'indemnité. »

### Commentaires

4. Nous souscrivons aux observations du Comité consultatif. Les effectifs des missions sont fournis par les gouvernements en vertu d'accords conclus entre eux et l'ONU. Pendant toute la durée de leur affectation à une opération de maintien de la paix des Nations Unies, les membres des contingents restent sous les ordres de leurs commandements respectifs et conservent leur lien juridique avec leurs gouvernements. L'ONU n'a de relations juridiques qu'avec les pays fournissant des contingents. Au contraire des observateurs militaires auxquels est conféré le statut d'experts en missions pour l'Organisation prévu par la section 22 de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le personnel des missions, ainsi que le souligne à juste titre le Comité consultatif au paragraphe 16 de son rapport, n'a « aucun lien contractuel direct avec l'ONU ».

5. Dans ces conditions, il ne serait pas juridiquement correct que l'ONU fasse sous quelque forme que ce soit des paiements directs aux membres des contingents pris individuellement, ceux-ci ne devant pas non plus, puisqu'ils continuent de relever de la compétence de leurs gouvernements respectifs, se voir appliquer directement le régime d'indemnisation de l'Organisation. Nous ne croyons donc pas que la procédure de remboursement actuellement en vigueur puisse être facilement abandonnée ou remplacée par un système de versements directs aux membres des contingents devenus invalides ou à leurs ayants cause.

6. Au surplus, comme l'ONU n'a pas de lien contractuel ou statutaire avec les membres des contingents, il serait difficile de demander à

chacun des membres du contingent de désigner ses ayants droit au moment de son arrivée dans la zone de la mission. Ces ayants droit seraient nécessairement ceux qu'identifie le droit national applicable et l'ONU ne pourrait rien changer à la situation sans l'agrément du gouvernement, ce qui ajouterait encore à la complexité du système actuel.

7. Dans ces conditions et eu égard aux vues du Comité consultatif, il nous paraît douteux que l'option 3 puisse servir de base à la formulation de nouvelles propositions à soumettre à l'Assemblée générale sur la question. On prendrait mieux en compte, nous semble-t-il, le statut juridique des membres des contingents et la nature de leur relation juridique, administrative et opérationnelle avec l'Organisation et leurs gouvernements respectifs en reprenant et en approfondissant l'idée émise antérieurement par le Secrétaire général au paragraphe 70 de son rapport du 25 mai 1994 (A/48/945) [selon laquelle « le mécanisme de base serait maintenu, l'Etat concerné ayant à faire droit, en vertu de la législation et de la réglementation nationales régissant la rémunération des forces armées, aux demandes d'indemnisation présentées par les membres de leurs contingents ou en leur nom »].

8. Dans cette perspective, on pourrait envisager un système prévoyant des prestations maximales et minimales qui permettrait d'assurer jusqu'à un certain point l'égalité de traitement tout en laissant coexister des systèmes nationaux d'indemnisation différents. Une attention spéciale pourrait par ailleurs être accordée aux objectifs mentionnés à la section III de la résolution 49/233 A de l'Assemblée générale qui entrent manifestement dans le champ des compétences du Secrétaire général (« simplification des arrangements administratifs dans la mesure du possible » et « règlement rapide des demandes d'indemnisation en cas de décès et d'invalidité »). A cet égard, nous suggérons que la Division de l'administration et de la logistique des missions étudie la possibilité d'éliminer les niveaux de contrôle inutiles, ainsi que de simplifier et d'accélérer le processus d'approbation des paiements. Il devrait aussi être possible de mettre au point, aux fins de distribution aux Etats fournissant des contingents, des documents d'information qui leur expliqueraient clairement la marche à suivre, y compris en ce qui concerne la constitution des dossiers, pour se faire rembourser par les Nations Unies, de façon à accélérer le règlement des réclamations.

9. Nous sommes tout prêts à discuter plus avant de ces questions avec vous et à examiner le projet d'un éventuel rapport du Secrétaire général sur le sujet, lequel devra traiter des problèmes de fond découlant du fait qu'il n'y a pas de lien direct entre les membres des contingents et l'ONU.

12 décembre 1995



## QUESTIONS RELATIVES AU DROIT D'AUTEUR

### 30. DÉSIGNATION DES AUTEURS DANS LE CADRE DE L'ONU — PARAGRAPHE 3 DE L'INSTRUCTION ADMINISTRATIVE ST/AI/189/ADD.6/REV.3 DU 19 MARS 1990 — COPYRIGHT ET AUTRES DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

#### *Mémoire adressé au chef du Service des publications des Nations Unies*

1. Je réponds à votre mémorandum du 23 novembre 1994 dans lequel vous nous demandez nos commentaires sur le projet d'additif à l'instruction administrative concernant la désignation des auteurs dans le cadre de l'ONU. Vous précisez que le projet d'additif doit être présenté à une séance du Comité de travail du Comité des publications et vous exprimez le vœu de recevoir nos observations assez tôt pour qu'elles puissent être reflétées dans le projet avant la réunion en question.

#### **Considérations de principe concernant la désignation des auteurs**

2. Nous notons que la politique actuelle concernant la désignation des auteurs dans le cadre de l'ONU est définie au paragraphe 3 de l'instruction administrative ST/AI/189/Add.6/Rev.3 du 19 mars 1990 qui dispose que : « [I]e principe général à appliquer [en ce qui concerne la désignation des auteurs] est le suivant : les publications paraissent sous le nom de l'Organisation alors que les documents émanant du Secrétariat sont attribués au Secrétaire général ou au Secrétariat ». De cet énoncé du principe général, il résulte clairement que les documents et autres textes originaux dus à des fonctionnaires de l'ONU sont généralement considérés comme produits par l'Organisation elle-même. Le point de savoir si la paternité d'un texte peut être attribuée à un fonctionnaire nommé désigné est essentiellement une question de politique générale qui doit être tranchée sur la base du principe susvisé.

3. A cet égard, nous notons également que, comme l'indique son paragraphe 3, le projet d'additif à l'instruction administrative a pour objet de « promouvoir la politique du Secrétaire général touchant la mise en place d'un système transparent et efficace combinant responsabilité et obligation redditionnelle » en instituant « une politique d'attribution plus cohérente et plus susceptible d'une application souple », qui permette de désigner les auteurs dès lors que [leur identification] est compatible avec le libellé de la décision habilitante ». Les objectifs de l'assouplissement de la politique, tels qu'ils sont définis au paragraphe 4 du projet, seraient les suivants :

« a) Donner acte des contributions intellectuelles originales à la production écrite (publications et rapports) des Nations Unies, compte tenu de l'effort spécial de création fourni sur le plan scienti-

fique et celui de la rédaction; b) faciliter le dialogue avec les milieux universitaires et professionnels internationaux afin de promouvoir les objectifs des Nations Unies s'agissant des problèmes tant politiques qu'économiques et sociaux de portée mondiale, et renforcer par là le prestige de l'Organisation; c) stimuler le zèle des fonctionnaires en poste et faciliter le recrutement de personnes tenues pour des experts dans leurs domaines d'activité respectifs; d) faire jouer davantage l'obligation redditionnelle et la responsabilité en vue de la production de publications et de rapports de haut niveau; e) assurer aux publications des Nations Unies une clientèle plus large. »

Rien ne s'oppose sur le plan juridique à ce que le Comité des publications constate que les objectifs ainsi définis semblent être autant de raisons d'assouplir la politique en la matière. Nous nous demandons toutefois s'il y a lieu de parler d'« obligation redditionnelle » à propos de la désignation des auteurs, dont le but est simplement, nous semble-t-il, de donner acte aux fonctionnaires de leur activité créative. Nous ne pouvons souscrire à l'idée, qui inspire apparemment l'établissement d'une connexion entre désignation des auteurs et obligation redditionnelle, qu'un ou une fonctionnaire produira des textes de meilleure qualité s'il lui est publiquement donné acte de sa contribution.

#### **Aspects juridiques de la question de la désignation des auteurs**

4. La question de la désignation des auteurs relève essentiellement de la politique générale mais elle comporte trois aspects juridiques. Il faut d'abord se demander si le projet d'additif est conforme au Statut et/ou au Règlement du personnel des Nations Unies. Il faut ensuite, à supposer que la réponse soit affirmative, déterminer si l'attribution à une personne nommément désignée de la paternité d'un document publié par les Nations Unies l'autorise *ipso facto* à revendiquer le copyright ou d'autres droits de propriété intellectuelle sur ce document. Il faut enfin, selon les termes du projet d'additif, que l'attribution à un auteur nommément désigné soit compatible avec la décision habilitante, c'est-à-dire la décision en exécution de laquelle le document a été établi. Ces trois aspects de la question sont successivement analysés ci-dessous.

##### *Conformité du projet d'additif avec les dispositions statutaires ou réglementaires existantes*

5. La première question est de savoir si le projet d'additif à l'instruction administrative sur la désignation des auteurs est compatible avec le Statut et le Règlement du personnel des Nations Unies. Il va de soi qu'aucune instruction administrative émanant du Secrétaire général ne peut aller à l'encontre du Statut adopté par l'Assemblée générale ou du Règlement édicté par le Secrétaire général en application dudit statut<sup>75</sup>.

6. Nous ne voyons rien dans le Statut ou le Règlement du personnel qui interdise expressément d'attribuer la paternité de textes à des fonctionnaires de l'Organisation nommément désignés. L'article 1.4 du Statut du personnel dispose qu'en règle générale les fonctionnaires « doivent éviter tout acte et, en particulier, toute déclaration publique de nature à discréditer la fonction publique internationale ou incompatible avec l'intégrité, l'indépendance et l'impartialité que leur statut exige ». On ne voit guère comment, en effectuant un travail destiné à être publié par l'ONU, un fonctionnaire pourrait être amené à enfreindre ce principe. La disposition 101.6, e, iv semble concerner directement la question de la désignation des auteurs. Elle dispose que les fonctionnaires ne doivent pas « sauf dans l'exercice normal de leurs fonctions ou avec l'autorisation préalable du Secrétaire général » chercher à faire publier des articles, des livres, etc. La publication par l'ONU d'un texte nommément attribué à un fonctionnaire relèverait de l'exercice normal des fonctions de l'intéressé et serait, en toute hypothèse, approuvée par le Secrétaire général.

7. Il semble dans ces conditions que rien dans le Statut et le Règlement du personnel ne s'oppose à l'application d'une politique plus libérale en matière de désignation des auteurs, comme prévu dans le projet d'additif à l'instruction administrative.

#### *Copyright et autres droits de propriété intellectuelle*

8. La deuxième question est de savoir si l'identification de l'auteur fait naître au profit de la personne à laquelle le travail est attribué un copyright ou d'autres droits de propriété intellectuelle<sup>76</sup>. La loi américaine de 1976 sur le copyright dispose que « dans le cas d'un travail salarié, la personne – employeur ou autre – pour laquelle le travail a été réalisé est réputée en être l'auteur aux fins du présent Titre et, sauf si les parties en ont expressément convenu autrement dans un document écrit signé par elles, possède tous les droits constitutifs du copyright<sup>77</sup> ». La loi précise que par « travail salarié », il faut entendre « tout travail réalisé par un employé dans le cadre de son emploi<sup>78</sup> ».

9. Selon la loi américaine sur le copyright donc, un fonctionnaire ne serait pas fondé à revendiquer de copyright sur une œuvre originale produite dans le cadre de ses fonctions officielles et c'est l'ONU qui serait considérée comme titulaire du copyright. Il en serait ainsi que la publication soit ou non attribuée à un fonctionnaire nommément désigné.

10. Nous notons toutefois qu'aux termes des paragraphes 11 et 12 du projet d'additif, le principe d'attribution envisagé s'appliquerait aux « consultants spécialement engagés pour établir une publication ou un document ». Selon les principes directeurs énoncés dans l'additif, l'auteur serait identifié, à moins qu'il ne s'agisse d'un consultant « engagé pour rédiger un document directif destiné à être publié en tant que rapport

du Secrétaire général, normalement à la suite d'une demande d'un organe délibérant ».

11. Aux termes de la loi américaine sur le copyright, les règles régissant les « travaux salariés » ne s'appliquent pas nécessairement de façon automatique aux travaux réalisés par un consultant. Les tribunaux qui ont eu à interpréter les dispositions de la loi sur le copyright<sup>79</sup> relatives aux « travaux salariés » ont jugé tantôt que l'employeur qui a engagé le consultant est le titulaire du copyright<sup>80</sup>, tantôt que le consultant détient le copyright sur les travaux qu'il a réalisés<sup>81</sup>.

12. Il n'est donc pas évident que la propriété des œuvres originales réalisées par un consultant appartienne à l'ONU. Toute incertitude quant au copyright ou autres droits de propriété intellectuelle pourrait toutefois être dissipée par voie d'accord écrit entre l'Organisation et le consultant<sup>82</sup>.

13. A cet égard, nous notons que la clause 3 des « Conditions d'emploi : entrepreneurs individuels » qui figure au dos du contrat de louage de services en usage à l'ONU<sup>83</sup> dispose ce qui suit :

« L'Organisation des Nations Unies possède tous les droits de propriété découlant notamment, mais non exclusivement, de brevets, droits d'auteur et marques en ce qui concerne toute œuvre qui a un rapport direct avec les services fournis à l'Organisation par un entrepreneur individuel ou qui résulte desdits services. Sur la demande de l'Organisation, l'entrepreneur individuel fera le nécessaire pour s'assurer ces droits de propriété et les transférer à l'Organisation conformément aux règles du droit applicable. »

Une clause analogue figure dans les « Conditions générales en matière de contrats généraux ». Une telle disposition devrait suffire à établir sans ambiguïté possible que l'ONU est titulaire des éventuels copyrights et autres droits de propriété intellectuelle sur les travaux originaux réalisés par un consultant.

14. L'ONU devrait toutefois, à moins que la clause susvisée ne figure dans le contrat conclu avec le consultant, régler spécialement avec lui la question de la propriété du copyright sur son travail par la voie d'un accord écrit qui prévoirait que, dans la mesure où le consultant possède un copyright ou d'autres droits de propriété intellectuelle sur le travail qu'il réalise et dont la paternité lui est attribuée, il transmet irrévocablement ces droits à l'ONU. En cas de doute, il conviendrait de consulter le Bureau des affaires juridiques. Si le projet d'additif manque de clarté sur ce point, il faudrait le remanier à l'effet de préciser que, dans certaines circonstances, l'ONU peut être amenée à conclure un accord écrit avec un consultant sur ce point particulier.

## *Compatibilité avec la décision habilitante*

15. Reste à examiner la question de la compatibilité de l'attribution à un fonctionnaire de la paternité d'un document avec la décision habilitante en exécution de laquelle le document est établi. Le projet d'additif à l'instruction administrative indique dans son paragraphe 3 que l'attribution à un auteur nommément désigné est « admissible dès lors qu'elle est compatible avec la décision habilitante » et qu'« en cas de doute sur l'interprétation à donner de ladite décision, le Bureau des affaires juridiques sera consulté et son avis communiqué au Comité des publications ».

16. Est visé ici, semble-t-il, le problème des documents produits à l'ONU comme suite à une demande d'un organe délibérant (tel un rapport du Secrétaire général établi sur instructions du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires). En pareil cas, il peut être préférable de ne désigner comme auteur que le Secrétaire général ou un département, bureau ou organe subsidiaire particulier. Il est clair que, pour déterminer si l'identification de l'auteur est ou non appropriée, il convient de prendre en considération divers facteurs, y compris le libellé de la décision habilitante, et la question de l'attribution doit donc être tranchée au cas par cas. Le projet d'additif tient suffisamment compte de cette nécessité en exigeant que le Bureau des affaires juridiques soit consulté aux fins de l'interprétation de la décision en exécution de laquelle le document est établi.

### **Conclusion**

17. Telles sont les considérations juridiques qu'il convient de signaler à l'attention du Comité de travail du Comité des publications dans le cadre de son examen de la question de la désignation des auteurs. Le projet d'additif semble être conforme au Statut et au Règlement du personnel. Les questions de copyright qui peuvent se poser, notamment dans le cas des travaux réalisés par des consultants et qui leur sont attribués, doivent être soumises au Bureau des affaires juridiques. Si enfin des doutes existent quant à la possibilité d'attribuer à un auteur nommément désigné la paternité d'un document vu le libellé de la décision habilitante pertinente, le Bureau des affaires juridiques devra, là encore, être consulté.

13 avril 1995

## QUESTIONS FINANCIÈRES

31. POURRAIT-ON ENVISAGER D'APPOSER SUR LES MARCHANDISES ACHETÉES AVEC LA CONTRIBUTION D'UN DONATEUR UNE ÉTIQUETTE PORTANT LE DRAPEAU DE CE DERNIER ET LA MENTION « DON DE... » ? — RÉSOLUTION 48/209 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

*Mémoire adressé à l'attaché de liaison juridique  
de l'Office des Nations Unies à Genève*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 17 mars 1995 nous demandant ce que nous pensons de l'idée, avancée par le gouvernement d'un Etat Membre dans une note verbale du 12 janvier 1995 adressée au Centre pour les droits de l'homme, d'identifier comme donnés par ce gouvernement les marchandises et le matériel achetés à l'aide de sa contribution.

2. Dans votre mémorandum, vous signalez que le Centre pour les droits de l'homme a évoqué, à propos de l'idée susvisée, le précédent de l'accord entre l'Union européenne et l'ONU concernant la fourniture de personnel et d'équipement destinés à être utilisés par la Commission des droits de l'homme au Rwanda. Vous indiquez en outre que vous avez eu des entretiens avec les représentants de la Mission permanente [de l'Etat en cause] auprès de l'Office des Nations Unies à Genève qui ont demandé à recevoir un avis juridique si l'idée n'était pas acceptable.

3. Nous pensons comme vous que l'accord avec l'Union européenne n'a pas valeur de précédent en l'occurrence. Il est clair que l'acceptation de la demande de l'Union européenne tendant à ce que la provenance de l'équipement fourni par elle en vertu de l'accord soit spécifiée s'explique par le fait que l'accord lui-même concerne l'apport d'une contribution de l'Union européenne sous forme de personnel et d'équipement. Cette contribution est fournie en vertu d'un accord de coopération en matière de services qui prévoit que les membres du personnel continuent de dépendre de l'Union européenne et que celle-ci reste propriétaire de l'équipement. Elle diffère des contributions aux programmes d'assistance multilatérale dans le secteur économique et social qu'exécute l'ONU sur la base des orientations définies par l'Assemblée générale conformément au Chapitre IX de la Charte des Nations Unies et qui sont gérées comme des fonds des Nations Unies. A cet égard, il y a lieu de se référer à la résolution 48/209 de l'Assemblée générale en date du 21 décembre 1993 qui a réaffirmé que « l'universalité, le financement volontaire et à titre gracieux, la neutralité et le multilatéralisme comptent parmi les caractéristiques fondamentales des activités opérationnelles des Nations Unies ». Ces principes identifiés par l'Assemblée générale à propos des activités opérationnelles de développement s'appliquent également

aux contributions aux activités des Nations Unies en matière d'assistance humanitaire comme celles que mène le Haut Commissaire des Nations Unies pour les droits de l'homme au Rwanda. Le principe du multilatéralisme exige qu'aucun donateur particulier ne soit identifié comme la source de l'assistance et que ce soit l'ONU agissant au nom de tous ses Etats Membres qui soit considérée comme telle.

4. Je crois toutefois que vous devriez pouvoir convaincre la Mission permanente de l'Etat en cause qu'il sera dûment donné acte à son gouvernement des contributions qu'il a apportées, ce qui est normalement fait par le canal des rapports du Secrétaire général à l'Assemblée générale sur les travaux de l'Organisation, où il est rendu compte des activités du Haut Commissaire pour les droits de l'homme dans le domaine de l'assistance humanitaire. Nous n'aurions pas non plus de difficulté à accepter, si le Centre pour les droits de l'homme n'y voit pas d'inconvénient, que, comme le suggère la Mission permanente au paragraphe 5 de sa note verbale, le geste de son gouvernement soit largement porté à la connaissance « des pays, des organisations et des populations intéressées », par le biais de communiqués de presse, rapports et autres modes de diffusion normalement utilisés par l'ONU.

7 avril 1995

---

32. DON D'UNE « CLOCHE DE LA PAIX » À L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — POLITIQUE DE L'ORGANISATION EN MATIÈRE DE DONNS — ARTICLES 7.2 À 7.4 DU RÈGLEMENT FINANCIER — RÈGLES 107.5 À 107.7 DES RÈGLES DE GESTION FINANCIÈRE

*Lettre adressée à l'attaché de liaison juridique (hors classe)  
de l'Office des Nations Unies à Vienne*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 28 juin 1995, adressé au Conseiller juridique, sur le sujet susvisé. Nous notons qu'une organisation non gouvernementale (ci-après « l'ONG ») qui collabore avec le Programme des Nations Unies pour le contrôle international des drogues souhaite faire don à l'Organisation d'une réplique de la Cloche de la paix, dont l'original se trouve au Siège des Nations Unies à New York, pour qu'elle soit exposée au Centre international de Vienne. Vous nous consultez, pour avis et suggestion, sur le point de savoir si « ce don... peut être accepté et, dans l'affirmative, à quelles conditions ». Votre demande soulève un certain nombre de questions que nous examinerons ci-après l'une après l'autre.

### *Original de la Cloche de la paix*

2. Selon la plaquette n° 214, publiée par la Section de la presse du Bureau de l'information des Nations Unies en juillet 1971, la Cloche de la paix « est un don fait par l'Association japonaise pour les Nations Unies au nom du peuple japonais. Pour la couler, on a utilisé des pièces de monnaie données par les délégations des 60 nations représentées à la Treizième Conférence générale des associations des Nations Unies tenue à Paris en 1951, ainsi que d'autres objets de métal donnés par des particuliers. La cloche mesure un mètre de haut, son diamètre à la base est de 60 centimètres et elle pèse près de 120 kilogrammes. Elle est placée dans une petite construction typiquement japonaise évoquant un sanctuaire shintoïste qui est en bois de cyprès. Elle a été achevée par la fonderie japonaise Tada le 24 octobre 1952, Journée des Nations Unies, et offerte à l'Organisation le 8 juin 1954 par l'Observateur du Japon auprès de l'Organisation, Renzo Sawada. »

3. Les dossiers du Bureau des affaires juridiques ne fournissent aucune indication quant aux conditions précises dans lesquelles la Cloche a été donnée à l'ONU. Nous ne savons notamment pas si l'original a fait l'objet d'un copyright et, dans l'affirmative, si les droits correspondants ont été transférés à l'Organisation en 1954.

4. Comme vous le savez, la propriété d'un objet ne va pas toujours de pair avec les droits de propriété intellectuelle sur cet objet. Le paragraphe 202 de la loi américaine de 1976 sur le copyright dispose par exemple que, sauf accord à l'effet contraire, le transfert de la propriété d'un objet n'emporte pas par lui-même transfert du copyright sur le travail ayant fait l'objet d'un copyright qui se trouve matérialisé dans l'objet.

5. Il faut en conséquence s'assurer que les entités qui se proposent de faire réaliser une réplique de la Cloche et d'en faire don ont examiné la question sous l'angle de la propriété intellectuelle de façon à éviter tout risque que l'Organisation puisse se trouver dans une situation embarrassante une fois le don accepté.

### *Politique des Nations Unies en matière de dons*

6. La politique des Nations Unies concernant l'acceptation de dons est fondée sur les articles 7.2 à 7.4 du Règlement financier et les règles 107.5 à 107.7 des règles de gestion financière édictées sur la base desdits articles. Les règles en question sont conçues comme suit :

#### *« Règle 107.5*

« Sauf dans les cas où l'Assemblée générale a donné son approbation, la constitution d'un fonds d'affectation spéciale ou l'acceptation de contributions volontaires, dons ou donations à gérer par



l'Organisation est subordonnée à l'approbation du Secrétaire général, qui peut déléguer ses pouvoirs au Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion.

« Règle 107.6

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

« Règle 107.7

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

7. Il apparaît que le don envisagé est offert à des fins compatibles avec les principes et les buts de l'Organisation, comme l'exige la règle 107.6 des règles de gestion financière. Mais les conditions financières dont il est assorti ne sont pas claires. Nous notons par exemple que, d'après l'aide-mémoire non daté contenant la proposition, dont vous avez joint copie à votre mémorandum, « les fonds donnés au PNUDCI par l'ONG serviront à l'achat de la cloche (dont le coût estimatif se situe entre 50 000 et 100 000 dollars) ». Il n'est pas précisé si les fonds en question ont déjà été versés au PNUDCI à des fins autres que « l'achat » de la cloche ni si l'on envisage de les « réaffecter » ou de faire don de nouveaux fonds. N'est pas non plus précisée la base juridique d'un éventuel « achat » de la cloche par le PNUDCI. De toute manière, il vous faut obtenir l'approbation du Contrôleur avant de procéder plus avant car c'est à son Bureau qu'ont été délégués les pouvoirs visés à la règle 107.5 des règles de gestion financière.

8. Comme il est indiqué dans la lettre du 23 avril 1992 signée du Sous-Secrétaire général chargé du Bureau des services généraux, « l'Organisation des Nations Unies, disposant d'un espace limité, ne peut accepter de dons que des Etats Membres. Cette position de principe nous a contraints à maintes reprises dans le passé à décliner des offres d'œuvres d'art de grande qualité que nous avons reçues d'organisations non gouvernementales ». Nous savons qu'il a parfois été dérogé à cette position de principe. Le point de savoir s'il convient de faire une exception en l'espèce relève naturellement de la politique générale.

*Utilisation du nom des Nations Unies*

9. Comme vous le savez, le nom des Nations Unies ne peut être utilisé, conformément à la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946, qu'aux fins officielles de l'Organisation. La ré-

solution dispose en outre expressément que l'emploi du nom des Nations Unies à des fins commerciales est prohibé. Pour donner effet à cette disposition, l'ONU a pour pratique d'inclure dans ses contrats commerciaux une clause standard interdisant à toute entité qui contracte avec elle de se présenter, par voie publicitaire ou autrement, comme figurant au nombre de ses fournisseurs de services. Le but de cette clause est d'empêcher que les intéressés ne se prévalent d'un lien avec l'ONU pour attirer les clients.

10. Il faut s'en tenir en l'espèce à la politique et à la pratique établies, nonobstant le fait que la cloche serait remise à l'ONU à titre gratuit. Dans l'hypothèse où les dons en question proviendraient d'entreprises commerciales, l'ONU ne pourrait pas permettre que son nom soit associé aux leurs ou à celui de leurs produits et/ou services.

11. Votre mémorandum ne mentionne comme donateur que l'ONG mais il apparaît, d'après les documents dont vous avez joint copie à votre mémorandum, qu'une association pourrait participer au projet, de même que d'autres donateurs, et que les noms des participants seraient inscrits sur une plaque devant être apposée près de la cloche.

12. Si l'ONG est une entité à but non lucratif, la mention de son nom sur la plaque ne pose pas de problème. Nous ne savons pas si l'association et les autres donateurs sont des entités commerciales. Dans l'affirmative, leur participation au don ne serait acceptable que s'ils consentent à rester dans l'anonymat, leurs noms ne figurant pas sur la plaque, et à ne pas utiliser leur participation au don à des fins publicitaires ou autres fins commerciales.

#### *Accord à conclure*

13. S'il est finalement décidé d'accepter le don en question, les clauses et conditions de l'opération devraient être consignées dans un accord succinct qui serait conclu entre l'ONU et le ou les donateurs.

5 juillet 1995

## QUESTIONS DE PERSONNEL

### 33. PARTICIPATION DE HAUTS FONCTIONNAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À DES STRUCTURES NON GOUVERNEMENTALES — DISPOSITION 101.6 DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL — SENS DE L'EXPRESSION « EXERCICE NORMAL DE LEURS FONCTIONS »

#### *Mémoire adressé au chef de cabinet du Secrétaire général*

1. Je me réfère à votre note datée du 7 mars 1995, par laquelle vous me demandez de développer mes vues sur la démarche faite auprès du Secrétaire général par une organisation suisse (ci-après « la Fondation ») pour obtenir l'appui de l'ONU à une réunion de la Fondation devant se tenir à Malte. Dans mon mémorandum du 16 février 1995, j'ai souligné que certains points restaient dans l'ombre et qu'un examen approfondi de la demande exigeait davantage de renseignements et j'ai suggéré de contacter le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève, dont le nom figure dans la liste des membres du Comité consultatif de la Fondation, pour qu'il donne plus de précisions sur la question. Votre mémorandum du 7 mars 1995 me fournit ce complément d'information.

#### *Questions préalables*

2. J'ai quelque difficulté à accepter l'idée générale que les institutions internationales, dès lors qu'elles sont à but non lucratif et sont reconnues par les Etats Membres, méritent forcément l'appui de l'Organisation des Nations Unies, « surtout si elles s'occupent de questions de fond qui intéressent au premier chef<sup>84</sup> l'Organisation ». Cette question relève plus de la politique générale que du droit mais il me semble que l'appui de l'Organisation ne devrait pas être automatiquement présumé et qu'il faudrait faire précéder la décision de l'accorder à une organisation ou institution extérieure au système des Nations Unies d'une étude approfondie de tous les aspects et incidences d'une telle décision.

3. L'idée est d'autre part avancée que « la participation de hauts fonctionnaires des Nations Unies à des structures non gouvernementales... ainsi qu'à des associations nationales de droit et de science politique... [est] pleinement conforme à la disposition 101.6 du Règlement du personnel et relève de "l'exercice normal de leurs fonctions" ». Je ne puis souscrire à cette interprétation de la disposition en question pour les raisons exposées ci-après.

4. L'alinéa *a* de la disposition 101.6 dispose que :

« Les fonctionnaires ne peuvent exercer aucune profession, ni occuper aucun emploi en dehors de l'Organisation, de façon continue ou intermittente, sans l'assentiment préalable du Secrétaire général. »

La participation aux travaux d'organes ou de rouages plus ou moins permanents de « structures non gouvernementales » ou d'« associations nationales de droit et de science politique » constitue une occupation continue ou intermittente se situant en dehors de l'Organisation au sens de la disposition 101.6 du Règlement du personnel et est donc soumise à l'approbation préalable. Une telle participation ne peut en conséquence être « pleinement conforme » à cette disposition que moyennant l'assentiment préalable du Secrétaire général.

5. La question se pose en outre de savoir si la participation de hauts fonctionnaires de l'ONU à des structures non gouvernementales relève de « l'exercice normal de leurs fonctions », formule évidemment empruntée à l'alinéa e de la disposition 101.6 du Règlement du personnel qui est conçu comme suit :

« *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 :

- « i) Faire des déclarations à la presse, à des organes de radio-diffusion ou à d'autres organes d'information ;
- « ii) Accepter de prendre la parole en public ;
- « iii) Prendre part à des productions cinématographiques, théâtrales, radiophoniques ou télévisées ;
- « iv) Chercher à faire publier des articles, des livres, etc. » (les italiques sont de nous).

Aux termes de cette disposition, la participation à des structures non gouvernementales ne fait pas partie des activités que les fonctionnaires peuvent avoir « dans l'exercice normal de leurs fonctions » sans l'autorisation préalable du Secrétaire général.

#### *Avis*

6. Nous notons que, selon les informations complémentaires fournies, l'appui de l'ONU est demandé pour faire bénéficier la Fondation « d'une participation maximum et d'une vaste audience au niveau politique le plus élevé » et que « la caution ou le patronage de l'ONU ne doit servir en aucune manière à la collecte de fonds et/ou à d'autres fins financières ». Nous notons en outre que l'ONU « a déjà donné son appui aux activités de la Fondation à l'occasion de sa réunion de Bucarest (21-24 avril 1994)<sup>85</sup> ».

7. Mais les informations complémentaires ne nous renseignent toujours pas avec précision sur la nature ou la forme spécifique de l'appui que la Fondation attend de l'Organisation des Nations Unies. Nous notons à cet égard qu'à propos du soutien apporté par l'Organisation à la réunion de Bucarest de 1994 il a été indiqué que « le Secrétaire général

avait à cette occasion demandé au Sous-Secrétaire général aux droits de l'homme d'assister à la rencontre ». Si c'est un soutien de même nature qui est souhaité en l'occurrence, le Bureau des affaires juridiques ne voit pas d'obstacle juridique à ce que le Secrétaire général décide de désigner un fonctionnaire de l'Organisation pour assister à la réunion de 1995 de la Fondation. Comme je vous l'ai indiqué dans mon mémorandum antérieur sur la question, l'opportunité d'une telle décision compte tenu de la nature fondamentalement politique des activités de la Fondation relève essentiellement de la politique générale et donc, en dernière analyse, du Cabinet du Secrétaire général.

14 mars 1995

---

34. POSSIBILITÉ D'INTENTER UNE ACTION EN RECOUVREMENT CONTRE UN FONCTIONNAIRE DEVANT LES TRIBUNAUX CIVILS D'UN ÉTAT — COMPÉTENCE DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF DES NATIONS UNIES

*Mémorandum adressé à l'attaché de liaison juridique  
par intérim de l'Office des Nations Unies à Genève*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 15 février 1995 par lequel vous nous transmettez, pour commentaires et avis, copie d'une consultation juridique donnée par un avocat de [nom d'une ville] quant à la possibilité d'intenter une procédure de recouvrement contre M. B [un fonctionnaire] devant les tribunaux civils d'un Etat et aux chances d'obtenir gain de cause.

*Avis donné par l'avocat local*

2. La première des conclusions que formule l'avocat (« M. A ») est que le lien qui unit l'ONU et un fonctionnaire (ou ancien fonctionnaire) en vertu du Statut et du Règlement du personnel ressortit au droit international public. M. A conclut en outre qu'un tribunal civil [de l'Etat en cause], saisi d'une action civile en recouvrement intentée par l'Organisation des Nations Unies contre M. B, se déclarerait probablement incompétent au motif qu'une telle action relève exclusivement de la compétence administrative interne de l'Organisation.

3. Même à supposer que le tribunal qualifie l'action de l'ONU contre M. B d'action en répétition de l'indu sur la base du code civil [de l'Etat], l'issue du procès resterait, selon M. A, douteuse car le tribunal considérerait probablement qu'en l'espèce l'action en question se prescrit par un an. M. A conseille toutefois d'intenter une action en justice, ne serait-ce que pour établir un précédent pour l'avenir.

### *Considérations de politique générale*

4. Eu égard aux conclusions formulées par M. A, vous suggérez au paragraphe 5 de votre mémorandum que le Centre du commerce international, « vu le caractère très aléatoire de l'issue du procès et les frais en jeu, inscrive le montant de la réclamation au compte des profits et pertes sur la base du Règlement financier ».

5. Nous sommes conscients qu'il n'est pas normalement de l'intérêt de l'ONU d'intenter une action devant les tribunaux nationaux pour recouvrer des sommes relativement modestes quand cette action paraît devoir être infructueuse et entraîner des frais supérieurs au montant que l'Organisation peut raisonnablement espérer récupérer. Mais, en raison des circonstances particulières qui l'entourent, la présente affaire soulève des questions de politique générale qui méritent examen.

6. Comme vous le savez, l'Assemblée générale se préoccupe de longue date et de plus en plus sérieusement des cas de fraude ou de présumption de fraude au sein de l'Organisation. Un rapport intitulé « Recouvrement des fonds détournés par des fonctionnaires ou d'anciens fonctionnaires<sup>86</sup> » a été présenté par le Secrétaire général à l'Assemblée générale le 9 novembre 1993 comme suite à une demande contenue dans la résolution 47/211 de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1992<sup>87</sup>. Dans son rapport, le Secrétaire général a décrit comme suit les difficultés auxquelles se heurte l'Organisation pour intenter une action civile en vue de recouvrer des fonds détournés lorsque le détournement consiste en une fraude concernant des droits à prestations :

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

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

de celle qu'en donnent des organes des Nations Unies, non conformes aux politiques et aux intérêts de l'Organisation. »

7. Le Secrétaire général a proposé à cet égard à l'Assemblée générale d'amender le statut du Tribunal administratif des Nations Unies de manière à lui donner compétence à l'égard des plaintes de l'Organisation contre des fonctionnaires et n'avoir ainsi à engager de procédure devant les tribunaux nationaux que pour faire exécuter le jugement.

8. A la section III de sa résolution 48/218 A du 23 décembre 1993, l'Assemblée générale a décidé d'étudier la possibilité, soit d'instituer de nouveaux mécanismes juridictionnels et de nouvelles procédures, soit d'élargir le mandat des mécanismes existants et d'améliorer leur fonctionnement. Elle a créé à cette fin un groupe spécial intergouvernemental composé de 25 membres (le « Groupe d'experts ») en le chargeant d'examiner ces questions et de lui soumettre un rapport accompagné de suggestions concrètes.

9. Dans son rapport final, le Groupe d'experts a notamment recommandé de modifier le statut du Tribunal administratif de façon à habilitier le Tribunal à connaître des demandes de réparation du préjudice financier causé par des fonctionnaires que lui présenterait le Secrétaire général<sup>88</sup>.

10. Le Groupe d'experts paraît avoir souscrit aux recommandations initialement faites par le Secrétaire général au paragraphe 26 de son rapport mais il ne semble pas s'être demandé comment, en cas de besoin, l'exécution des jugements du Tribunal pourrait être assurée par les Etats Membres. De ce fait, l'élargissement de la compétence du Tribunal risque de ne pas porter ses fruits faute, pour les jugements, d'être reconnus et appliqués par les tribunaux nationaux. La même remarque peut être faite au sujet d'autres recommandations du Groupe d'experts visant à instituer une coopération entre l'ONU et les Etats Membres dans ce domaine<sup>89</sup>, qui risquent, à supposer qu'elles soient adoptées, de se révéler trop limitées pour doter l'Organisation des moyens voulus pour lui permettre de recouvrer les fonds détournés.

11. A cet égard, nous notons que M. A indique *in fine* qu'à son avis « il ne serait pas inutile de faire la dépense d'un procès pour disposer d'un précédent ». Nous tendons à partager son point de vue. Selon nous, l'ONU pourrait bien avoir en l'espèce une bonne occasion de tâter le terrain. A supposer qu'elle ait gain de cause, elle pourrait se prévaloir, dans des cas similaires, d'un important précédent [dans l'Etat considéré] et peut-être même dans d'autres lieux d'affectation. Si, en revanche, les tribunaux civils [dudit Etat] se déclarent incompétents, comme le pressent M. A, un jugement en ce sens confirmerait concrètement le bien-fondé de la position prise par le Secrétaire général dans son rapport (A/48/572) et militerait puissamment en faveur de l'adoption globale des mesures préconisées par le Secrétaire général dans ce rapport. Plus modestement, un

tel jugement pourrait, le cas échéant, justifier l'ouverture de négociations avec le gouvernement intéressé aux fins de l'établissement, pour les cas similaires, de mécanismes de coopération entre les autorités judiciaires locales et l'ONU.

### *Mesures proposées*

12. Compte tenu de ce qui précède et étant donné que le Centre du commerce international est comptable des sommes versées à M. B, il est peut-être contestable d'inscrire au compte des profits et pertes les sommes détournées avant d'avoir fait un effort sérieux pour les récupérer.

13. Nous recommandons donc que des poursuites soient intentées contre M. B, après avoir vérifié que les faits sont raisonnablement établis et que la plainte est solide. Comme les fonds détournés sont des fonds du CCI, ce serait à lui de supporter la charge des frais de l'instance. Si des poursuites sont intentées, nous assisterons volontiers l'avocat local.

31 mars 1995

---

### 35. DÉPLACEMENTS DES REPRÉSENTANTS DU PERSONNEL — INSTRUCTION ADMINISTRATIVE ST/AI/293 DU 15 JUILLET 1982 — STATUT DES REPRÉSENTANTS DE LA FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DE FONCTIONNAIRES INTERNATIONAUX

*Mémoire adressé à l'Administrateur chargé du Service de la rémunération et du classement des emplois du Bureau de la gestion des ressources humaines*

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 9 mars 1995 dans lequel vous nous consultez sur le point de savoir si les représentants du personnel qui effectuent des déplacements pour le compte de l'Association du personnel des Nations Unies sont considérés comme étant en mission aux fins d'indemnisation en cas de décès, d'accident ou de maladie ouvrant droit à réparation conformément à l'appendice D au Règlement du personnel des Nations Unies. Vous nous demandez également un avis sur le statut des représentants de la Fédération internationale des associations de fonctionnaires internationaux (FICSA) qui effectuent pour le compte de la Fédération des déplacements financés et autorisés par cette dernière et non par l'Association du personnel.

2. Selon le paragraphe 2 de l'instruction administrative ST/AI/293 du 15 juillet 1982, intitulée « Facilités à accorder aux représentants du personnel », « [c]es représentants exercent des fonctions officielles ». Le



Tribunal administratif des Nations Unies a également souligné dans un jugement récent le caractère officiel de ces fonctions qui, a-t-il dit

« implique que le temps [qui leur est] consacré... ne doit pas être considéré comme différent comme celui qui est dévolu aux activités de service, mais comme équivalant à celui-ci<sup>90</sup> »

Le paragraphe 12 de l'instruction administrative susvisée dispose en outre que « [l]es représentants du personnel régulièrement désignés pour assister à des réunions intraorganisations, interorganisations ou intergouvernementales sont réputés être en mission officielle pendant le temps nécessaire pour assister à ces réunions, y compris des délais de route appropriés » (les italiques sont de nous). Eu égard à cette disposition, les accidents dont sont victimes les représentants du personnel « régulièrement désignés » pendant les déplacements qu'ils effectuent pour se rendre à ces réunions devraient être considérés comme imputables à l'exercice de fonctions officielles et comme ouvrant donc droit à indemnisation conformément à l'appendice D.

3. Quant à votre deuxième question, celle de savoir si les mêmes considérations valent pour les représentants de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux effectuant des déplacements pour le compte de celle-ci, il faut tenir compte du rôle que la Fédération joue auprès des administrations appliquant le régime commun en tant qu'« interlocuteur valable » pour tout ce qui touche aux intérêts et à l'administration du personnel : les représentants de la Fédération présentent des exposés à la Commission de la fonction publique internationale (CFPI) et participent à ses réunions<sup>91</sup> et ils assistent aux séances du Comité mixte de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies en qualité d'observateurs<sup>92</sup>. La Fédération collabore en outre avec les organes du personnel reconnus comme tels des autres organisations et avec le Comité de coordination des associations et syndicats internationaux du personnel du système des Nations Unies (également reconnu par l'article 36 du règlement intérieur de la CFPI).

4. Nous estimons, dans ces conditions, que les dispositions du paragraphe 12 de l'instruction administrative ST/AI/293 citées au paragraphe 2 ci-dessus valent également pour les fonctionnaires de l'ONU agissant en qualité de représentants « régulièrement désignés » de la Fédération et qui se déplacent « pour assister à des réunions intraorganisations, interorganisations ou intergouvernementales ». En conséquence, les accidents dont pourraient être victimes pendant ces déplacements les fonctionnaires de l'ONU désignés comme représentants de la Fédération devraient être réputés imputables à l'exercice de fonctions officielles aux fins de l'appendice D au Règlement du personnel.

1<sup>er</sup> mai 1995

36. QUESTION DE SAVOIR SI LE VERSEMENT DES INDEMNITÉS POUR CHARGES DE FAMILLE EST INDÉPENDANT DE L'OCTROI DE PRESTATIONS SOCIALES COMPARABLES PAR LES ADMINISTRATIONS NATIONALES — ARTICLE 3.4, C DU STATUT DU PERSONNEL

*Mémoire adressé à la Juriste hors classe, Division de la gestion des ressources humaines du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 22 juin 1995 sur la question susvisée qui nous a été transmis pour réponse. Dans votre mémorandum, vous nous consultez sur le point de savoir si le versement par l'ONU d'indemnités pour charges de famille aux fonctionnaires qui y ont droit est indépendant de l'octroi par les administrations nationales aux fonctionnaires en question de prestations sociales comparables ou s'il joue un rôle complémentaire.

2. Cette question a surgi, à ce que nous croyons comprendre, à propos des droits au versement de prestations sociales reconnus aux fonctionnaires ressortissants ou résidents des pays [dont s'agit] par leurs législations nationales et du fait que les autorités de ces pays ont fait savoir au Haut Commissariat qu'ils considèrent l'ONU comme le « premier débiteur » de ces prestations. Les autorités des deux pays ont en conséquence informé l'ONU que, en calculant les sommes dues, au titre de leurs législations nationales respectives, aux fonctionnaires qui ont la qualité de résident/ressortissant de chacun des deux pays, elles déduiront des allocations familiales auxquelles ils auraient normalement droit le montant des indemnités pour charges de famille qui pourraient leur être payées par l'ONU. Vous indiquez à cet égard que, si les autorités des deux Etats s'en tiennent à cette position, l'ONU deviendrait en pratique le « premier débiteur » et ne pourrait plus déduire les sommes versées par les autorités en question aux fonctionnaires ayant droit à des allocations familiales en vertu de leurs législations respectives.

3. Le versement des indemnités pour charges de famille est régi par l'article 3.4, c du Statut du personnel qui se lit comme suit :

« Afin d'éviter le cumul des prestations et d'assurer l'égalité entre, d'une part, les fonctionnaires qui, en vertu des lois applicables, bénéficient d'avantages familiaux sous forme d'allocations de l'Etat et, d'autre part, les fonctionnaires qui ne bénéficient pas de tels avantages, le Secrétaire général arrête les conditions dans lesquelles l'indemnité [pour charges de famille]... est versée, *pour autant seulement que les avantages familiaux dont bénéficient le fonctionnaire ou son conjoint en vertu des lois applicables représentent moins que cette indemnité.* » (les italiques sont de nous).

Ces dispositions sont développées dans la disposition 103.23, *b* du Règlement du personnel conçue comme suit :

« ... le montant intégral de l'indemnité pour charges de famille que cet article [l'article 3.4 du Statut du personnel] et le Règlement du personnel prévoient pour un enfant à charge est dû, *sauf lorsque le fonctionnaire ou son conjoint reçoit directement de l'Etat une allocation pour le même enfant. Dans ce dernier cas, le montant de l'indemnité pour charges de famille due aux termes de la présente disposition, correspond approximativement au montant dont l'allocation versée par l'Etat est inférieure à l'indemnité pour charges de famille prévue par le Statut et le Règlement du personnel.* » (les italiques sont de nous).

4. Il ressort clairement de ces dispositions que, dans le cadre du régime institué par l'article 3.4 du Statut, le versement des indemnités pour charges de famille joue toujours un rôle subsidiaire par rapport aux paiements effectués en vertu de leurs systèmes nationaux de protection sociale par les autorités nationales, qui sont donc considérées comme « premier débiteur » aux fins de l'Organisation des Nations Unies. En conséquence, là où l'Etat ne verse pas d'allocations, l'Organisation verse le montant intégral de l'indemnité, mais là où une allocation est versée par l'Etat, elle en déduit le montant approximatif.

5. Nous soulignons que le principe du caractère subsidiaire des versements en cause est clairement établi à l'article 3.4, *c* du Statut. Il en résulte que les autorités nationales ne peuvent pas faire d'entorse ou apporter de dérogation à un principe aussi fondamental et aussi clairement établi sauf si l'Assemblée générale l'autorise en amendant l'article 3.4, *c* du Statut. Nous notons au surplus que le droit aux indemnités pur charges de famille prévues par l'article 3.4, *c* du Statut ne se matérialise que dans la mesure où les prestations des autorités nationales sont inférieures à celles de l'Organisation de sorte que les secondes ne sont qu'une « ralonge » qui s'ajoute aux premières pour que le niveau fixé par l'ONU puisse être atteint. Si les prestations nationales sont plus élevées que celles des Nations Unies, les fonctionnaires ne reçoivent rien de l'ONU au titre dont s'agit. Si une administration nationale ne se montre disposée à payer que si l'ONU est « premier débiteur », il peut se faire que les fonctionnaires aient droit aux prestations nationales et qu'ils perçoivent intégralement l'indemnité de l'ONU. Si ce résultat est inacceptable, le Secrétaire général pourrait demander à l'Assemblée générale d'amender l'article 3.4, *c* du Statut du personnel.

23 octobre 1995

## PASSATION DE MARCHÉS

### 37. UTILISATION DE COURTIERS OU AUTRES INTERMÉDIAIRES POUR L'AFFRÈTEMENT D'AÉRONEFS

*Mémoire adressé au Directeur et adjoint au Sous-Secrétaire général aux services d'appui, Bureau des services de conférence et services d'appui*

1. Nous nous référons à notre correspondance antérieure sur le sujet susmentionné. Nous avons récemment reçu copie du compte rendu des observations d'audit du 15 décembre 1994, qui a trait aux opérations aériennes, et voudrions formuler sur la question des courtiers quelques remarques supplémentaires qui devraient, selon nous, être prises en compte avant de décider de faire appel à des courtiers.

2. Nous notons tout d'abord que le coût de base mensuel prévu par le nouvel accord type d'affrètement d'aéronef conclu avec les exploitants titulaires d'une licence est généralement inférieur au coût de base mensuel prévu par les accords de crédit bail antérieurement conclus avec [nom d'une société]. Nous voudrions souligner à cet égard que, sous l'empire des accords de crédit bail antérieurs, les courtiers concluaient des sous-accords de crédit bail avec les exploitants d'aéronefs et répercutaient le coût de l'opération sur l'ONU sans révéler le montant effectif de ces sous-accords. De cette manière, l'Organisation contribuait indirectement au financement des honoraires de courtage. Il arrivait bien souvent que l'Organisation verse en fin de compte [par exemple par suite d'amendements aux accords] des sommes supérieures à celles que le courtier avait mentionnées lors du soumissionnement.

3. La diminution du montant global des coûts de base mensuels, combinée avec les économies résultant d'une réduction du risque de réclamations de tiers auquel l'ONU serait exposée dans le système des arrangements de crédit bail, doit être prise en compte lorsqu'on compare les soumissions des courtiers avec celles des exploitants d'aéronefs.

4. Les commissaires aux comptes ont noté que, dans certains cas, des contrats avaient été conclus avec des exploitants d'aéronefs pour des montants supérieurs aux sommes proposées dans les soumissions des courtiers. Il est recommandé à cet égard que les questions de sous-traitance soient soigneusement examinées pour ne manquer aucune occasion de réaliser des économies. Nous notons que, si elle revenait à la sous-traitance, l'Organisation signerait des contrats avec des courtiers qui sous-traiteraient eux-mêmes la fourniture de services de transport aérien. Nous faisons remarquer que, pour les raisons exposées ci-dessous, ainsi qu'au paragraphe 2 et dans notre mémorandum du 22 novembre, les réductions apparentes des coûts ne sont pas réelles et que, le seraient-elles, la contrepartie serait une plus grande vulnérabilité de l'Organisation à des récla-

mations en cas de recours direct à des courtiers en vue de l'exploitation d'aéronefs. Nous déconseillons donc, comme indiqué plus loin, de faire appel à des courtiers dans le cadre des accords d'affrètement d'aéronef des Nations Unies, ce qui n'exclut naturellement pas la possibilité de conclure avec les courtiers des arrangements aux termes desquels ils se chargeraient, moyennant rétribution, d'identifier un exploitant aérien, l'accord d'affrètement étant toutefois toujours conclu avec l'exploitant d'aéronefs titulaire lui-même d'une licence.

5. Nous notons qu'un courtier est un particulier ou une société agissant en qualité d'intermédiaire qui offre des services divers qu'il ou elle n'est pas nécessairement apte ou habilité(e) par une licence à fournir. Dans le secteur des transports aériens, les firmes de courtage assurent certains services, tels que la billetterie et la passation des marchés mais elles ne s'occupent pas de l'exploitation effective des aéronefs pour lesquels elles détiennent une licence. Au contraire d'un courtier, un exploitant d'aéronefs qui est normalement une société, mais peut aussi être un particulier, est titulaire d'un permis d'exploitation aérienne délivré par l'Etat de l'exploitant<sup>93</sup>. La délivrance d'un permis d'exploitation aérienne est l'un des principaux moyens par lesquels les Etats contrôlent les opérations de transport aérien et en assurent la sécurité.

6. L'arrangement juridique couramment utilisé aux fins de l'obtention d'un aéronef par l'entremise de courtiers consiste dans la conclusion d'un accord de crédit bail avec un exploitant d'aéronefs, en vertu duquel le crédit preneur est responsable de l'exploitation et du contrôle de l'aéronef et doit répondre aux réclamations des passagers et autres tiers. Un accord de crédit bail est nécessaire parce que le courtier ne peut pas exploiter l'aéronef sans licence. La conclusion directe par des courtiers avec l'ONU d'accords de crédit bail portant sur des aéronefs et l'exploitation de ces aéronefs par des pilotes et équipages engagés par les courtiers et naviguant avec des marques et indicatifs d'appel des Nations Unies ont parfois conduit dans le passé à des méprises. Des Etats, des administrations aéroportuaires et de navigation et même des courtiers ont soutenu que l'ONU opérerait, en vertu des accords de crédit bail, en tant qu'exploitant des aéronefs et avait assumé les responsabilités (y compris financières) qui sont celles des transporteurs. Ces arrangements de crédit bail exposaient l'Organisation à des risques financiers (réclamation de tiers et autres) contre lesquels elle n'était pas convenablement protégée. Aux yeux de l'Organisation de l'aviation civile internationale par surcroît, l'ONU elle-même ne pouvait pas agir en qualité d'exploitant d'aéronefs (vu qu'elle n'avait pas la qualité d'Etat, qu'aucun Etat ne lui avait délivré la licence requise et que le régime de l'OACI ne prévoyait pas la possibilité pour l'ONU de se comporter comme un Etat ou un exploitant d'aéronefs).

7. L'OACI a donc émis l'avis que, comme l'ONU n'est pas un exploitant titulaire d'une licence, la conclusion d'un accord de crédit bail avec un courtier n'est pas l'arrangement contractuel approprié pour lui assurer des services de transport aérien. C'est pour cette raison qu'a été mis au point un nouvel accord type d'affrètement d'aéronef, destiné à être conclu avec les seuls exploitants titulaires d'une licence. Aux termes de cet accord, l'exploitant conserve le contrôle de l'aéronef et en assure l'exploitation et l'entretien. L'équipage reste au service de l'exploitant qui supporte les risques de destruction ou d'endommagement de l'appareil et doit répondre aux réclamations des passagers et autres tiers. C'est là, à notre avis, le seul type d'arrangement contractuel qui assure à l'ONU la protection voulue en attendant qu'elle réussisse à se ménager au regard des instruments de l'OACI un statut spécial lui permettant de posséder et d'exploiter directement des aéronefs.

8. S'il est décidé de réinsérer les courtiers dans le processus de passation des marchés, nous conseillons de ne recourir à leurs services que pour l'identification d'exploitants aériens répondant aux conditions requises et de leur verser, sur la base d'un arrangement distinct, des rétributions d'un montant spécifique. Une fois choisi un exploitant d'aéronefs titulaire d'une licence, l'ONU devrait conclure avec lui, sans plus recourir aux services du courtier, un contrat basé sur l'accord type d'affrètement d'aéronef. Il nous semble que l'on répondrait ainsi au souci d'économie des commissaires aux comptes tout en éliminant les problèmes qu'engendre la conclusion de contrats avec des courtiers qui recourent à la sous-traitance. Le Bureau des affaires juridiques contribuera volontiers à la mise au point, le cas échéant, d'arrangements contractuels appropriés.

10 janvier 1995

## TÉLÉCOMMUNICATIONS

38. LOCATION PAR L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES À INTELSAT D'UN SEGMENT SPATIAL — ARTICLE 39 DE LA CONVENTION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE 1982

*Mémoire adressé au Directeur et Adjoint au Sous-Secrétaire général aux services d'appui, Bureau des services de conférence et services d'appui*

1. Nous nous référons à votre mémorandum du 11 juillet 1995 sur le sujet susmentionné. Nous notons que l'Organisation mondiale de la

santé a récemment conclu avec [nom d'une société] un contrat concernant la fourniture au Bureau de l'OMS [dans un Etat particulier] de services internationaux de télécommunication. Nous notons également que, bien que le contrat ne prévoie pas expressément que la société utilisera le segment spatial loué par l'ONU à l'Organisation internationale des télécommunications par satellite (INTELSAT) en vertu de l'accord de 1984 entre les deux organisations (tel qu'amendé en 1993<sup>94</sup>), votre Bureau a été prié par l'OMS de mettre à sa disposition la capacité de répéteurs du service commercial international. Vous nous consultez sur le point de savoir s'il serait possible, aux termes de l'accord ONU/INTELSAT de 1984 et des autres instruments pertinents, de faire droit à la demande de l'OMS et d'autoriser la société, comme il est envisagé de le faire, à utiliser le segment spatial en cause et, dans l'affirmative, dans quelles circonstances et à quelles conditions.

#### *Cadre général*

2. Le droit des Nations Unies de diffuser des émissions de radio et de disposer d'un réseau de télécommunication peut être considéré comme découlant de l'approbation par l'Assemblée générale en 1946 d'une des recommandations du Comité consultatif et technique de l'information relatives aux programmes, aux fonctions et à l'organisation du Département de l'information, recommandation qui est conçue comme suit :

« Les Nations Unies devraient également posséder une ou plusieurs stations d'émissions radiophoniques disposant des longueurs d'ondes nécessaires pour pouvoir communiquer avec les Gouvernements des Etats Membres et les bureaux auxiliaires du Département, et pour diffuser leurs propres programmes. » [résolution 13 (I) de l'Assemblée générale en date du 13 février 1946, annexe I, par. 10].

3. L'article 39 de la Convention internationale des télécommunications de 1982 (Nairobi<sup>95</sup>) reconnu que « les services d'exploitation des télécommunications des Nations Unies jouissent des droits et sont soumis aux obligations prévues dans cette Convention et dans les Règlements administratifs »; et l'article 15 de l'Accord de 1947 entre l'ONU et l'UIT dispose ce qui suit :

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

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

4. Aux termes de la résolution 50 de l'Union internationale des télécommunications adoptée sous le titre « Emploi du réseau de télécommunication des Nations Unies pour le trafic de télécommunication des institutions spécialisées », la Conférence de plénipotentiaires de l'UIT (Nice, 1989) a « décidé[é] que le *réseau de télécommunication des Nations Unies* peut acheminer le trafic des institutions spécialisées » (les italiques sont de nous) et a fixé les conditions à remplir à cette fin. Une résolution analogue a été adoptée par l'UIT en 1994.

5. L'amendement n° 1 à l'accord de 1984 entre l'ONU et INTELSAT relatif à la location d'un segment spatial fait état du vœu des parties de voir mettre à la disposition des institutions spécialisées des Nations Unies « le segment spatial loué *pour le réseau de télécommunication de l'ONU* » (troisième alinéa du préambule de l'amendement, les italiques sont de nous) et a modifié l'accord original en conséquence.

#### *Contrat entre l'OMS et la société*

6. L'OMS, institution spécialisée reliée à l'ONU, est une organisation internationale indépendante. Nous croyons comprendre que le contrat a été conclu directement entre l'OMS et la société, sans la participation de l'ONU.

7. Le texte du contrat n'impose explicitement ou implicitement à l'OMS aucune obligation de mettre à la disposition de la société le segment spatial loué en vertu de l'accord ONU/INTELSAT. Selon les informations que nous a communiquées le Bureau du Conseiller juridique de l'OMS, « INTELSAT et l'OMS ont supposé, compte tenu des liaisons antérieurement établies au moyen du matériel de la société entre le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'ONU que l'établissement d'une telle liaison par INTELSAT ne posait pas de problème ».

8. A titre de remarque préliminaire, nous voudrions souligner qu'au regard de l'accord ONU/INTELSAT, il y a une différence notable entre le Haut Commissariat et l'OMS puisque le premier, au contraire de la seconde, fait partie de l'ONU. Les conséquences de cette différence sont exposées ci-après.

9. Les résolutions susvisées de l'UIT autorisent le réseau de télécommunication *des Nations Unies* à acheminer le trafic des institutions spécialisées intéressées dans des conditions bien définies. De même, l'accord ONU/INTELSAT prévoit la location du segment spatial INTELSAT au réseau de télécommunication de l'Organisation. En d'autres termes, l'existence du réseau des Nations Unies est la condition *sine qua non* de l'acheminement du trafic des institutions spécialisées ou de la location du segment spatial à INTELSAT.

10. En conséquence, l'ONU n'a pas le droit de laisser utiliser par les institutions spécialisées le segment spatial qu'INTELSAT a mis à sa



disposition en relation avec des réseaux ou installations de télécommunication établis par elles indépendamment de l'ONU. L'OMS n'est donc pas en droit d'utiliser le segment spatial que l'ONU a loué en vertu de l'accord de 1984 et l'ONU ne peut pas l'autoriser à le faire sauf à contrevenir à l'accord qu'elle a conclu en 1984 avec INTELSAT et aux résolutions pertinentes de l'UIT.

11. Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis qu'il ne peut pas, dans l'état actuel des choses, être fait droit à la demande de l'OMS. Bien entendu, l'ONU pourrait, si les circonstances s'y prêtent, convenir avec l'OMS de fournir les services en cause conformément aux résolutions pertinentes de l'UIT en utilisant un réseau de télécommunication des Nations Unies constitué d'installations appartenant aux Nations Unies ou mises à sa disposition par contrat. Pèserait naturellement d'un grand poids la mesure dans laquelle un tel arrangement servirait les intérêts de l'ONU. L'OMS et son partenaire ont, en tout état de cause, toute latitude pour demander aux autorités compétentes de [l'Etat en cause] de les aider à obtenir d'INTELSAT ou d'une autre source le segment spatial pour le laps de temps jugé adéquat.

13 juillet 1995

---

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

**ORGANISATION DES NATIONS UNIES  
POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE**

**1. LA COMMISSION EUROPÉENNE PEUT-ELLE SIÉGER  
DANS UN ORGANE ÉTABLI CONJOINTEMENT PAR LA  
FAO ET L'OMS ?**

*Communication du Conseiller juridique de la FAO*

... Etant membre de la FAO, la Commission européenne (CE) a le droit de devenir membre de la Commission du Codex Alimentarius qui est un organe établi conjointement par la FAO et l'OMS sur la base, dans le cas de la FAO, de l'article VI.1 de son Acte constitutif. L'article II des Statuts de la Commission du Codex Alimentarius dispose toutefois que la Commission « se compose de ceux de ces Etats [Etats Membres et membres associés de la FAO et de l'OMS] qui ont notifié au Directeur général de la FAO ou de l'OMS leur désir d'en faire partie ». Eu égard aux problèmes qui se posent lorsque siègent côte à côte des Etats membres et des organisations membres (organisations d'intégration économique régionale)

et compte tenu du fait que la Commission du Codex Alimentarius est un organe établi conjointement par la FAO et l'OMS, un certain nombre de modifications devraient être apportées aux Statuts et au Règlement intérieur de la Commission avant que la CE ne puisse y siéger, ainsi que l'a reconnu expressément le Conseil à sa quatre-vingt-dix neuvième session en juin 1991 lorsqu'il a examiné la question des amendements à apporter aux textes fondamentaux de l'Organisation pour permettre aux organisations d'intégration économique régionale de devenir membres de la FAO (voir le rapport de la quatre-vingt-dix-neuvième session du Conseil, juin 1991, par. 268).

... La question de la participation de la CE au Codex a été examinée par le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) à sa cinquante-neuvième session en septembre 1992. A cette session, le Comité a jugé qu'il ne convenait pas de renégocier le statut de la CE et qu'il ne serait pas non plus correct de faire bénéficier la CE, dans le cadre d'un organe mixte, de droits plus étendus que ceux qui lui sont reconnus en tant que membre de la FAO, vu que c'est de sa qualité de membre de la FAO qu'elle tire ses droits de participation à l'organe mixte...

Compte tenu de ce qui précède, voici ce que je peux répondre aux questions contenues dans votre mémorandum du 25 janvier 1995 :

1. La notification n'emporte pas acquisition immédiate par la CE de la qualité de membre de la Commission du Codex Alimentarius.

2. La question des effets qu'aurait l'admission de la CE sur le statut de ses Etats membres qui sont membres de la Commission doit être réglée dans les Statuts et/ou le Règlement intérieur de la Commission du Codex Alimentarius et doit être tranchée dans le même sens que celle de l'admission de la CE à la FAO.

3. En attendant que ces problèmes soient résolus et que les amendements à apporter au Règlement intérieur et aux Statuts aient été adoptés, la CE devrait continuer à siéger en qualité d'observateur aux réunions du Codex, y compris celles du Comité sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations alimentaires qui doit se tenir à la fin de février 1995.

1<sup>er</sup> février 1995

2. UN GOUVERNEMENT PEUT-IL EXIGER QU'UNE CANDIDATURE RETENUE PAR LA FAO AUX FINS D'UN RECRUTEMENT SUR LE PLAN NATIONAL SOIT SOUMISE À SON EXAMEN ?

*Note adressée au Directeur général adjoint de la FAO*

Vous m'avez consulté au sujet de la lettre du Secrétaire principal du Ministère de l'agriculture [d'un Etat membre] dans laquelle il déclare qu'il est impératif que les candidatures retenues soient soumises à son examen et à son approbation. L'article VIII de l'Acte constitutif dispose que « les fonctionnaires de l'Organisation sont nommés par le Directeur général conformément à un règlement adopté par la Conférence » et l'article XXXIX.4 du Règlement général de l'Organisation se lit en partie comme suit : « ... les nominations, affectations et promotions du personnel sont laissées au libre choix du Directeur général ; celui-ci n'est pas tenu de prendre en considération les conseils ou les requêtes qui lui sont adressés ».

Ces dispositions des textes fondamentaux interdisent en principe d'accéder à la demande de [l'Etat membre en cause] tendant à ce que les candidatures retenues soient soumises à l'examen et à l'approbation de ses autorités. J'appelle à cet égard votre attention sur le passage du rapport du Comité des questions constitutionnelles et juridiques sur sa soixante-troisième session tenue en 1993 où le Comité souligne que « l'indépendance des fonctionnaires recrutés sur le plan national par rapport à l'influence d'une autorité quelconque en dehors de l'Organisation, tant en ce qui concerne le recrutement que l'exercice de leurs fonctions, [est] une condition fondamentale du nouveau système ».

Il y a lieu de noter à cet égard que l'accord sur la représentation de la FAO [dans l'Etat membre en cause] dispose que le représentant de la FAO et les membres expatriés de son personnel doivent être approuvés par le gouvernement avant d'être affectés à la représentation. Mais cette procédure d'approbation ne vise que les membres expatriés du personnel, lesquels sont déjà, en règle générale, fonctionnaires de la FAO et peuvent être envoyés en poste dans n'importe quel pays du monde. Les fonctionnaires recrutés sur le plan national ne peuvent, eux, être affectés que dans le pays dont ils sont ressortissants. Consentir à ce que l'« affectation » d'un fonctionnaire recruté sur le plan local soit soumise à l'approbation du gouvernement intéressé reviendrait en pratique à assujettir la « nomination » d'un fonctionnaire de la FAO à l'approbation du gouvernement. Si cette concession était faite au gouvernement [de l'Etat en cause], elle devrait aussi l'être à tous les gouvernements où doivent être nommés des fonctionnaires recrutés sur le plan national, ce qui marquerait la fin de

l'indépendance de la fonction publique internationale pour ce qui est des fonctionnaires recrutés sur le plan national.

21 mars 1995

---

### 3. QUESTION DE LA REPRÉSENTATION D'UN MEMBRE ASSOCIÉ DE LA FAO PAR LA PUISSANCE MÉTROPOLITAINE DONT IL RELÈVE

*Lettre adressée au Représentant permanent d'un Etat membre*

Nous nous référons à votre lettre du 10 mars 1995 dans laquelle vous nous consultez sur le point de savoir si un membre associé de la FAO pourrait, s'il le souhaitait, se faire représenter par la puissance métropolitaine dont il relève aux réunions des comités de la FAO ou des organes établis par des conventions ou accords conclus sous les auspices de la FAO. M. Stein a déjà appelé votre attention sur l'article III.3 de l'Acte constitutif qui dispose qu'« aucun délégué ne peut représenter plus d'un Etat Membre ou Membre associé ».

Je vous confirme que cette disposition, bien qu'elle figure dans un article intitulé « Conférence », est considérée comme d'application générale. Je suis donc d'avis que, du point de vue juridique, un membre associé ne peut pas demander à un autre pays, en l'occurrence la puissance métropolitaine dont il relève, de le représenter aux réunions des organes de la FAO. Le même principe vaut, selon moi, pour les réunions des organes établis sur la base de l'article XIV de l'Acte constitutif dès lors que les accords en cause ne contiennent pas de disposition autorisant expressément ce mode de représentation.

24 mars 1995

---

#### NOTES

<sup>1</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 962, p. 89.

<sup>2</sup> Ibid., vol. 1, p. 15.

<sup>3</sup> Ibid., vol. 95, p. 2; vol. 1209, p. 32; vol. 1280, p. 297. Voir également la Convention internationale des télécommunications conclue à Nairobi le 6 novembre 1982 (à paraître) et la Constitution et la Convention internationale des télécommunications conclues à Genève le 22 décembre 1992 (à paraître).

<sup>4</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11.

<sup>5</sup> Ibid., vol. 500, p. 223.

<sup>6</sup> A/CONF.67/16.

<sup>7</sup> C.I.J. Recueil 1989, p. 177.

<sup>8</sup> Document PAH/INF.78/2.

<sup>9</sup> *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 101.

<sup>10</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1513, p. 293.

<sup>11</sup> *Ibid.*, vol. 1522, p. 3.

<sup>12</sup> *Documents officiels du Conseil économique et social, deuxième année : cinquième session, Supplément n° 6*, partie II, document E/491, chap. III.

<sup>13</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 828, p. 107 et p. 305.

<sup>14</sup> Voir DP/1994/52.

<sup>15</sup> DP/1994/62.

<sup>16</sup> Ces activités, identifiées dans le rapport du Directeur exécutif (DP/1994/62), sont reprises dans le rapport en date du 22 novembre 1994 soumis conjointement par l'Administrateur et le Directeur exécutif au Conseil d'administration (DP/1995/6).

<sup>17</sup> DP/1994/62, par. 20.

<sup>18</sup> Voir le paragraphe 1 de la décision 94/32 du Conseil d'administration. Voir également le paragraphe 1 de la décision 94/12 conçu comme suit : « *Prend note* de l'intention manifestée par le Secrétaire général de renforcer le rôle du Programme des Nations Unies pour le développement en matière de coordination et de financement central, conformément à la résolution 47/199 et aux autres résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, et de veiller à ce que le Bureau des services d'appui aux projets *entreprene des activités de mise en œuvre plutôt que de financement...* » (les italiques sont de nous).

<sup>19</sup> Le paragraphe 3 de la décision 94/12 du Conseil d'administration se lit comme suit : « *Souligne* qu'il importe que [le BSP] continue de fonctionner dans le cadre du système des Nations Unies pour le développement et ne devienne pas un nouvel organisme. »

<sup>20</sup> DP/1995/7 du 23 novembre 1994 et DP/1995/7/Add.1 du 22 novembre 1994.

<sup>21</sup> Par sa résolution 1240 (XIII) du 14 octobre 1958 intitulée « Création du Fonds spécial », l'Assemblée générale a autorisé le Conseil d'administration à approuver le Règlement financier du Fonds spécial (prédécesseur du PNUD). Elle a arrêté les dispositions suivantes : « Le Fonds spécial sera régi par des dispositions financières conformes aux règles et politiques financières de l'Organisation des Nations Unies. Les dispositions financières relatives au Fonds seront élaborées par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en consultation avec le Directeur général, et soumises à l'approbation du Conseil d'administration, après examen par le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. »

<sup>22</sup> Voir le paragraphe 4 de la décision 94/12 du Conseil d'administration qui se lit : « *Souligne* la nécessité d'accroître encore le rôle du Conseil d'administration consistant à donner des directives au Bureau des services d'appui aux projets en matière de politique générale ainsi qu'à en assurer la supervision. »

<sup>23</sup> Voir le paragraphe 6 de la décision 94/12 du Conseil d'administration.

<sup>24</sup> Les seuls pouvoirs qui semblent être exclus de cette délégation sont celui d'accorder une indemnité en cas de décès, blessure ou maladie imputables à l'exercice de fonctions officielles et celui d'interpréter le Statut et le Règlement du personnel lorsque des questions de politique générale sont en jeu.

<sup>25</sup> Voir les résolutions de l'Assemblée générale 1448 (XIV) du 5 décembre 1959 et 1586 (XV) du 20 décembre 1960, autorisant le Secrétaire général « à contracter des emprunts à court terme auprès des gouvernements », ainsi que la résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949.

<sup>26</sup> Voir résolution 1739 (XVI) de l'Assemblée générale en date du 20 décembre 1961.

<sup>27</sup> Résolution 1448 (XIV) de l'Assemblée générale, par. 4.

<sup>28</sup> Voir, par exemple, les résolutions de l'Assemblée générale 31/197 du 22 décembre 1976, 32/73 A du 9 décembre 1978, 34/222 du 20 décembre 1979 et 35/216 B du 17 décembre 1980.

<sup>29</sup> Résolution 35/216 B de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1980.

<sup>30</sup> Il est à noter que le Règlement administratif de la Caisse commune des pensions spécifique à l'alinéa e) de son Introduction qu'« aux fins de l'article 18 des Statuts », qui stipule que « [I]es avoirs sont la propriété de la Caisse et sont acquis, mis en dépôt et détenus au nom de l'Organisation des Nations Unies », les mots « au nom de l'Organisation des Nations Unies » se rapportent notamment à l'inscription des avoirs de la Caisse au nom d'une ou de plusieurs personnes désignées par les établissements chargés de la garde des titres pour le compte de l'Organisation des Nations Unies ». Ainsi, le Comité mixte a, par la voie d'une disposition du Règlement administratif, délégué sa responsabilité en ce qui concerne l'inscription des avoirs de la Caisse. On ne peut toutefois pas considérer cette disposition comme autorisant une délégation de pouvoir en matière de placement des avoirs de la Caisse.

<sup>31</sup> Voir, par exemple, *Restatement (Second) Agency* § 18.

<sup>32</sup> Voir, par exemple, *Restatement (Second) Trusts* § 171.

<sup>33</sup> Voir, par exemple, *Restatement of Trust (Prudent Investor Rule)* § 227.

<sup>34</sup> Aux Etats-Unis par exemple, la gestion des trusts par les banques nationales est réglementée par le Conseil des gouverneurs du système de réserve fédéral ou par le Contrôleur de la circulation monétaire. La réglementation établie par le Contrôleur de la circulation monétaire exige que les banques nationales administrant des trusts comportent des départements distincts pour la gestion de ceux-ci et prévoit en outre l'assujettissement de ces départements à la supervision des directeurs de la banque ainsi que la nomination d'un comité des placements pour les trusts, d'un responsable administratif et d'un conseiller juridique compétent. Voir 12 C.F.R. §§ 9.1 et seq. Voir également, par exemple, *Restatement (Second) Trusts* § 171, al. e du commentaire.

<sup>35</sup> Voir, par exemple, *Restatement Trusts (Prudent Investor Rule)* § 227, al. j du commentaire.

<sup>36</sup> L'alinéa j du commentaire de la section 227 du *Restatement Trusts (Prudent Investor Rule)* envisage le cas d'une responsabilité fiduciaire déléguée par des trustee à des professionnels des placements possédant les techniques et l'expertise nécessaires pour mettre en œuvre une stratégie de placement particulière, peu familière aux trustee ou à leurs subordonnés. Le commentaire indique que, si une telle stratégie est prudente et profitable pour les bénéficiaires, alors, à supposer qu'elle soit retenue, une délégation de responsabilité avisée tendant à la mettre en œuvre serait conforme aux principes du mandat et du trust. Mais, même si la délégation est justifiée, elle ne répond, poursuit le commentaire, à l'impératif de la prudence que moyennant la « mise au point minutieuse de plans et arrangements judiciaires » parce que « lorsqu'ils délèguent, [les responsables fiduciaires] doivent investir, le cas échéant en faisant appel aux conseils et au concours d'autrui, l'expertise et le temps nécessaires pour pouvoir évaluer soigneusement en toute connaissance de cause les éventuels gestionnaires [en matière d'investissement]... et suivre la manière dont ils s'acquittent de leurs tâches ». Voir également, par exemple, *Restatement Trusts (Prudent Investor Rule)* § 227, al. j du commentaire.

<sup>37</sup> On notera, dans le même ordre d'idées, que ces règles générales interdisant les délégations déraisonnables de responsabilité décisionnelle en matière de placements sont reflétées dans l'*Employee Retirement Income Security Act* (Loi sur la sécurité des pensions de retraite des employés), section 402, c, 3 et 403, a, 2. Voir également le *Uniform Management of Institutional Funds Act* (Loi sur la gestion uniforme des fonds institutionnels), § 5. Voir aussi, par exemple, *Restatement Trusts (Prudent Investor Rule)* § 227, al. j du commentaire.

<sup>38</sup> Voir la résolution 248 (III) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1948; les Statuts promulgués sur la base de cette résolution ont prévu à l'article 23 la désignation d'un « Secrétaire du Comité mixte », « relevant du Comité mixte dans l'exercice de ses fonctions » et à l'égard duquel le Secrétaire général ne s'est vu attribuer qu'un pouvoir de nomi-

nation. L'article 22 a institué le Comité mixte et les articles pertinents des Statuts ont confié à ce dernier la supervision et l'administration de la Caisse.

<sup>39</sup> Voir les articles 19 et 20 des Statuts.

<sup>40</sup> Voir les articles 4 et 7 à 15 des Statuts. Rien dans les décisions de l'Assemblée générale concernant les Statuts de la Caisse des pensions ne permet de penser que l'Assemblée ait envisagé de confier à la fois au Secrétaire du Comité mixte et au Secrétaire général la responsabilité de l'administration de la Caisse. Le Comité mixte, assisté par son secrétaire, a été chargé d'administrer la Caisse tandis que le Secrétaire général s'est vu confier le soin de gérer, avec l'assistance du Comité des placements, les placements des avoirs de la Caisse.

<sup>41</sup> Voir les alinéas a et b de l'article 7 des Statuts.

<sup>42</sup> Bien entendu, le Secrétaire et le Secrétaire adjoint du Comité mixte et leurs collaborateurs sont engagés en qualité de fonctionnaires des Nations Unies et relèvent en conséquence de l'autorité du Secrétaire général pour tout ce qui n'est pas spécifiquement régi par les Statuts.

<sup>43</sup> Résolution 48/218 B de l'Assemblée générale en date du 29 juillet 1994.

<sup>44</sup> Bulletin du Secrétaire général ST/SGB/273 du 7 septembre 1994.

<sup>45</sup> Résolution 48/218 B de l'Assemblée générale, par. 5, c, iv.

<sup>46</sup> ST/SGB/273, par. 17.

<sup>47</sup> ST/SGB/273, par. 18.

<sup>48</sup> Ces définitions s'appliqueront, d'une manière générale, aux agents et autres personnes prenant part à des activités menées sous l'autorité de l'Organisation, compte tenu, selon que de besoin et s'il y a lieu, du statut propre de ces agents et autres personnes ou du type de lien qui les unit à l'Organisation. D'une manière générale, les « autres personnes » prenant part à des activités menées sous l'autorité des Nations Unies seront des sociétés ou des entrepreneurs individuels ayant avec l'Organisation des relations régies par un contrat identifiant, au moins partiellement, les recours ouverts à l'Organisation face aux comportements couverts par lesdites définitions.

<sup>49</sup> Voir en particulier le chapitre premier du Statut du personnel et les articles 4.1 et 4.2 du Règlement du personnel. D'une manière générale, le jugement porté sur un fonctionnaire dépend essentiellement du point de savoir non pas s'il a commis un acte prohibé mais s'il a fait preuve, comme la Charte lui en fait le devoir, des plus hautes qualités de travail, de compétence et d'intégrité.

<sup>50</sup> ST/IC/82/13 du 26 février 1982; section 1030 du Manuel d'administration du personnel des Nations Unies (vol. I).

<sup>51</sup> Les procédures applicables en cas de faute sont décrites au chapitre X du Statut et du Règlement du personnel, cependant que celles dont font l'objet les fonctionnaires dont les services ne donnent pas satisfaction sont décrites au chapitre IX et dans l'instruction administrative ST/AI/240/Rev.2 du 28 novembre 1984.

<sup>52</sup> Au paragraphe 7 de sa résolution 48/218 B, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de « veiller à ce que le dispositif mis en place protège les droits et l'anonymat des fonctionnaires et garantisse à tous le respect des formes régulières et un traitement équitable en cas d'enquête ». Ce dispositif est décrit en détail au paragraphe 18 du bulletin du Secrétaire général ST/SGB/273.

<sup>53</sup> A/C.5/795.

<sup>54</sup> A/AC.237/18(Part II)/Add.1 et Corr.1.

<sup>55</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1522, p. 3.

<sup>56</sup> Document CCW/CONF.I/GE/23, annexe III.

<sup>57</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1342, p. 137 et document CCW/CONF.I/16. (partie I).

<sup>58</sup> A/CONF.95/8 et A/CONF.95/15.

<sup>59</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1342, p. 137.

<sup>60</sup> Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, Vienne, 9 avril-22 mai 1969 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 70.V.6), Documents de la Conférence, p. 41.

<sup>61</sup> Ibid., p. 44.

<sup>62</sup> A/49/375.

<sup>63</sup> A/49/501, par. 31.

<sup>64</sup> A/46/185 et Corr.1, annexe.

<sup>65</sup> Modèle d'accord, par. 14.

<sup>66</sup> Ces orientations, qui sont propres à une mission, sont publiées par le Département des opérations de maintien de la paix à l'occasion de chaque opération de maintien de la paix. Compte tenu de la spécificité du personnel et des mouvements opérationnels de chaque opération de maintien de la paix, il y a lieu d'adapter les orientations en fonction de ses exigences opérationnelles propres. Toutefois, les dispositions relatives aux arrangements administratifs et financiers de caractère général sont identiques dans tous les cas.

<sup>67</sup> A/46/185 et Corr.1, annexe, par. 20.

<sup>68</sup> On notera que l'Assemblée générale examinera, à la session en cours, le rapport du Secrétaire général intitulé « Planification, budgétisation et administration efficaces des opérations de maintien de la paix » (A/48/945). Les paragraphes 82 à 84 de ce document contiennent des propositions de procédures qui pourraient remplacer les procédures utilisées actuellement pour déterminer les montants à rembourser aux Etats Membres au titre du matériel appartenant aux contingents. Les conclusions auxquelles l'Assemblée parviendra, après avoir examiné les propositions du Secrétaire général, pourraient avoir une incidence sur les obligations de remboursement de l'Organisation à l'égard des Etats au titre du matériel appartenant aux contingents.

<sup>69</sup> Voir l'Annexe aux Principes directeurs en matière de remboursement ayant trait à des opérations de maintien de la paix qui dispose dans sa partie pertinente qu'il incombe à l'Organisation de veiller au bon état de fonctionnement du matériel, y compris les réparations et la fourniture de pièces de rechange, dès le moment de la livraison du matériel au service des opérations de maintien de la paix.

<sup>70</sup> L'assurance aux tiers ne vise évidemment pas les dommages au matériel appartenant aux contingents et couvre uniquement le risque de dommage corporel ou de dommages aux biens encourus par des tiers.

<sup>71</sup> Voir les articles 4.3 et 8.1 de l'Accord type d'affrètement d'aéronef.

<sup>72</sup> Voir la section 5.03 du Manuel de passation des marchés du Service des achats et des transports.

<sup>73</sup> Nous croyons comprendre que les conditions de paiement sont les mêmes pour les aéronefs affrétés commercialement et pour ceux qui sont mis à disposition en vertu de lettres d'attribution.

<sup>74</sup> Dans sa résolution 49/233 A, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de présenter des propositions concrètes de modifications possibles des arrangements actuellement en vigueur pour les indemnités à verser en cas de décès ou de blessure de membres des contingents servant dans des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, sur la base des principes suivants :

- « a) Egalité de traitement de tous les Etats Membres;
- « b) L'indemnité perçue par l'intéressé ne doit pas être inférieure au montant remboursé par l'Organisation des Nations Unies;
- « c) Simplification des arrangements administratifs, dans la mesure du possible;
- « d) Règlement rapide des demandes d'indemnisation en cas de décès et d'invalidité. »

Elle l'a également prié de présenter des propositions concrètes pour chacune des options suivantes :



« a) Maintien du régime actuel, un niveau minimum raisonnable étant prévu pour les indemnités en cas de décès et d'invalidité;

« b) Application d'un régime prévoyant des taux standard de remboursement des indemnités;

« c) Application d'un régime d'assurance mondial uniforme couvrant tout le personnel militaire;

« d) Acceptation des propositions présentées par le Secrétaire général au paragraphe 71 de son rapport [c'est-à-dire application de la politique actuellement suivie en ce qui concerne les observateurs militaires, suivant laquelle le montant maximum de l'indemnité versée est de 50 000 dollars ou d'un montant égal au double du traitement annuel de l'intéressé, déduction faite des indemnités, si cette dernière somme est plus élevée] ».

<sup>75</sup> Voir par exemple les articles 12.2, 12.3 et 12.4 du Statut du personnel (qui disposent que le Règlement du personnel est édicté en application du Statut sous réserve des modifications ou suppressions que peut décréter l'Assemblée générale); la disposition 114.4 du Règlement financier prévoyant que les règles de gestion financière « peuvent être précisées et développées dans des instructions administratives publiées par le Secrétaire général adjoint à l'administration et à la gestion » (les italiques sont de nous), et la règle de gestion financière 114.5 disposant que « le Secrétaire général peut modifier les... règles [de gestion financière] sous réserve de ne pas contrevenir aux dispositions du Règlement financier ».

<sup>76</sup> Code des Etats-Unis, § 201.

<sup>77</sup> Code des Etats-Unis, titre 17, § 201, b.

<sup>78</sup> Code des Etats-Unis, titre 17, § 101. Nous n'avons pas cherché à déterminer, à la faveur d'une analyse comparée, si la règle du « travail salarié » existe dans d'autres systèmes juridiques mais nous tendons à penser qu'elle est, sous une forme identique ou voisine, la norme applicable aux productions originales réalisées par un employé dans le cadre de son emploi.

<sup>79</sup> Code des Etats-Unis, titre 17, § 201.

<sup>80</sup> Voir *Real Estate Data, Inc. v. Sidwell Co.*, 809 F.2d 366 (7th Cir. 1987), confirmé. 907 F.2d 770, autorisation de saisir l'instance supérieure refusée 498 U.S. 1088 (sauf convention contraire, le copyright appartient à la personne qui commande ce travail, non à celle qui le réalise même si cette dernière travaille à son propre compte).

<sup>81</sup> Voir par exemple *Aymes v. Bonelli*, 980 F.2d 857 (2d Cir. 1992) [où le Tribunal a dit qu'un programme informatique exigeant pour sa mise au point un haut degré de technicité, réalisé par un programmeur travaillant pour son propre compte ne constituait pas un « travail salarié » au sens de la loi sur le copyright].

<sup>82</sup> Voir Code des Etats-Unis, titre 17, § 201, b (les parties peuvent apporter des aménagements à la propriété du copyright par la voie d'un « accord écrit signé par elles »); voir également Code des Etats-Unis, titre 17, § 201, d, 1 [« [l]a propriété d'un copyright peut être transférée en totalité ou en partie par tout moyen approprié, y compris le jeu de la loi et peut être léguée par testament ou transmise en tant que bien personnel conformément aux lois applicables aux successions *ab intestat* »].

<sup>83</sup> Formulaire P.104 des Nations Unies.

<sup>84</sup> Je me demande à cet égard si le développement du « dialogue entre dirigeants gouvernementaux et hommes d'affaires » (qui, à ce que je crois comprendre, est l'objectif principal de la Fondation) peut vraiment être considéré comme « intéressant au premier chef l'Organisation ».

<sup>85</sup> D'après nos dossiers, le Bureau des affaires juridiques n'a pas été consulté quand la décision de parrainer la réunion de Bucarest a été prise.

<sup>86</sup> A/48/572.

<sup>87</sup> Par cette résolution, l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général de lui soumettre des propositions concernant la possibilité :

a) De mettre en place des mécanismes juridiques efficaces pour récupérer les fonds détournés, ainsi que le Comité consultatif [pour les questions administratives et budgétaires] l'a recommandé au paragraphe 53 de son rapport;

b) D'engager des poursuites pénales contre ceux qui ont commis des fraudes à l'égard de l'Organisation ".

<sup>88</sup> A/49/418, par. 32, d.

<sup>89</sup> Par exemple, la recommandation tendant à ce que l'Assemblée générale envisage de recommander aux Etats Membres : a) de prêter à l'Organisation des Nations Unies et aux autres Etats Membres leur concours en matière d'enquêtes et de poursuites pénales contre les individus qui spolient ou tentent de spolier l'Organisation des Nations Unies; b) d'envisager d'édicter des lois faisant des fraudes et tentatives de fraude commises au détriment de l'Organisation des infractions relevant de la juridiction des tribunaux nationaux et sanctionnées par des peines appropriées.

<sup>90</sup> Voir jugement n° 679 du Tribunal administratif : *Fagan*, par. XI.

<sup>91</sup> Voir les articles 36 et 37 du règlement intérieur de la CFPI.

<sup>92</sup> Voir l'article A.9, b du règlement intérieur du Comité mixte.

<sup>93</sup> Voir annexe 6 à la Convention relative à l'aviation civile internationale, 1<sup>re</sup> partie, chap. 4, par. 4.2.1.1, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 15, p. 295.

<sup>94</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1365, p. 307 (l'Accord). Amendement non publié.

<sup>95</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 195, p. 2; vol. 1209, p. 32; vol. 1281, p. 297. Voir aussi la Convention internationale des télécommunications, conclue à Nairobi le 6 novembre 1982 (à paraître) et la Constitution et la Convention de l'Union internationale des télécommunications conclues à Genève le 22 décembre 1982 (à paraître).