Extrait de :

NATIONS UNIES
ANNUAIRE JURIDIQUE

1997

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

Page

à la suite d'accusations de harcèlement sexuel ? — Décision de mutation — Question de savoir si des difficultés relationnelles ont donné lieu à une mise en garde adéquate — Tout fonctionnaire doit avoir la possibilité de réfuter les critiques dont il fait l'objet 536

2. *Jugement n° 1997-2 (23 décembre 1997) : Mme « B » contre le Fonds monétaire international* 541

Requête d'une fonctionnaire se plaignant de ne pas avoir été promue immédiatement après avoir assumé les fonctions d'un poste de rang supérieur et d'avoir rempli ces fonctions à un niveau inférieur à celui du poste pendant un an avant d'être promue — Droit interne du FMI — Le pouvoir de modifier la politique du personnel a-t-il été exercé par une autorité incompétente ? — Y a-t-il eu application rétroactive des dispositions pertinentes ? — Publicité limitée donnée à une annonce de changement de politique — Un avis de vacance de poste peut expliciter les normes-cadres applicables 541

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)

Questions commerciales

1. Utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies..... 547

Questions de responsabilité

2. Indemnisation en cas de maladie, d'accident ou de décès d'observateurs militaires ou d'observateurs de police civile participant à des opérations de maintien de la paix — Question de savoir si la maladie, l'accident ou le décès sont « imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies »..... 558

Questions de personnel

3. Question de l'acceptation de dons par des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies — Disposition 101.9 du Règlement du personnel. 565

Page

4. Conditions de service des fonctionnaires recrutés sur le plan local — Article 101 de la Charte des Nations Unies — Articles II et V de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies 567

Privilèges et immunités

5. Un Etat Membre est-il tenu d'accorder le taux de change légal le plus favorable ? — Article II, section 3, de la Convention du 13 février 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies 571
6. Statut juridique des ambassadeurs de bonne volonté des Nations Unies 573
7. Statut des fonds alloués et transférés aux gouvernements par la Commission de compensation des Nations Unies 575
8. Immunité des représentants et observateurs des organisations non gouvernementales assistant à des réunions des Nations Unies 577
9. Position de l'Organisation des Nations Unies en ce qui concerne les cotisations aux régimes nationaux de sécurité sociale — Statut des consultants engagés sur la base de contrats de louage de services — Article II, section 7, *b,* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies 579

Questions procédurales et institutionnelles

10. Définition de l'expression « pays en développement » telle qu'elle est utilisée aux Nations Unies — Résolution 47/187 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1992 581
11. Règles concernant les relations aux fins de consultation avec les organisations non gouvernementales — Résolution 1996/31 du Conseil économique et social en date du 25 juillet 1996..... 582
12. Modalités de l'exercice du droit à l'autodétermination par les territoires non autonomes 584
13. Question de la présentation de propositions par des organisations intergouvernementales au sein des commissions techniques du Conseil économique et social — Paragraphe 3 de l'article 69, alinéa *b* de l'article 71 et article 74 du règlement intérieur du Conseil économique et social — Décision 1995/201 du Conseil..... 588

Page

14. Restructuration du Secrétariat — Pouvoirs du Secrétaire général 589
15. Problèmes institutionnels se posant dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement 599
16. Participation de la Yougoslavie aux conférences internationales — Résolutions 47/1 et 47/229 de l'Assemblée générale 604
17. Pratique de l'Organisation des Nations Unies dans les cas où la représentation d'un Etat donne lieu à des revendications contestées ou concurrentes — Résolution 396 (V) de l'Assemblée générale . 606
18. L'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) peut-elle être considérée comme faisant partie du système des Nations Unies ? — Accord du 24 mai 1949 entre l'OMS et l'OPS — Accord du 23 mai 1950 entre l'Organisation des Etats américains et l'OPS 611

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 du droit de la mer 619

Affaire du navire *Saiga* (n° 1) [*Saint-Vincent-et-les Grenadines* c. *Guinée*] 619

Juridiction nationale dans la zone économique exclusive — Article 73, paragraphe 2, de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer — Droit de poursuite conféré par l'article 111 de la Convention 619

CHAPITRE VIII. DÉCISIONS DE TRIBUNAUX NATIONAUX

Philippines 641

Cour suprême des Philippines 641

La Constitution philippine et la participation des Philippines à la libéralisation universelle du commerce et à la mondialisation économique — Question d'une éventuelle annulation de la décision par laquelle le Sénat des Philippines a donné son assentiment à la ratification par le Président des

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)

QUESTIONS COMMERCIALES

1. UTILISATION DU NOM ET DE L'EMBLÈME DES NATIONS UNIES

MÉMORANDUM ADRESSÉ AU HAUT COMMISSAIRE ADJOINT PAR INTÉRIM DES NATIONS UNIES POUR LES DROITS DE L'HOMME

1. *Introduction*

1. Le présent exposé porte principalement sur les règles et la politique de l'Organisation touchant l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies par des entités extérieures et sur l'acceptation des dons et l'identification publique des donateurs. La section 2 passe en revue les règles concernant l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies par des entités extérieures, règles qui, comme la politique en la matière, découlent d'une résolution de l'Assemblée générale. La section 3 décrit la pratique la plus récente de l'Organisation dans ce domaine, à savoir celle qui a été suivie à l'occasion de la commémoration du cinquantième anniversaire, y compris les activités de la Fondation du cinquantième anniversaire de l'ONU. La section 4 traite brièvement de la pratique pertinente de l'UNICEF. La section 5 contient les conclusions qui se dégagent de l'analyse des règles, de la politique et de la pratique de l'Organisation.

2. *Aperçu général des règles et de la politique*

2.1. *Utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies par des entités extérieures*

2. L'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies est régie par la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décem-

bre 1946 qui s'intitule « Sceau officiel et emblème de l'Organisation des Nations Unies ». Cette résolution ne prévoit l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies qu'aux seules fins officielles de l'Organisation et interdit l'emploi de l'un et de l'autre par des entités extérieures sans l'autorisation du Secrétaire général. La partie pertinente de la résolution se lit comme suit :

« *L'Assemblée générale,*

« …

« 2. *Estime* qu'il est nécessaire de protéger le nom de l'Organisation, son emblème distinctif et son sceau officiel;

« *Recommande en conséquence :*

« *a*) Que les Membres des Nations Unies prennent toutes mesures appropriées d'ordre législatif ou autres, afin d'empêcher l'emploi, sauf autorisation du Secrétaire général des Nations Unies, de l'emblème, du sceau officiel et du nom des "Nations Unies" ainsi que de l'abréviation de ce nom en lettres initiales, notamment à des fins commerciales sous forme de marques de fabrique ou de commerce;

« *b*) Que l'interdiction prenne effet aussitôt que possible... ».

3. L'Organisation a pour politique de réserver l'utilisation du nom (complet ou abrégé) et de l'emblème des Nations Unies aux seules fins officielles de l'Organisation; l'utilisation de l'un et de l'autre à des « fins commerciales[1] » est interdite; et tout emploi du nom des Nations Unies à d'autres fins, non commerciales, est subordonné à l'autorisation explicite du Secrétaire général. A cet égard, il y a lieu de noter que le texte de la résolution pourrait être interprété comme formulant une simple mise en garde concernant l'utilisation du nom ou de l'emblème à des fins commerciales; mais le Bureau des affaires juridiques, restant dans la logique de cette interprétation, a maintes fois souligné que la politique établie de l'Organisation était de ne pas permettre ce type d'utilisation du nom et de l'emblème et indiqué en certaines occasions qu'une telle utilisation était interdite.

4. Mérite également d'être signalé le fait que le nom et l'emblème des Nations Unies sont protégés dans le monde entier et sans frais en vertu de l'article 6, *ter* de la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle sous réserve qu'ils ne soient pas utilisés à des fins commerciales. L'Organisation a donc depuis longtemps pour politique de ne pas autoriser l'utilisation de son nom ou de son emblème à des fins commerciales.

5. L'article 6, *ter* fait bénéficier le nom et l'emblème des « organisations internationales intergouvernementales » d'un régime de protection privilégié, puisque mondial et très peu onéreux, à condition que le nom et l'emblème aient été enregistrés auprès de l'Organisation mondiale

de la propriété intellectuelle et aient été communiqués aux Etats membres de l'OMPI. La Convention de Paris permet à toute organisation internationale intergouvernementale d'agir dans les pays qui y sont parties pour empêcher l'utilisation non autorisée de son nom et de son emblème. Il est à noter qu'en 1979, le Conseil d'administration de l'OMPI a décidé que les organes des « organisations internationales intergouvernementales » qui utilisaient leur nom et leur emblème dans le cadre d'activités commerciales perdaient le droit au régime privilégié prévu par l'article 6, *ter,* l'organisation en cause devant dès lors, comme n'importe quelle entité commerciale, présenter dans chaque pays une demande de protection, avec versement d'une redevance appropriée, pour chaque produit donnant lieu à l'utilisation du nom et de l'emblème enregistrés.

6. Si l'Organisation modifiait sa politique concernant l'utilisation commerciale du nom et de l'emblème des Nations Unies, elle risquerait de toute évidence de perdre le bénéfice du régime privilégié de protection à moindres coûts que prévoit la Convention de Paris, la protection souhaitée devant dès lors être obtenue dans chaque pays séparément. Faire droit à des demandes d'utilisation à des fins manifestement commerciales du nom et de l'emblème des Nations Unies pourrait entraîner une avalanche de demandes de cette nature émanant d'entités privées et exposer le Secrétaire général à d'éventuelles critiques de la part des Etats Membres vu la mise en garde contre l'utilisation à des fins commerciales contenue dans la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale.

7. La politique de l'Organisation concernant l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies est définie dans des directives internes, établies en 1972, pour l'examen des cas où se pose la question de l'emploi de l'emblème des Nations Unies. Selon ces directives, l'utilisation permanente du nom des Nations Unies du fait de son inclusion dans le titre d'une entité peut être autorisée au profit d'associations pour les Nations Unies agissant au niveau national ou local ou d'organisations non commerciales, à condition que l'inclusion du nom rende véritablement compte de la finalité de l'entité, qu'elle ne donne pas l'impression que celle-ci a un lien officiel avec l'ONU et qu'elle ait pour effet d'assurer à l'Organisation ou à certains de ses programmes un soutien ou un intérêt accrus.

8. Si une entité extérieure est autorisée à inclure le nom des Nations Unies dans son titre, elle peut aussi être autorisée à faire figurer l'emblème des Nations Unies à côté du sien propre sur son papier à entête et autres articles similaires[2]. Toutefois, il est d'usage pour l'Organisation d'exiger que figurent au-dessus de l'emblème les mots « United Nations » ou le sigle « UN » et, en dessous, les mots « We believe » ou « Our hope for mankind ». Ces additions indiquent que l'emblème des Nations Unies n'est pas utilisé à des fins officielles et qu'il est là pour exprimer un appui à l'Organisation. L'emblème de l'entité doit apparaître isolément et à quelque distance de celui des Nations Unies. Il est

à noter que d'une manière générale, l'Organisation a pour politique et pour pratique de n'accorder l'autorisation en cause qu'à des entités à but non lucratif.

9. Les entités extérieures qui sont autorisées à utiliser en permanence l'emblème des Nations Unies sur leur papier à en-tête et autres articles similaires sont naturellement conduites, puisqu'elles sont à but non lucratif, à mener des campagnes de collecte de fonds pour faire face à leurs dépenses; elles souhaitent alors que la documentation concernant ces campagnes (prospectus sollicitant des dons par exemple) porte leur en-tête accompagné notamment de l'emblème des Nations Unies. Cette manière de faire est considérée comme acceptable à condition que les fonds collectés soient destinés à contribuer à la réalisation des buts principaux de l'entité[3].

10. En conclusion, il convient de souligner que, sur la base de la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale, le Secrétaire général a établi une politique concernant l'octroi à des entités extérieures du droit d'utiliser l'emblème et le nom des Nations Unies.

2.2. *Utilisation du nom et de l'emblème à des fins de collecte de fonds*

11. S'agissant de l'identification publique des donateurs privés, l'ONU n'a pas édicté de norme, réglementation ou procédure particulière qui définisse le régime applicable en la matière[4]. Le point de savoir si le mode d'identification proposé est approprié est tranché au cas par cas et compte tenu de la politique relative à l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies et des règles applicables dans ce domaine aux entités extérieures.

12. Fidèle à la politique stricte d'interdiction de l'emploi du nom et de l'emblème des Nations Unies à des fins commerciales qu'elle a établie, l'Organisation s'oppose à ce que ses partenaires en affaires (particuliers ou entités) ne se réclament de leurs relations contractuelles avec elle[5]. Elle pourrait bien entendu instituer une politique semblable en ce qui concerne les donations privées, mais elle s'est jusqu'à présent abstenue de le faire.

13. De même qu'une donation privée peut être acceptée à condition d'être « compatible avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation » (article 7.2 du Règlement financier), l'identification publique de l'auteur d'une donation à l'Organisation peut en règle générale être admissible si elle est compatible avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation. Il en est ainsi si l'objectif de l'identification est non pas de promouvoir les produits ou services offerts par un donateur (dans l'hypothèse où il s'agit d'une entité commerciale) ou de favoriser autrement ses affaires mais d'appuyer l'Organisation et ses activités.

14. Les formes précises d'identification de l'auteur d'une donation qui sont compatibles avec les principes, les buts et les activités de

l'Organisation varient selon les circonstances propres à chaque cas d'espèce. Par le biais de l'agrément préalable, l'Organisation s'assure la possibilité d'exercer un contrôle en cette matière pour protéger ses intérêts.

15. Quant à savoir dans quelle mesure l'utilisation du nom et de l'emblème de l'Organisation peut être autorisée à des fins promotionnelles, l'analyse de la politique et de la pratique de l'ONU met en évidence la marge d'appréciation dont dispose le Secrétaire général dans ce domaine. Déterminer quand il y a utilisation à des fins commerciales ou, à l'autre extrême, quand la règle de la compatibilité avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation est respectée est dans bien des cas affaire de jugement. On peut soutenir que tout ce que fait une firme commerciale est de nature commerciale ou, à l'inverse, que l'utilisation sous certaines conditions du nom et de l'emblème des Nations Unies est dépourvue de caractère commercial *stricto sensu* et vise plutôt à appuyer l'ONU et ses activités. Il est révélateur à cet égard que des entités commerciales désireuses de faire des dons à l'ONU ou de parrainer tel ou tel de ses projets ont parfois été autorisées par elle à utiliser son nom et son emblème.

16. Une question délicate se pose dans ce contexte, celle de l'utilisation éventuelle de l'emblème des Nations Unies par une entité commerciale à des fins de collecte de fonds. Bien que les directives de 1972 permettent en principe l'utilisation de l'emblème des Nations Unies à de telles fins, le Bureau des affaires juridiques a, en de nombreuses occasions, déconseillé de faire participer l'ONU à des campagnes de collecte de fonds organisées par des tiers au motif que, sauf dans les cas très strictement délimités où l'Assemblée générale a autorisé le financement de projets des Nations Unies par des organisations privées et des particuliers, l'Organisation ne mène pas d'activités de collecte de fonds. La raison en est que de telles activités impliquent souvent des tractations directes avec des firmes commerciales et que, comme on l'a indiqué plus haut, le nom et l'emblème des Nations Unies ne peuvent pas être utilisés à des fins commerciales. Est également à prendre en compte le risque de mise en cause des privilèges et immunités de l'Organisation.

17. Ce que l'on redoute c'est que, si des problèmes surgissent dans le cadre de campagnes de collecte de fonds (irrégularités dans le processus d'appel de fonds et dans la gestion des fonds, réclamations de tierces parties ou difficultés avec les autorités fiscales de l'Etat dans lequel la société procédant à la collecte de fonds a son siège), l'Organisation ne se voie assigner en justice et que ses privilèges et immunités ne soient à cette occasion mis en cause. Le Bureau des affaires juridiques a en conséquence réagi négativement aux propositions tendant à faire participer l'Organisation à des campagnes d'appel de fonds menées par des tiers dès lors que les décisions opérationnelles touchant l'appel et le décaissement de fonds devaient être prises par des personnes qui, sans

avoir à répondre de leurs actes devant le Secrétaire général, prétendaient s'appuyer sur le nom et la réputation de l'Organisation pour collecter des fonds. De fait, lorsque des campagnes de collecte de fonds sont menées par des particuliers ou des entités utilisant le nom ou l'emblème des Nations Unies, elles se déroulent en étroite consultation avec l'Organisation et, souvent, conformément aux dispositions d'accords dûment conclus avec elle.

2.3. *Rôle de l'Organisation des Nations Unies dans la mise au point de documents et autres articles à but promotionnel à l'intention d'entités privées*

18. Les divers aspects de la question de l'utilisation par des entités privées de documents et autres articles visant à promouvoir leurs relations avec l'Organisation des Nations Unies et le rôle de celle-ci dans la production de tels documents et articles doivent être examinés à la lumière des critères appliqués par l'Organisation pour déterminer si et dans quelle mesure lesdits documents et articles peuvent employer le nom et l'emblème des Nations Unies. En aidant les entités privées à produire des documents et articles à but promotionnel visant à appuyer l'ONU et ses activités, il faut garder à l'esprit que[6] :

- Les documents et articles à but promotionnel doivent indiquer clairement que la collaboration de l'entité intéressée avec l'ONU n'est pas exclusive et ne signifie pas que l'Organisation cautionne les activités ou les services de ladite entité;

- La dignité du nom et de l'emblème des Nations Unies (et, le cas échéant, le signe distinctif du programme en cause) doit être protégée;

- Les documents et autres articles à but promotionnel doivent renseigner sur l'ONU, son œuvre et le programme dont s'agit et les faire largement connaître;

- Le nom et l'emblème des entités privées doivent être présentés en respectant certaines conditions de dimension et de couleur et en laissant suffisamment d'espace alentour pour ne pas créer de confusion dans l'esprit du public.

19. La pratique antérieure peut être instructive quant aux éléments à prendre en compte lorsqu'on envisage de faire participer l'Organisation à la production de documents et autres articles à but promotionnel, y compris l'utilisation de l'emblème. Il faut bien comprendre toutefois qu'en cette matière, chaque situation doit être examinée à la lumière de ses particularités.

3. *Commémoration du cinquantième anniversaire*

3.1. *Fonds d'affectation spéciale pour la célébration du cinquantième anniversaire de l'Organisation*

20. Les initiatives prises à l'échelle mondiale à l'occasion du cinquantième anniversaire ont visé à sensibiliser le public, par la communication et l'éducation, à l'œuvre et aux buts de l'Organisation et à susciter un regain d'appui pour les activités de celle-ci. A cette fin, le Secrétaire général a établi le Fonds d'affectation spéciale pour la célébration du cinquantième anniversaire de l'Organisation, destiné à être alimenté par des contributions volontaires des Etats Membres et du secteur privé, et notamment d'un nombre limité de commanditaires mondiaux et concessionnaires internationaux [voir le rapport du Comité préparatoire du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies (A/48/48, 17 septembre 1993)]. L'Assemblée générale a pris note de cette méthode de financement lorsqu'elle a adopté la résolution proposée par le Comité préparatoire.

3.2. *L'emblème du cinquantième anniversaire de l'Organisation et les directives concernant son utilisation*

21. Avec l'approbation de l'Assemblée générale, un emblème spécial et distinct a été créé pour le cinquantième anniversaire de l'Organisation. Les conditions d'utilisation de cet emblème dans le contexte de la commémoration du cinquantième anniversaire ont été précisées dans des directives établies par le secrétariat du cinquantième anniversaire dans le cadre général de la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale en date du 7 décembre 1946. Il a notamment été prévu que l'emblème ne serait utilisé que jusqu'à la fin de la célébration, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 1995 et à seule fin d'attirer l'attention sur des manifestations propres à servir la cause des Nations Unies ou de soutenir un de ses programmes. Il a également été indiqué dans les directives que l'emblème du cinquantième anniversaire ne devrait pas être employé en liaison avec une activité commerciale quelconque. Toute utilisation de l'emblème a été subordonnée à l'autorisation du secrétariat du cinquantième anniversaire et assujettie à des conditions énoncées dans des contrats ou accords de concession détaillés conclus avec des utilisateurs agréés et dont l'exécution a été suivie de près par le secrétariat du cinquantième anniversaire.

3.3 *La Fondation du cinquantième anniversaire de l'ONU*

22. Pour permettre aux entités du secteur privé des Etats-Unis de déduire de leurs impôts leurs contributions ou donations, une fondation bénéficiant de l'exonération fiscale au regard du droit des Etats-Unis, la Fondation du cinquantième anniversaire de l'ONU, a été établie avec l'approbation de l'Organisation afin d'assurer aux donations destinées

aux programmes du cinquantième anniversaire le bénéfice du système américain de déductibilité auquel l'ONU elle-même n'aurait pas autrement droit. La Fondation du cinquantième anniversaire a été créée conformément au droit de l'Etat de New York et elle a conclu avec l'ONU un accord de relation dans lequel il a été prévu qu'elle n'entreprendrait aucune campagne de collecte de fonds sans l'agrément préalable de l'Organisation et qu'elle ne pourrait utiliser l'emblème du cinquantième anniversaire que pour appuyer l'ONU, ses buts et ses objectifs ou les activités commémoratives. La règle a également été posée que l'emblème ne pourrait de toute manière être utilisé de façon à faire explicitement ou implicitement bénéficier tels produits ou services du parrainage ou de l'aval direct ou indirect de l'Organisation et devrait être systématiquement accompagné de la mention « En l'honneur du cinquantième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies » ou autre formule du même genre.

3.4. *Collecte de fonds à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU : commanditaires mondiaux et concessionnaires internationaux*

23. A titre exceptionnel, une opération limitée d'appel de fonds destinée à être menée par l'ONU à l'occasion de son cinquantième anniversaire en employant l'emblème correspondant a été autorisée par le Secrétaire général afin de recueillir des fonds et autres ressources auprès d'un nombre restreint de commanditaires mondiaux et concessionnaires internationaux. Il s'agissait pour l'Organisation de permettre, moyennant des donations substantielles, une utilisation promotionnelle limitée de l'emblème du cinquantième anniversaire à des fins non commerciales, étant entendu que les ressources ainsi recueillies ne seraient utilisées que pour financer des projets liés au cinquantième anniversaire, essentiellement dans le domaine de l'éducation et de la communication.

24. Il a été convenu que l'utilisation par un commanditaire mondial de l'emblème du cinquantième anniversaire serait autorisée et réglementée par un contrat exigeant que l'emblème soit utilisé à des fins non commerciales et en combinaison avec une légende exprimant l'appui du commanditaire mondial à la célébration du cinquantième anniversaire. Chaque contrat a été soumis avant signature au Comité des marchés aux fins d'examen. On trouvera ci-joint une analyse des accords conclus dans ce cadre avec des concessionnaires et commanditaires mondiaux.

4. *Pratique de l'UNICEF*

4.1. *L'UNICEF*

25. Le Fonds international de secours à l'enfance a été établi par l'Assemblée générale dans sa résolution 57 (I) du 11 décembre

1946, suite à une demande formulée par le Conseil économique et social à sa troisième session sur la base de l'Article 55 de la Charte des Nations Unies, avec le statut d'organe subsidiaire de l'Assemblée au sens de l'Article 22 de la Charte. Il a été rebaptisé Fonds des Nations Unies pour l'enfance par la résolution 802 (VIII) de l'Assemblée générale en date du 6 octobre 1953 mais continue d'être désigné par le sigle UNICEF (correspondant à son nom anglais d'origine).

26. La résolution 92 (I) ne mentionne pas expressément le nom et l'emblème de l'UNICEF mais le Bureau des affaires juridiques a eu pour politique constante de l'interpréter comme s'appliquant à l'emploi desdits nom et emblème vu que le Fonds est un organe subsidiaire de l'Organisation et que son nom et son emblème font référence aux Nations Unies. En conséquence, ce nom et cet emblème, comme ceux de l'Organisation elle-même, bénéficient non seulement de la protection découlant de la résolution de l'Assemblée générale et des mesures que les Etats Membres peuvent prendre chacun de leur côté mais aussi de celles que prévoit l'article 6, *ter* de la Convention de Paris.

4.2. *Utilisation du nom et de l'emblème de l'UNICEF pour la collecte de fonds*

27. L'emploi du nom et de l'emblème de l'UNICEF n'est donc permis qu'aux fins officielles du Fonds et leur utilisation à des fins commerciales est interdite[7]. Telle est la raison pour laquelle, par exemple, les entreprises qui fournissent des services à l'UNICEF n'ont pas le droit d'utiliser le nom et l'emblème de l'UNICEF pour leur avantage propre[8]. L'UNICEF a toutefois été autorisé par la résolution 57 (I) de l'Assemblée générale à recevoir des fonds, contributions et autres formes d'assistance provenant non seulement de gouvernements mais aussi « d'organisations bénévoles et de sources privées ou autres[9] ».

28. Telle qu'elle a toujours été interprétée et appliquée, cette autorisation permet à l'UNICEF de mener des campagnes d'appel de fonds qui impliquent normalement l'emploi du nom et de l'emblème du Fonds. A ce que nous croyons comprendre, l'utilisation du nom et de l'emblème de l'UNICEF aux fins de campagnes de ce genre est actuellement limitée : *a*) aux cartes et autres articles relevant de l'opération Cartes de vœux; *b*) aux comités nationaux pour l'UNICEF; et *c*) aux partenariats avec des firmes commerciales.

a) *Opération Cartes de vœux (OCV)*. C'est en 1949 que l'UNICEF a lancé l'OCV, conçue à l'origine comme une campagne de collecte de fonds de modeste envergure (la première carte a été réalisée à partir d'une aquarelle envoyée après la Seconde Guerre mondiale en 1949 par une jeune Tchécoslovaque en remerciement de l'aide apportée par le Fonds à son village détruit). En 1951, le Conseil d'administration de l'UNICEF a institué l'OCV, d'abord sous la forme d'un fonds, puis d'une division, et

enfin de l'opération Cartes de vœux actuelle. En 1959, les comités nationaux pour l'UNICEF ont pris en charge la distribution et la vente, dans leurs territoires respectifs, des cartes de vœux et autres articles (ours en peluche, tee-shirts, stylographes, calendriers, etc.). L'utilisation du nom et de l'emblème sur les cartes et articles OCV en question n'est pas considérée comme ayant une finalité commerciale puisque leur vente ne profite qu'aux programmes de l'UNICEF[10].

b) *Comités nationaux pour l'UNICEF.* Ces comités sont indépendants et distincts de l'UNICEF. Leur statut juridique relève de la compétence interne des Etats où ils ont leur siège. Les comités nationaux mènent des activités de plaidoyer et organisent des campagnes de collecte de fonds au profit de l'UNICEF, notamment en assurant la vente des cartes de vœux et autres articles de l'UNICEF. Ils déchargent l'UNICEF du soin de vendre et de diffuser les cartes et articles OCV et permettent aux donateurs de bénéficier d'exemptions fiscales au titre de leurs dons à l'UNICEF[11]. Les relations entre l'UNICEF et les comités nationaux sont régies par des accords d'accréditation. L'accord type d'accréditation actuellement en usage a été soumis au Conseil d'administration de l'UNICEF en 1995. Son article 2 autorise les comités nationaux à utiliser le nom et l'emblème de l'UNICEF en combinaison avec leur propre emblème[12] « à seule fin de réaliser les objectifs de l'Accord d'accréditation ». Les sous-comités ou comités régionaux établis par les comités nationaux ont la même faculté sous réserve des mêmes restrictions. Bien que les activités de collecte de fonds des comités nationaux consistent essentiellement dans la vente des articles OCV, elles revêtent une foule d'autres formes (concerts, dîners, spectacles (théâtre et cinéma), parrainage de cartes de crédit, etc.).

c) *Partenariats avec des firmes commerciales.* De tels partenariats peuvent être établis par l'UNICEF directement ou par l'entremise des comités nationaux. Il n'existe pas de directives officielles sur les critères applicables en la matière. Le principe semble toutefois largement admis que de tels partenariats ne doivent pas donner l'impression que l'UNICEF cautionne les produits de la firme commerciale avec laquelle ils sont conclus; cela dit l'association du Fonds avec une telle firme (il pourrait s'agir par exemple d'une entreprise fabriquant des mines terrestres ou exploitant de la main-d'œuvre enfantine) continue d'être soumise à un contrôle des implications politiques qu'elle comporte. Chaque situation doit donc être évaluée au cas par cas.

29. C'est ainsi que l'Organisation a, dans un certain nombre de cas, autorisé l'utilisation par des entités commerciales de l'emblème et du nom de l'UNICEF aux fins de campagnes de collecte de fonds. Une liste illustrative de ces cas figure en annexe.

30. D'autre part, l'UNICEF appose son nom et son emblème sur le matériel et les fournitures qu'il destine à ses programmes de coopé-

ration (et ce bien que la propriété en soit immédiatement transférée au gouvernement à l'arrivée dans le pays) afin d'indiquer que l'UNICEF en est le fournisseur[13].

4.3. *Acceptation par l'UNICEF de donations privées*

31. L'acceptation des donations privées est subordonnée à leur compatibilité avec les politiques et objectifs de l'UNICEF et à leur conformité avec le Règlement financier et les règles de gestion financière du Fonds. Elle implique également une évaluation des incidences politiques qui peuvent découler pour l'UNICEF de son association avec la personne ou l'organisation en cause (on pense par exemple, là encore, aux entreprises fabriquant des mines terrestres ou exploitant de la main-d'œuvre enfantine).

32. Il est pris acte des donations privées à l'UNICEF sur une base ad hoc, compte tenu de l'importance de la contribution et du statut du donateur, et sous des formes variées : simple lettre de remerciement émanant du directeur de programme ou du Directeur exécutif, publication d'un communiqué de presse ou d'une photographie, remise d'un présent ou annonce à la télévision ou à la radio. Il ne semble pas y avoir de règle établie ou de pratique constante en cette matière et on s'en remet normalement au jugement du fonctionnaire de l'UNICEF compétent. Le principe paraît toutefois admis qu'en prenant acte des donations, l'UNICEF ne cautionne pas les activités du donateur.

33. Il n'existe pas de règle ou de politique officielle quant à l'utilisation que peuvent faire les donateurs de l'expression de gratitude de l'UNICEF mais le principe semble généralement admis que les donateurs ne peuvent s'en prévaloir d'une manière qui donnerait l'impression que l'UNICEF cautionne leurs produits.

34. Quant aux comités nationaux pour l'UNICEF, leur pratique n'est pas non plus réglementée. Ils suivent les usages locaux touchant les conditions dans lesquelles il est pris acte des donations philanthropiques.

5. *Conclusion*

35. L'utilisation du nom et de l'emblème de l'Organisation est régie par la résolution 92 (I) de l'Assemblée générale et par la pratique et la politique de l'Organisation touchant l'application de cette résolution. Le Bureau des affaires juridiques a parfois, dans le passé, émis l'avis que la résolution 92 (I) interdit d'utiliser le nom et l'emblème à des fins commerciales. Il nous semble toutefois plus correct d'interpréter ce texte comme formulant non pas une interdiction mais une mise en garde. A cet égard, nous croyons que la question en jeu relève essentiellement de la politique générale, idée que le Bureau des affaires juridiques a également avancée.

36. Il ressort de la pratique que l'Organisation a pour politique bien établie d'interdire l'utilisation du nom et de l'emblème à des fins commerciales. Cette politique est dictée par la nécessité de conserver au nom et à l'emblème la protection dont ils jouissent en vertu du droit international tant qu'ils ne sont pas utilisés à des fins commerciales. Elle permet également à l'Organisation de se prémunir contre les risques financiers que comporte toute utilisation à des fins commerciales et, plus généralement, contre la menace que ferait peser sur les intérêts financiers et autres de l'Organisation l'utilisation de son nom et de son emblème dans des conditions ou par des individus ou entités qui desservent les buts, politiques et activités de l'Organisation. Nous recommandons en conséquence que l'Organisation reste fidèle à une politique stricte d'interdiction de l'emploi du nom et de l'emblème à des fins commerciales. Très diverses n'en sont pas moins, la pratique de l'Organisation en fait foi, les situations dans lesquelles le nom et l'emblème peuvent être utilisés, y compris par des entités commerciales, dès lors que le but essentiel est de soutenir les Nations Unies et que des mesures sont prises pour éviter de donner l'impression que l'Organisation cautionne les produits ou services offerts par ces entités.

26 novembre 1997

QUESTIONS DE RESPONSABILITÉ

2. INDEMNISATION EN CAS DE MALADIE, D'ACCIDENT OU DE DÉCÈS D'OBSERVATEURS MILITAIRES OU D'OBSERVATEURS DE POLICE CIVILE PARTICIPANT À DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX — QUESTION DE SAVOIR SI LA MALADIE, L'ACCIDENT OU LE DÉCÈS SONT « IMPUTABLES À L'EXERCICE DE FONCTIONS OFFICIELLES AU SERVICE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES »

Mémorandum adressé au Président du Comité consultatif pour les questions d'indemnités

1. Voici notre réponse à vos mémorandums du 1er novembre 1996 et du 24 juin 1997 dans lesquels, vous référant au cas des observateurs militaires ou observateurs de police civile (« les observateurs » ou « l'observateur »), vous nous consultez sur le point de savoir comment déterminer quand il y a maladie, accident ou décès imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies.

2. Vous précisez que si, le plus souvent, cette question ne pose pas de difficulté au Comité consultatif pour les questions d'indemnités eu égard aux circonstances factuelles, elle s'est révélée problématique dans des cas « limites » dont le Comité a récemment été saisi. Vous

signalez à cet égard que des demandes d'indemnité ont été présentées à l'ONU à raison, par exemple, du décès d'un observateur par noyade suite à une baignade durant une pause dans l'activité officielle; d'une blessure à l'œil subie par un observateur participant à une compétition de squash organisée par un club; de dommages dentaires causés à un observateur durant une partie de football; et de la mort d'un observateur tué dans une embuscade alors qu'il raccompagnait quelqu'un à sa porte après une réunion entre amis. Ces cas limites vous amènent à nous demander : *a*) de quel degré de souplesse il convient de faire preuve dans l'interprétation des dispositions pertinentes des Notices à l'usage des observateurs; *b*) s'il convient de considérer les observateurs comme étant à tout moment en service officiel tant qu'ils sont affectés dans la zone de la mission; et *c*) quelles questions le Comité consultatif doit soulever lorsqu'il examine ce type de réclamations, compte tenu en particulier du jugement rendu par le Tribunal administratif des Nations Unies dans l'affaire *Davidson* (n° 587) à propos des « risques particuliers ». Vous trouverez ci-après nos vues sur ces points.

A.—*Notices à l'usage des observateurs militaires/observateurs de police en mission*

3. Ainsi que vous l'indiquez, la question de l'indemnisation en cas de maladie, d'accident ou de décès est évoquée dans les Notices à l'usage des observateurs militaires/observateurs de police en mission qui sont établies à l'occasion de chaque opération. Conformément à ces Notices, l'ONU verse une indemnité en cas de maladie, d'accident ou de décès considérés par le Secrétaire général comme imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies[14] ». Les Notices excluent en revanche le versement d'une indemnité si la maladie, l'accident ou le décès sont dus à une faute intentionnelle de l'observateur, s'ils ont été intentionnellement provoqués par l'observateur ou si celui-ci a été victime de son intention de les provoquer chez autrui.

4. Les Notices disposent en outre que la maladie, l'accident ou le décès « sont réputés imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies » *si, alors qu'il n'y a ni faute intentionnelle ni intention de les provoquer de la part de l'observateur :*

> « *a*) La maladie, l'accident ou le décès sont la conséquence directe de l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies;
>
> « *b*) La maladie, l'accident ou le décès résultent directement du fait que l'observateur ou le contrôleur, en raison d'une affectation par l'Organisation des Nations Unies, se trouvait dans une région présentant des risques particuliers pour sa santé ou pour sa

sécurité, risques qui sont à l'origine de la maladie, de l'accident ou du décès; ou

« *c*) La maladie, l'accident ou le décès sont la conséquence directe d'un voyage effectué par des moyens de transport fournis par l'Organisation des Nations Unies ou à ses frais ou sur ses instructions, à seule fin de permettre à l'observateur ou au contrôleur d'exercer ses fonctions officielles; toutefois, les dispositions du présent alinéa ne s'appliquent pas aux déplacements à bord d'un véhicule automobile qui a été fourni par l'observateur ou le moniteur ou dont l'utilisation n'a été approuvée ou autorisée par l'Organisation des Nations Unies qu'à la demande de l'observateur ou du contrôleur et pour sa convenance personnelle[15]. »

La maladie, l'accident ou le décès sont donc, sauf s'il y a eu faute intentionnelle ou intention de les provoquer, considérés comme « imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies » et comme ouvrant droit à indemnité dans les trois cas susvisés.

B. — *Examen des critères*

5. Les paragraphes ci-après traitent des critères énoncés dans les Notices (et reproduits au paragraphe 4 ci-dessus) qui permettent de déterminer si la maladie, l'accident ou le décès doivent être considérés comme « imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies ».

Critère A

6. Selon le critère visé à l'alinéa *a* du paragraphe 4 ci-dessus (le « critère A »), la maladie, l'accident ou le décès sont, sauf s'il y a eu faute intentionnelle ou intention de les provoquer, « considérés comme imputables à l'exercice de fonctions officielles au service de l'Organisation des Nations Unies » et comme ouvrant par conséquent droit à indemnité « s'ils sont la conséquence directe de l'exercice de fonctions officielles à l'occasion d'une affectation par l'Organisation ».

7. Ce critère implique une relation causale entre l'accident et l'exercice de fonctions officielles. En d'autres termes, il doit ressortir des circonstances factuelles et autres qui entourent l'accident qu'il a un lien avec les fonctions de l'observateur. Pour établir l'existence d'un tel lien, il convient notamment de se demander si l'accident : *a*) est survenu alors que l'observateur s'acquittait de ses fonctions; *b*) est survenu en un lieu où l'observateur était censé se trouver aux fins de l'exercice de ses fonctions; et *c*) a résulté d'une activité se rapportant ou se rattachant à l'exercice de ses fonctions.

8. En ce qui concerne la subordination du droit à indemnité à l'existence d'un lien causal entre l'accident et l'emploi, référence peut être faite, par analogie, aux régimes nationaux d'indemnisation des accidents du travail. Pour indiquer qu'un lien causal est requis, on dit couramment que l'accident doit être survenu « par suite et dans le cadre de l'emploi ». Les expressions « par suite de l'emploi » et « dans le cadre de l'emploi » ne sont pas, dans ce contexte, synonymes. L'expression « par suite de l'emploi » se réfère à l'origine de la cause de l'accident. Par exemple, un accident se produit « par suite de l'emploi » lorsqu'il survient alors que l'intéressé s'acquitte d'une tâche ou d'une fonction qu'il est autorisé à remplir et qui vise, directement ou indirectement, à servir les intérêts de l'employeur. L'expression « dans le cadre de l'emploi », telle qu'elle est utilisée dans les régimes d'indemnisation des accidents du travail se réfère aux circonstances (moment, lieu, etc.) dans lesquelles l'accident s'est produit. Par exemple, un accident se produit « dans le cadre de l'emploi » lorsqu'il survient pendant les heures de travail, en un endroit où il est raisonnable que l'employé se trouve pour accomplir sa tâche et alors qu'il s'acquitte de cette tâche ou d'une activité ayant un rapport avec elle.

Critère B

9. Selon le critère visé à l'alinéa *b* du paragraphe 4 ci-dessus (« le critère B »), la maladie, l'accident ou le décès ouvrent droit à indemnité, sauf s'il y a eu faute intentionnelle ou intention de les provoquer, lorsqu'ils « résultent directement du fait que l'observateur, en raison d'une affectation par l'Organisation des Nations Unies, se trouvait dans une zone présentant des risques particuliers pour sa santé ou pour sa sécurité, risques qui sont à l'origine de la maladie, de l'accident ou du décès ».

10. Suivant ce critère, lorsque la maladie, l'accident ou le décès résultent directement du fait que l'observateur se trouvait dans une zone présentant des risques particuliers et lorsque ces risques sont à l'origine de la maladie, de l'accident ou du décès, le fait que l'observateur se trouvait dans la zone en question est suffisant pour ouvrir droit à compensation. Un lien de causalité doit donc exister entre les risques particuliers présentés par la zone de la mission et la maladie, l'accident ou le décès ayant pour origine ces risques particuliers. Toutefois, comme l'indiquent les Notices et la décision du Tribunal administratif dans l'affaire *Davidson* (voir par. 15 à 18), il convient, s'agissant de déterminer si de tels « risques particuliers » existent dans telle ou telle mission et s'ils sont à l'origine de la maladie, de l'accident ou du décès, d'adopter une approche souple. Selon la décision susvisée, lorsqu'il existe des risques particuliers qui peuvent avoir contribué à l'accident, à la maladie ou au décès,

l'Administration doit prouver que ces risques ne sont pas à l'origine de l'accident, faute de quoi elle est tenue à réparation.

Critère C

11. Selon le critère visé à l'alinéa *c* (« le critère C »), la maladie, l'accident ou le décès ouvrent droit à indemnité, sauf s'il y a eu faute intentionnelle ou intention de les provoquer, dès lors qu'ils sont « la conséquence directe d'un voyage effectué par des moyens de transport fournis par l'Organisation des Nations Unies ou à ses frais à seule fin de permettre à un fonctionnaire d'exercer ses fonctions officielles ». Le critère C exclut en outre de son champ d'application les cas où la maladie, l'accident ou le décès résultent de déplacements à bord de véhicules : *a*) qui ont été fournis par les observateurs eux-mêmes; ou *b*) dont l'utilisation n'a été approuvée ou autorisée par l'Organisation des Nations Unies qu'à la demande des observateurs ou pour leur convenance personnelle.

C.—*De quel degré de souplesse convient-il de faire preuve dans l'interprétation des Notices ?*

12. Sur ce point, les Notices disposent ce qui suit :

> « Les cas douteux seront examinés avec bienveillance compte tenu de tous les facteurs pertinents, y compris le point de savoir si la maladie, l'accident ou le décès auraient pu survenir lors de l'exercice de fonctions officielles[16]. »

13. Chaque réclamation doit être examinée en appliquant les critères énoncés aux paragraphes 3 et 4 ci-dessus, mais elle doit aussi l'être, eu égard à la clause citée au paragraphe 12 ci-dessus, d'une manière qui donne à son auteur le bénéfice du doute; en d'autres termes, une réclamation, à moins qu'elle ne soit manifestement irrecevable sur la base des critères énoncés dans les Notices (et rappelés à la section B ci-dessus), doit recevoir une suite favorable vu que les observateurs risquent leur vie au service de l'Organisation. Tel est d'ailleurs l'esprit dont s'inspirent les régimes d'indemnisation des accidents du travail de nombreux pays.

14. Cette approche est confortée par la décision rendue par le Tribunal administratif des Nations Unies dans l'affaire *Davidson* (jugement n° 587). La réclamation était présentée en l'espèce au nom d'un fonctionnaire sur la base de l'appendice D et non au nom d'un observateur sur la base d'une Notice, mais elle portait sur l'interprétation des critères dont dépend le droit à indemnité en vertu de l'article 2, *b* de l'appendice D, critères qui sont pratiquement identiques à ceux que prévoient les Notices. Le jugement fournit donc de précieuses indications pour l'interprétation des Notices.

15. Dans cette affaire, le fonctionnaire avait été victime à Bangui, en République centrafricaine, d'une crise cardiaque qui lui avait

coûté la vie. La cause de la crise cardiaque n'était pas claire car l'intéressé n'avait pas été médicalement suivi de près avant son décès. Le dossier montrait toutefois à l'évidence qu'il travaillait extrêmement dur dans une ville, Bangui, qui était dépourvue des installations médicales des plus élémentaires. Sa veuve, ayant présenté en vain une réclamation au Comité consultatif pour les questions d'indemnités, avait saisi la Commission paritaire de recours qui avait recommandé que l'affaire soit réouverte et que la réclamation soit examinée dans une perspective moins étroite. La procédure avait été reprise et une commission médicale établie. La Commission médicale avait notamment conclu que l'absence d'installations médicales constituait un risque particulier mais elle s'était refusée à considérer ce facteur comme une cause du décès vu que le rôle qu'il avait joué n'était pas médicalement établi, le dossier médical ne contenant guère plus que quelques observations du praticien local. Sur la base du rapport de la Commission, le Comité consultatif avait de nouveau rejeté la réclamation sans motiver son avis.

16. Le Tribunal a sévèrement critiqué la manière dont avait procédé la Commission médicale qui, a-t-il souligné, avait fait porter ses conclusions sur le point de savoir si le décès ouvrait droit à indemnisation (formulant ainsi une appréciation juridique) au lieu de se prononcer sur les causes *médicales* du décès. Le Tribunal a également blâmé la Commission pour avoir affirmé que le facteur de la surcharge de travail imposée au requérant ne pouvait pas être considéré comme suffisamment important pour faire du décès la conséquence directe de l'exercice de fonctions officielles selon les termes de l'appendice D; il a souligné que, ce faisant, la Commission avait, au lieu d'émettre un avis médical sur l'état pathologique du fonctionnaire défunt, donné une interprétation juridique d'une disposition statutaire (voir par. V à VIII du jugement).

17. Chose plus importante encore du point de vue de la question à l'examen, le Tribunal a déclaré que lorsqu'ils étaient affectés à une région présentant un risque particulier, les fonctionnaires ou leurs ayants droit n'avaient pas à apporter la preuve, en cas de décès ou d'accident, que le risque particulier en était cause. Le Tribunal s'est exprimé comme suit :

> « XV. Le consentement d'un fonctionnaire, tel que le mari de la requérante, à être affecté à une région présentant des risques particuliers ne fonde pas le défendeur à soutenir que le fonctionnaire a assumé par là les risques en question. L'alinéa ii du paragraphe *b* de l'article 2 de l'appendice D n'aurait aucun sens si le consentement à une affectation que le Secrétaire général est autorisé à ordonner en vertu du Statut du personnel était considéré comme l'acceptation du risque particulier par le fonctionnaire. Il ne serait pas non plus équitable, lorsqu'un fonctionnaire est affecté à une région présentant des risques particuliers, de faire endosser au fonctionnaire les aléas d'une telle affectation en établissant des normes indûment restric-

tives pour l'application de l'alinéa ii du paragraphe *b* de l'article 2. Le Tribunal n'interprète pas cette disposition comme visant à créer des obstacles déraisonnables dans le cadre de l'appendice D dans des affaires telles que celle-ci. *Lorsqu'une commission médicale constate régulièrement, comme en l'espèce, l'existence d'un risque particulier qui constitue un facteur aggravant et a diminué les chances de survie, cela équivaut à constater que, dans le rapport de cause à effet, le risque particulier a joué un rôle suffisant pour être considéré comme étant à l'origine du décès.* Le Tribunal conclut que, dans les circonstances de l'espèce, le décès a pour origine, au sens de l'alinéa ii du paragraphe *b* de l'article 2 , le risque particulier que constituait l'absence, à Bangui, de facilités et de personnel à même de traiter des urgences cardiaques. En conséquence, la décision du défendeur doit être annulée et la requérante a le droit d'être indemnisée en vertu de la disposition 106.4 et de l'appendice D du Règlement du personnel. » (les italiques sont de nous).

18. Le Tribunal est parti du principe que les fonctionnaires peuvent être nommés par le Secrétaire général dans n'importe quel lieu d'affectation, y compris les lieux d'affectation comportant des sujétions mais qu'ils doivent être pris en charge s'ils tombent malades et leurs ayants droit être indemnisés s'ils décèdent en service. Le même principe doit s'appliquer par analogie aux observateurs qui sont affectés à des missions périlleuses sur le terrain vouées à se dérouler dans un climat hostile et tendu. Le jugement comporte un autre aspect important qui concerne la charge de la preuve dans l'hypothèse où la cause de la maladie, de l'accident ou du décès n'est pas apparente en raison notamment de l'absence de dossier médical. Dans les zones de mission et autres zones comportant des sujétions et dans toutes les autres zones dépourvues d'installations médicales modernes aisément accessibles où les fonctionnaires doivent travailler sous pression pendant de longues heures, l'Administration doit se garder de toute interprétation étroite des dispositions de protection sociale qui figurent, s'agissant des observateurs, dans les Notices et, s'agissant des fonctionnaires, dans l'appendice D.

D.—*Questions particulières que devrait soulever le Comité consultatif pour les questions d'indemnités lorsqu'il examine des réclamations du type dont s'agit*

19. Vous nous demandez d'indiquer quelles questions particulières le Comité consultatif devrait soulever lorsqu'il examine le type de réclamations dont s'agit. Nous avons longuement réfléchi à votre demande mais comme vous pouvez vous en rendre compte, chaque cas d'espèce doit être évalué à la lumière des circonstances factuelles et autres qui lui sont propres. Il n'existe pas de méthode ou de questionnaire standard pour procéder à une telle évaluation.

20. La question de savoir si une indemnité est due dans les cas visés au paragraphe 2 de votre mémorandum (et rappelés au paragraphe 2 du présent mémorandum) doit donc être tranchée après examen des circonstances factuelles et autres de chaque cas d'espèce. Mais l'analyse des trois critères susvisés devrait en faciliter l'application, avec souplesse et sans rigidité excessive, dans les divers contextes factuels. Si le Comité consultatif pour les questions d'indemnités le souhaite, nous examinerons bien volontiers chacun des cas litigieux et vous ferons connaître notre avis.

7 août 1997

QUESTIONS DE PERSONNEL

3. QUESTION DE L'ACCEPTATION DE DONS PAR DES FONCTIONNAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES — DISPOSITION 101.9 DU RÈGLEMENT DU PERSONNEL

MÉMORANDUM ADRESSÉ AU CHEF DE CABINET DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

1. Nous nous référons à votre note du 15 juillet 1997 demandant au Secrétaire général adjoint à la gestion et au Conseiller juridique un avis sur les règles et pratiques de l'Organisation en matière d'acceptation de dons par les fonctionnaires des Nations Unies. Le Conseiller juridique a identifié les règles juridiques pertinentes, lesquelles sont énoncées ci-après, et s'en remet au Secrétaire général adjoint à la gestion du soin de vous renseigner sur leurs modalités d'application.

Résumé de l'avis

2. Aux termes des dispositions du Statut et du Règlement du personnel reproduites ci-dessous, l'acceptation de dons d'origine gouvernementale est strictement interdite. L'acceptation de dons provenant d'autres sources est admissible (moyennant autorisation préalable) dans des cas exceptionnels.

Justification détaillée de l'avis

3. L'article 1.6 du Statut du personnel est conçu comme suit :

> « Aucun fonctionnaire ne peut accepter d'un gouvernement une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ni une rémunération, si ce n'est pour services de guerre; aucun fonctionnaire ne peut accepter d'une source extérieure à l'Organisation une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ni une rémunération, s'il n'a obtenu au préalable l'assentiment du Secrétaire général. Ce dernier ne donne son assentiment que dans des cas exceptionnels et si l'acceptation de la part du fonctionnaire

n'est incompatible ni avec les termes de l'article 1.2[17] du Statut du personnel ni avec le statut de fonctionnaire international de l'intéressé. »

4. La disposition 101.9 du Règlement du personnel dispose ce qui suit :

« *a*) Aucun fonctionnaire ne peut accepter d'une source extérieure à l'Organisation une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ni une rémunération s'il n'a obtenu au préalable l'assentiment du Secrétaire général;

« *b*) Le Secrétaire général ne donne pas son assentiment si la distinction honorifique, la décoration, la faveur, le don ou la rémunération émanent d'un gouvernement, exception faite des décorations pour services de guerre antérieurs à la nomination de l'intéressé;

« *c*) Si la distinction honorifique, la décoration, la faveur, le don ou la rémunération émanent d'une source non gouvernementale, le Secrétaire général ne donne son assentiment que dans des cas exceptionnels et si l'acceptation de la part du fonctionnaire n'est incompatible ni avec les termes de l'article 1.2 du Statut du personnel ni avec le statut de fonctionnaire international de l'intéressé;

« *d*) Les dispositions des alinéas *b* et *c* n'interdisent pas d'approuver l'acceptation :

« i) De distinctions universitaires;

« ii) Du remboursement des frais de voyage et de subsistance liés à des activités dûment autorisées;

« iii) De témoignages de caractère commémoratif ou honorifique, tels que parchemins ou trophées. »

5. Il est donc strictement interdit aux fonctionnaires d'accepter d'un gouvernement une distinction honorifique, une décoration, une faveur, un don ou une rémunération si ce n'est pour services de guerre. Cette interdiction est expressément énoncée à l'article 1.6 du Statut du personnel, adopté, comme toutes les autres dispositions du Statut, par l'Assemblée générale, et le Secrétaire général n'a pas le pouvoir d'y déroger.

6. L'article 1.6 du Statut du personnel précise que l'acceptation d'une distinction honorifique, d'une décoration, d'une faveur, d'un don ou d'une rémunération ne peut être autorisée que dans des cas exceptionnels et si elle n'est incompatible ni avec les termes de l'article 1.2 du Statut du personnel ni avec le statut de fonctionnaire international de l'intéressé.

7. Conformément à l'instruction administrative pertinente, intitulée « Application du Statut et du Règlement du personnel » (ST/AI/234/Rev.1 du 22 mars 1989), l'application de l'article 1.6 du Statut du per-

sonnel concernant l'approbation à laquelle est subordonnée l'acceptation d'une distinction honorifique, d'une décoration, d'une faveur, d'un don ou d'une rémunération provenant d'une source extérieure à l'Organisation relève de la compétence du Sous-Secrétaire général à la gestion des ressources humaines.

16 juillet 1997

---

4. CONDITIONS DE SERVICE DES FONCTIONNAIRES RECRUTÉS SUR LE PLAN LOCAL — ARTICLE 101 DE LA CHARTE DES NATIONS UNIES — ARTICLES II ET V DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

MÉMORANDUM ADRESSÉ AU CHEF DE LA SECTION JURIDIQUE DU BUREAU DES RESSOURCES HUMAINES DU PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT

1. Nous nous référons à vos mémorandums du 17 juin 1997 et du 2 juillet 1997 dans lesquels vous nous consultez au sujet d'une note verbale du Ministère des affaires étrangères d'un Etat Membre en date du 3 juin 1997 relative aux conditions de service du personnel local de diverses entités, au nombre desquelles les organisations internationales opérant dans cet Etat Membre.

2. La note verbale indique que la législation de l'Etat Membre en cause assujettit le recrutement du personnel local aux conditions suivantes :

a) Les membres de ce personnel doivent être engagés en vertu d'un contrat conforme au droit du travail de l'Etat Membre;

b) Les ressortissants de l'Etat Membre doivent avoir priorité sur les ressortissants d'autres Etats;

c) L'Organisation doit, en cas de recrutement sur le plan local, verser la cotisation patronale au régime de sécurité sociale national;

d) Une liste des membres du personnel local indiquant leur nationalité, la date de leur engagement et leur numéro de sécurité sociale doit être remise à la fin de chaque année au Ministère des affaires étrangères.

Résumé directif

3. Pour les raisons exposées plus loin, les conditions énumérées ci-dessus, à l'exception de la quatrième, sont incompatibles : *a*) avec le libellé sans équivoque du paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte qui

définit les normes régissant le recrutement du personnel; *b*) avec le principe, aujourd'hui universellement admis, que les conditions d'emploi des membres du personnel des Nations Unies découlent exclusivement du Statut du personnel établi par l'Assemblée générale et du Règlement du personnel édicté par le Secrétaire général pour appliquer le Statut; et *c*) avec la position constante de l'Organisation selon laquelle l'obligation de cotiser à un régime de sécurité sociale national ne doit pas s'étendre aux membres de son personnel, quels que soient leur nationalité et leur lieu d'affectation.

Justification détaillée de l'ONU

I.—LES TEXTES DE BASE DE L'ONU

4. La Charte des Nations Unies contient les dispositions suivantes :

Article 101, paragraphe 1 :

> « Le personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale. »

Article 101, paragraphe 3 :

> « 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. Sera dûment prise en considération l'importance d'un recrutement effectué sur une base géographique aussi large que possible. »

5. Le paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte charge l'Assemblée générale d'arrêter le Statut régissant les conditions de service des fonctionnaires. L'article 4.1 du Statut établi par l'Assemblée conformément au paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte contient la disposition suivante :

> « [e]n vertu de l'Article 101 de la Charte, c'est au Secrétaire général qu'il appartient de nommer les fonctionnaires. Au moment de sa nomination, chaque fonctionnaire... reçoit une lettre de nomination établie conformément aux dispositions de l'annexe II du présent Statut... ».

L'annexe II du Statut du personnel prévoit notamment que les nominations sont régies par les dispositions du Statut et du Règlement du personnel applicables à la catégorie des nominations dont il s'agit.

6. L'article II, section 7, *a,* et l'article V, section 18, *b,* de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies en date du 13 février 1946 (la « Convention générale ») à laquelle l'Etat Membre

en cause a adhéré sans réserve en 1957 se lisent respectivement comme suit :

Article II, section 7

« 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. »

Article V, section 18

« Les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies :

« …

« *b*) Seront exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies. »

Par sa résolution 76 (I) du 7 décembre 1946, l'Assemblée a convenu que les dispositions de l'articles V de la Convention générale et celles de l'article VII (qui prévoit la délivrance du laissez-passer des Nations Unies aux « fonctionnaires ») devaient s'appliquer à tous les membres du personnel des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont « recrutés sur place et payés à l'heure ». Ainsi donc, les membres du personnel de l'Organisation recrutés sur le plan local, à l'exception de ceux qui sont payés à l'heure, ont droit aux privilèges et immunités accordés aux « fonctionnaires » par les articles V et VII de la Convention générale.

7. L'Accord de base type relatif à une assistance du Programme des Nations Unies pour le développement conclu entre le Gouvernement de l'Etat Membre en cause et le PNUD le 13 mai 1982 contient des dispositions qui se lisent comme suit :

« ARTICLE IX. PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

« 1. Le Gouvernement appliquera à l'Organisation des Nations Unies et à ses organes, y compris le PNUD et les organes subsidiaires de l'Organisation des Nations Unies faisant fonction d'organisations chargées de l'exécution de projets du PNUD ainsi qu'à leurs biens, fonds et avoirs et à leurs fonctionnaires, y compris le Représentant résident 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

« Article II. Formes d'assistance

« 4. *b* La mission du PNUD dans le pays sera en outre dotée du personnel que le PNUD jugera nécessaire pour assurer la bonne marche des travaux. Le PNUD notifiera au Gouvernement, de temps à autre, le nom des membres du personnel de la mission et des membres de leur famille et toute modification de la situation de ces personnes. »

II. — LA LÉGISLATION DE L'ÉTAT MEMBRE EN CAUSE VUE DANS LA PERSPECTIVE DE CES DISPOSITIONS

8. Se fondant sur les dispositions de la Charte et du Statut du personnel citées plus haut, l'Organisation a dégagé le principe, aujourd'hui universellement admis, que les conditions de service des membres du personnel des Nations Unies découlent exclusivement du Statut du personnel établi par l'Assemblée générale et du Règlement du personnel édicté par le Secrétaire général pour appliquer le Statut et ne sont donc pas soumises au droit du travail national.

9. Bien que les conditions d'emploi locales soient prises en considération pour fixer les émoluments des agents des services généraux et bien que la Charte exige qu'il soit dûment tenu compte des exigences de la répartition géographique dans le recrutement du personnel, une disposition faisant obligation au Secrétaire général de donner *priorité* à une nationalité sur une autre va à l'encontre du libellé sans équivoque du paragraphe 3 de l'Article 101 de la Charte. Au surplus, la législation nouvellement promulguée de l'Etat Membre en cause n'est pas en harmonie avec le paragraphe 4, *b* de l'article II de l'Accord de base type d'assistance (voir le paragraphe 7 ci-dessus), par lequel le gouvernement de cet Etat reconnaît le droit du PNUD d'employer dans le pays le personnel qu'il juge nécessaire pour assurer la bonne marche de ses travaux. En pratique toutefois, les membres du personnel recrutés sur le plan local sont souvent des ressortissants de l'Etat dans lequel le bureau des Nations Unies est installé car les fonctions qu'ils doivent remplir exigent généralement la maîtrise de la langue locale.

10. Comme, par surcroît, le Statut et le Règlement du personnel prévoient au profit des fonctionnaires un système complet de sécurité sociale[18], l'Organisation s'en tient fidèlement à la position selon laquelle les membres de son personnel ne doivent pas être soumis à l'obligation de cotiser à un régime national de sécurité sociale[19]. Elle reste également d'avis que le prélèvement obligatoire de cotisations à des régimes nationaux de sécurité sociale n'est pas conforme à l'article V, section 18, *b,* de la Convention générale ni à l'article II, paragraphe 4, *b*, de l'Accord de base type d'assistance (voir *supra* par. 7). Ayant ainsi arrêté de longue date une politique et une pratique désormais universellement admises, l'Organisation ne participe pas aux régimes nationaux de sécurité sociale

des Etats Membres, au moins de ceux qui n'ont pas formulé de réserve à l'article V, section 18, *b,* de la Convention générale.

11. Nous estimons que les dispositions de la nouvelle législation exigeant la communication de certains renseignements sont incompatibles avec l'article II, paragraphe 4, *b,* de l'Accord de base type d'assistance.

12. Enfin, nous soulignons que notre réponse concerne les fonctionnaires de l'Organisation, c'est-à-dire les personnes ayant reçu une lettre de nomination conformément aux séries 100, 200 et 300 du Règlement du personnel. Les titulaires de contrats de louage de services ont le statut non pas de fonctionnaires de l'Organisation mais de travailleurs indépendants et sont donc assujettis à la législation locale ainsi qu'aux impôts et cotisations de sécurité sociale qu'elle prévoit.

13. Le Représentant résident du PNUD dans l'Etat Membre en cause souhaitera peut-être adresser au Ministère des affaires étrangères une note verbale inspirée du projet que nous avons établi et que nous vous communiquons ci-joint.

12 septembre 1997

PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS

5. UN ÉTAT MEMBRE EST-IL TENU D'ACCORDER LE TAUX DE CHANGE LÉGAL LE PLUS FAVORABLE ? — ARTICLE II, SECTION 3, DE LA CONVENTION DU 13 FÉVRIER 1946 SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

TÉLÉCOPIE ADRESSÉE AU CONSEILLER JURIDIQUE AU SIÈGE DE L'OFFICE DE SECOURS ET DE TRAVAUX DES NATIONS UNIES POUR LES RÉFUGIÉS DE PALESTINE DANS LE PROCHE-ORIENT

1. Nous nous référons à votre télécopie du 7 janvier 1997 concernant le taux de change appliqué par un Etat Membre. Voici nos commentaires.

2. Des renseignements fournis, il ressort non seulement que l'UNRWA ne bénéficie pas dans le pays du taux de change le plus favorable mais aussi que ses avoirs ont été gelés par la Banque commerciale centrale et que les autorités de l'Etat Membre en cause ont apporté des restrictions à son droit de détenir et de transférer librement des fonds en violation de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention) à laquelle ce même Etat a adhéré sans réserve le 29 septembre 1953.

3. Pour ce qui est du taux de change, il convient de noter que la Convention n'impose pas expressément aux Etats Membres l'obligation d'accorder à l'Organisation des Nations Unies le taux de change légal le

plus favorable. Le fait est toutefois que, sur la base de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies (voir *infra* par. 8), la politique et la pratique établies des Etats Membres est d'accorder à l'Organisation et à ses organes et organes subsidiaires le taux de change légal le plus favorable. L'Etat Membre en cause s'est lui-même juridiquement engagé à le faire à l'article X 1, *e* de son accord avec le Programme des Nations Unies pour le développement signé le 12 mars 1981.

4. Nous notons que le Gouvernement intéressé a implicitement contesté le statut d'organisation internationale de l'UNRWA pour l'exclure du cercle des organisations internationales et régionales bénéficiant du taux de change le plus favorable. Il conviendrait de rappeler aux autorités compétentes du pays que l'UNRWA a été établi par l'Assemblée générale dans sa résolution 302 (IV) du 8 décembre 1949 et est donc un organe subsidiaire de l'ONU, laquelle est indubitablement une organisation internationale.

5. S'agissant du gel des avoirs de l'UNRWA par la Banque commerciale centrale, il convient de faire référence à l'article II, section 3, de la Convention qui dispose que les « biens et avoirs [de l'Organisation], où qu'ils se trouvent et quel que soit leur détenteur, sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative ».

6. S'agissant enfin des restrictions apportées au droit de l'UNRWA de détenir et de transférer librement des fonds, mention doit être faite de l'article II, section 5, de la Convention qui dispose que « [s]ans être astreinte à aucun contrôle, réglementation ou moratoire financier,

> « *a*) L'Organisation peut détenir des fonds, de l'or ou des devises quelconques et avoir des comptes en n'importe quelle monnaie;
>
> « *b*) L'Organisation peut transférer librement ses fonds, son or ou ses devises d'un pays dans un autre ou à l'intérieur d'un pays quelconque et convertir toutes devises détenues par elle en toute autre monnaie. »

7. En tant qu'organe subsidiaire de l'Organisation des Nations Unies, l'UNRWA bénéficie des privilèges et immunités prévus par la Convention. Au surplus, le Gouvernement de l'Etat Membre doit, en vertu de la section 34 de la Convention, « être en mesure d'appliquer, en vertu de son propre droit, les dispositions de la Convention. »

8. Les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies ne sauraient être interprétées qu'en respectant l'esprit des principes de la Charte des Nations Unies qui les sous-tendent, et en particulier celui qu'énonce l'Article 105 de la Charte aux termes duquel l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres, des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Des mesures qui peuvent déboucher sur, entre autres résultats, un

accroissement des charges financières de l'Organisation doivent être considérées comme incompatibles avec cet article.

9. Les privilèges et immunités évoqués ci-dessus revêtent une importance fondamentale pour les Nations Unies dans leur ensemble.

10 janvier 1997

---

6. STATUT JURIDIQUE DES AMBASSADEURS DE BONNE VOLONTÉ DES NATIONS UNIES

Note au Cabinet du Secrétaire général

Vous nous avez officieusement consulté sur le statut juridique des ambassadeurs de bonne volonté des Nations Unies suite à la candidature possible de [nom d'un artiste] aux fonctions en question. A cet égard, vous m'avez transmis copie d'une lettre en date du 4 avril 1997 envoyée par l'artiste au Secrétaire général et d'une lettre en date du 11 avril 1997 que vous a adressée le Directeur du Centre d'information des Nations Unies à Paris. Dans sa lettre, l'artiste manifeste de nouveau le désir, exprimé par lui au Secrétaire général lors d'une rencontre à Paris le 1er mars 1997, de promouvoir les idéaux et les objectifs des Nations Unies, particulièrement dans le domaine des droits de l'homme. Le Directeur du Centre d'information des Nations Unies de Paris recommande dans sa lettre que le Secrétaire général nomme l'artiste « Messager de la paix » ou « Ambassadeur de bonne volonté des Nations Unies ».

Nos dossiers indiquent qu'au nombre des ambassadeurs de bonne volonté qui ont prêté leur concours à l'UNICEF, au Haut Commissariat pour les réfugiés et à l'UNIFEM figurent des personnalités telles que Sophia Loren, Julie Andrews et Audrey Hepburn. Ces ambassadeurs de bonne volonté ont été nommés par décision du Secrétaire général agissant sur la recommandation du chef de l'administration de l'UNICEF, du HCR ou de l'UNIFEM. Le Directeur du Centre d'information de Paris a recommandé de nommer l'artiste en cause ambassadeur de bonne volonté des Nations Unies mais c'est au Secrétaire général qu'incombe la décision.

Pour ce qui est de son statut, un ambassadeur de bonne volonté n'est pas considéré comme un fonctionnaire de l'Organisation et n'est pas assujetti au Statut et au Règlement du personnel. Il ne doit donc pas recevoir de lettre de nomination de l'Organisation mais peut se voir remettre par l'autorité compétente (dans le cas de l'UNICEF, le Directeur exécutif, et dans le cas du HCR, le Haut Commissaire) une lettre d'accréditation précisant son statut et la durée de ses fonctions ainsi que la nature des avantages auxquels il a droit. Les lettres d'accréditation des

ambassadeurs de bonne volonté sont normalement soumises au Bureau des affaires juridiques pour examen et approbation.

Les ambassadeurs de bonne volonté ne perçoivent pas de traitement mais se voient accorder une rémunération symbolique (qui, dans la pratique de l'UNICEF, se monte à un dollar par an).

Un ambassadeur de bonne volonté est considéré comme ayant le statut d'expert en mission pour l'Organisation des Nations Unies au sens de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies adoptée le 13 février 1946 (« la Convention générale ») dont je vous communique ci-joint le texte à toutes fins utiles.

Un ambassadeur de bonne volonté n'a pas droit au laissez-passer des Nations Unies, lequel n'est délivré, aux termes de la section 24 de la Convention, qu'aux fonctionnaires de l'Organisation. En sa qualité d'expert en mission toutefois, il se voit remettre un certificat attestant qu'il voyage pour le compte des Nations Unies, des facilités de voyage rapide analogues à celles qui sont accordées aux titulaires de laissez-passer des Nations Unies lui étant ainsi assurées.

Les ambassadeurs de bonne volonté peuvent se voir verser des indemnités de voyage et de subsistance lorsqu'ils sont en mission pour l'ONU.

Bien qu'ils ne soient pas fonctionnaires, ils sont couverts, durant leurs activités pour le compte de l'ONU, par l'appendice D du Règlement du personnel qui s'applique aux experts en mission en cas de maladie, d'accident ou de décès.

Du point de vue juridique, une lettre d'accréditation délivrée à un ambassadeur de bonne volonté devrait contenir les clauses suivantes :

> « En tant qu'ambassadeur de bonne volonté des Nations Unies, il vous est accordé une rémunération symbolique de un dollar par an. Pour les voyages effectués pour le compte de l'ONU avec son approbation, vous pouvez avoir droit, selon des modalités spécifiées à l'avance pour un déplacement déterminé, à des indemnités de voyage et de subsistance et au remboursement de vos frais de déplacement. [Il peut à l'inverse être précisé que les frais de voyage ne seront pas remboursés.] Vous aurez au regard de l'Organisation des Nations Unies le statut d'expert en mission pour l'Organisation au sens de l'article VI, section 22, de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies approuvée le 13 février 1946. A ce titre, vous aurez droit aux privilèges et immunités nécessaires à l'exercice en toute indépendance de vos fonctions en rapport avec votre mission. Conformément à l'article VI, section 23, ces privilèges et immunités vous sont accordés dans l'intérêt de l'Organisation des Nations Unies et non à votre avantage personnel. Le Secrétaire général pourra et devra lever l'immunité dans tous les cas où, à son avis, cette immunité empêcherait que justice soit

faite et où elle peut être levée sans porter préjudice aux intérêts de l'Organisation.

« En cas de décès, blessure ou maladie imputable à l'exercice de vos fonctions en tant qu'ambassadeur de bonne volonté des Nations Unies, l'Organisation versera soit à vous-même soit à vos ayants cause, selon le cas, une indemnité équivalant à celle qui serait due dans le cas d'un fonctionnaire de l'ONU de la classe P-4, échelon I[20] conformément à l'appendice D du Règlement du personnel. Aucune autre indemnité ne sera versée par l'ONU pour cause de maladie, d'accident ou de décès. »

1er mai 1997

---

7. STATUT DES FONDS ALLOUÉS ET TRANSFÉRÉS AUX GOUVERNEMENTS PAR LA COMMISSION DE COMPENSATION DES NATIONS UNIES

Lettre adressée au Secrétaire exécutif de la Commission de compensation des Nations Unies

Voici notre réponse à votre télécopie du 9 mai 1997 dans laquelle vous me consultez au sujet du statut des fonds alloués et transférés aux gouvernements par la Commission de compensation des Nations Unies aux fins de distribution aux auteurs des réclamations ayant reçu une suite favorable. Votre démarche fait suite à une question posée par un gouvernement auquel la Commission a alloué des fonds correspondant au règlement d'un certain nombre de réclamations auxquelles elle a fait droit. Certains requérants dont les réclamations n'ont pas abouti ont apparemment cherché à mettre ces fonds sous main de justice et le Gouvernement demande si les privilèges et immunités des Nations Unies continuent de s'appliquer aux fonds provenant du Fonds de compensation des Nations Unies après qu'ils ont été commis à la garde du Gouvernement.

Comme vous le notez dans votre communication, le Fonds de compensation est un Fonds des Nations Unies au sens de l'article II de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la « Convention générale ») et du Règlement financier et des règles de gestion financière. De ce fait, les sommes déposées aux comptes du Fonds de compensation sont protégées par les immunités de juridiction prévues par la Convention. C'est ce qu'indique clairement le paragraphe 3 de la section I du rapport du Secrétaire général en date du 2 mai 1991 (S/22559) sur lequel le Conseil de sécurité s'est appuyé pour décider, par sa résolution 692 (1991), de créer le Fonds et la Commission.

Le statut des sommes allouées par le Conseil d'administration de la Commission aux auteurs de réclamations ayant reçu une suite favorable

doit être déterminé sur la base des règles et décisions régissant les activités de la Commission et des dispositions de la Convention générale.

A la section E, paragraphes 18 et 19, de la résolution 687 (1991), le Conseil de sécurité a décidé de créer le Fonds « pour les paiements dus » au titre de certaines réclamations contre l'Iraq. Au paragraphe 28 du rapport susmentionné, le Secrétaire général a recommandé que le paiement des montants soit fait exclusivement aux gouvernements, à qui il incomberait, dans un deuxième temps, de répartir les fonds entre les auteurs de réclamations ayant reçu une suite favorable. Au paragraphe 5 de sa résolution 692 (1991), le Conseil de sécurité a chargé le Conseil d'administration de procéder sans tarder à l'application des dispositions de la section E de la résolution 687 (1991), compte tenu des recommandations du Secrétaire général. A sa quarante et unième session, tenue le 23 mars 1994, le Conseil d'administration a confirmé que les paiements seraient faits aux gouvernements ayant présenté avec succès des réclamations groupées, le soin de répartir les fonds entre les requérants étant laissé à ces mêmes gouvernements, sous certaines conditions incluses dans la décision par souci de transparence.

Il ressort clairement de l'analyse qui précède qu'aux termes du mandat de la Commission, les montants alloués par le Conseil d'administration font l'objet d'une opération de décaissement et sont transférés par le secrétariat du Fonds de compensation aux gouvernements, qui se trouvent dès lors investis, et tel est le cas du Gouvernement en question, des fonctions de gardien des fonds destinés à revenir en fin de compte aux requérants au nom desquels les réclamations ont été présentées.

En vertu de l'article II, section 5, de la Convention générale, l'Organisation peut détenir des fonds, de l'or ou des devises quelconques, auxquels s'appliquent les privilèges et immunités prévus à la section 3 du même article II. Pour que ces avoirs soient couverts par les privilèges et immunités des Nations Unies, il faut précisément qu'ils soient des avoirs de l'Organisation, c'est-à-dire qu'ils soient sous la garde et le contrôle du Secrétaire général en tant que fonctionnaire le plus élevé de l'Organisation comme prévu par le Règlement et les règles de gestion financière. Or, dans le cas du Fonds de compensation, les sommes en cause font l'objet, sur décision du Conseil d'administration, d'une opération de décaissement et sont transférées du Fonds aux gouvernements intéressés aux fins du règlement des réclamations qu'ils ont présentées soit en leur nom propre soit au nom de leurs ressortissants. Selon nous, une fois effectuées les opérations de décaissement et de transfert, les sommes en cause cessent d'être couvertes par les privilèges et immunités des Nations Unies, ce qui ne les empêche évidemment pas d'être éventuellement assujetties à un régime particulier en vertu de la législation nationale tant qu'elles sont sous la garde du Gouvernement.

Il convient également de noter que le transfert des sommes en cause n'est pas nécessairement définitif et irréversible. Le paragraphe 1, *g* de la décision du Conseil d'administration visée plus haut précise que les sommes que les gouvernements n'auront pas versées aux requérants faute d'avoir pu les localiser seront reversées au Fonds d'indemnisation sauf si le Conseil d'administration en décide autrement. En pareil cas, les sommes en question, une fois déposées dans un compte du Fonds de compensation, seraient à nouveau couvertes par les privilèges et immunités des Nations Unies.

21 mai 1997

---

8. IMMUNITÉ DES REPRÉSENTANTS ET OBSERVATEURS DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES ASSISTANT À DES RÉUNIONS DES NATIONS UNIES

Mémorandum adressé au Juriste hors classe, Office des Nations Unies à Genève

1. Voici notre réponse à votre télécopie du 21 août 1997 (avec pièces jointes) nous signalant que la Mission permanente de la Suisse souhaiterait savoir si les dispositions de l'article VI, section 19 [concernant les experts en mission pour l'ONU], de l'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies conclu entre l'Organisation et la Suisse s'appliquent par analogie à un représentant d'une organisation non gouvernementale participant à la session de la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. Pour situer la question dans son contexte, vous expliquez qu'un gouvernement a demandé aux autorités suisses de poursuivre ou d'extrader, directement ou par l'entremise d'Interpol, un de ses ressortissants accusés de meurtre et de crimes terroristes qui est un représentant accrédité d'une ONG.

2. Pour décider si les dispositions susvisées peuvent être appliquées par analogie aux représentants d'ONG participant aux réunions des Nations Unies, il faut déterminer si les fonctions dont s'acquittent les deux catégories de personnes et leurs relations avec l'Organisation des Nations Unies justifient l'extension aux représentants ou observateurs d'ONG des privilèges et immunités dont bénéficient les experts en mission pour l'Organisation. A cet égard, il convient de rappeler que les experts accomplissant des missions pour l'Organisation des Nations Unies jouissent d'immunités plus larges que celles qui sont reconnues aux fonctionnaires de l'Organisation et qu'ils bénéficient, précisément, de l'immunité d'arrestation personnelle.

3. D'un survol de la pratique, il ressort que l'Organisation n'a jamais demandé que des représentants d'ONG participant à des réunions officielles soient assimilés, pour ce qui est de leurs privilèges et immunités, à des experts en mission. Le terme « expert en mission pour l'Organisation des Nations Unies » s'applique aux personnes que le Secrétaire général ou un organisme politique ou groupe d'experts charge d'accomplir une mission pour l'Organisation sans qu'elles aient la qualité de représentants d'Etat ni de fonctionnaires de l'Organisation et qui, pour pouvoir exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation, doivent bénéficier de certains privilèges et immunités. Ont par exemple le statut d'experts en mission les membres ou rapporteurs de commissions et comités agissant à titre individuel ou les observateurs militaires servant dans le cadre des opérations de maintien de la paix[21].

4. Dans la pratique de l'Organisation et vu la nature de leurs fonctions, les représentants d'ONG qui participent ou assistent à des réunions des Nations Unies sur la base d'une invitation générale émanant de l'organe où ils siègent relèvent d'une catégorie différente. Les seules immunités dont ont besoin les personnes qui suivent les débats des Nations Unies pour le compte d'ONG sont celles qui leur sont nécessaires pour s'acquitter de leurs fonctions, en particulier pour entrer dans le pays hôte et en sortir et pour parler librement dans les réunions. Ne leur est pas indispensable et n'a donc pas à leur être accordé le bénéfice d'immunités se rapportant à autre chose, surtout à des agissements criminels dont ils se seraient antérieurement rendus coupables. L'Arrangement conclu avec la Suisse est entièrement muet sur la question mais un certain nombre d'accords plus récents de l'Organisation, par exemple l'Accord de siège avec les Etats-Unis dans son article IV, vise expressément les représentants des ONG ou les personnes invitées à titre officiel à venir dans les locaux des Nations Unies

5. Compte tenu de ce qui précède et étant entendu que les privilèges et immunités limités mentionnés au paragraphe 4 ci-dessus ne sont pas en cause, le Bureau des affaires juridiques est d'avis que les représentants d'ONG participant aux réunions d'un organe des Nations Unies ne sont pas assimilables à des experts en mission.

25 août 1997

9. POSITION DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES EN CE QUI CONCERNE LES COTISATIONS AUX RÉGIMES NATIONAUX DE SÉCURITÉ SOCIALE — STATUT DES CONSULTANTS ENGAGÉS SUR LA BASE DE CONTRATS DE LOUAGE DE SERVICES — ARTICLE II, SECTION 7, *b,* DE LA CONVENTION SUR LES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES NATIONS UNIES

Mémorandum adressé au chef de la Section juridique du Bureau des ressources humaines du Programme des Nations Unies pour le développement

1. Nous répondons à votre mémorandum du 16 décembre concernant la position prise par les autorités compétentes d'un Etat Membre au sujet du versement par le PNUD de cotisations de sécurité sociale au titre des agents recrutés sur le plan local, qu'il s'agisse de fonctionnaires engagés en vertu de contrats de durée déterminée ou de consultants embauchés sur la base de contrats de louage de services. Voici nos commentaires sur cette question.

2. L'Organisation considère, et sa politique et sa pratique en la matière n'ont pas varié depuis plus de 40 ans, qu'une loi nationale assujettissant l'ONU au versement de cotisations de sécurité sociale la frappe d'un impôt direct et est donc contraire à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (la Convention de 1946), à laquelle l'Etat Membre en cause a adhéré sans réserve le 26 octobre 1949.

3. Aux termes des dispositions de l'article II, section 7, *a,* de la Convention de 1946, l'Organisation des Nations Unies, ses avoirs, revenus et autres biens sont exonérés de tout impôt direct. Au surplus, les fonctionnaires de l'Organisation sont, conformément à l'article V, section 18, *b*, « exonérés de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par l'Organisation... ». Il convient de noter à cet égard que la résolution 76 (I) de l'Assemblée générale prévoit « l'octroi des privilèges et immunités mentionnés [à] l'article V... à tous les membres du personnel des Nations Unies, à l'exception de ceux qui sont recrutés sur place et payés à l'heure ». Ainsi, les membres du personnel recrutés sur place qui ne sont pas payés à l'heure ont droit, quelle que soit leur nationalité et qu'ils soient nommés à titre permanent ou pour une durée déterminée, à cette exonération fiscale.

4. Etant partie à la Convention de 1946, l'Etat Membre en cause ne peut prélever aucun impôt sur les émoluments versés par l'Organisation des Nations Unies. L'exonération d'impôts sur les rémunérations versées par l'Organisation se justifie par le souci d'assurer l'égalité de traitement entre les fonctionnaires quelle que soit leur nationalité. Ce principe est clairement énoncé dans la résolution 78 (I) de l'Assemblée générale qui dispose ce qui suit : « *L'Assemblée générale décide :* ... En

vue d'assurer l'application pleine et entière du principe d'égalité parmi les Etats Membres et du principe d'équité à l'égard du personnel des Nations Unies, d'inviter les Etats Membres qui n'ont pas encore complètement exonéré de toute imposition les salaires et indemnités payés au titre du budget de l'Organisation, de prendre à bref délai toutes mesures utiles en la matière. »

5. L'exemption de l'Organisation des Nations Unies du paiement de cotisations au titre des régimes nationaux de sécurité sociale trouve une justification supplémentaire dans le fait que l'Organisation assure à ses fonctionnaires le bénéfice d'un système de sécurité sociale complet. L'établissement d'un tel système est prévu par l'article 7.2 du Statut du personnel arrêté par l'Assemblée générale conformément au paragraphe 1 de l'Article 101 de la Charte des Nations Unies.

6. Les consultants engagés sur la base de contrats de louage de services sont considérés comme des experts en mission au sens de l'article VI de la Convention de 1946 et ne jouissent d'aucune exonération d'impôts sur les émoluments qu'ils reçoivent de l'Organisation. En conséquence et bien que l'ONU ne verse pas de cotisations aux régimes de sécurité sociale au titre des titulaires de contrats de louage de services, ces derniers doivent s'acquitter des obligations fiscales auxquelles peuvent les assujettir les autorités compétentes de l'Etat Membre concerné. Mais, ainsi qu'il a été indiqué plus haut, l'Organisation ne procède à aucune retenue au titre des impôts dont ces consultants peuvent être redevables et n'acquitte pas d'impôts en leur nom.

7. Signalons enfin que les dispositions de la Convention de 1946 ne sauraient être interprétées qu'en respectant l'esprit des principes de la Charte des Nations Unies qui les sous-tendent et en particulier celui qu'énonce l'Article 105 aux termes duquel l'Organisation jouit, sur le territoire de chacun de ses Membres , des privilèges et immunités qui lui sont nécessaires pour atteindre ses buts. Des mesures qui pourraient déboucher sur, entre autres résultats, un accroissement des charges financières de l'Organisation doivent être considérées comme incompatibles avec cet article.

8. Si vous le souhaitez, nous serions prêts à signaler ce qui précède à l'attention de la Mission permanente de l'Etat Membre auprès des Nations Unies en lui demandant officiellement de régler le problème d'une manière qui respecte les privilèges et immunités des Nations Unies.

23 décembre 1997

QUESTIONS PROCÉDURALES ET INSTITUTIONNELLES

10. DÉFINITION DE L'EXPRESSION « PAYS EN DÉVELOPPEMENT » TELLE QU'ELLE EST UTILISÉE AUX NATIONS UNIES — RÉSOLUTION 47/187 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE EN DATE DU 22 DÉCEMBRE 1992

Lettre adressée au Directeur général du Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pour la femme

Je me réfère à la lettre (avec pièces jointes) dans laquelle vous me consultez sur le point de savoir si le Fonds de contributions volontaires pour la Décennie des Nations Unies pur la femme peut, vu les termes de son mandat, mener des activités dans les pays d'Europe orientale.

Comme vous le soulignez dans votre lettre, il ressort des résolutions 31/133 du 16 décembre 1976 et 39/125 du 14 décembre 1984 que l'UNIFEM est censé utiliser ses ressources pour exécuter des activités supplémentaires conçues pour réaliser les objectifs de la Décennie des Nations Unies pour la femme, priorité étant donnée aux programmes et projets intéressant lesdits domaines de ceux des pays en développement qui sont les moins avancés, sans littoral ou insulaires. Il s'agit donc de savoir si les Etats d'Europe orientale entrent dans le champ de la définition des « pays en développement » en usage aux Nations Unies.

Comme vous le savez, ni l'Assemblée générale ni le Conseil économique et social n'ont formellement défini cette expression ou établi de listes officielles des pays en question. L'ONU utilise toutefois à des fins diverses une série de classifications et de nomenclatures qui peuvent aider à déterminer si un pays donné peut être considéré comme un « pays en développement », à savoir :

— La liste des pays en droit de recevoir une assistance du PNUD et des attributions de ressources d'assistance technique;

— La liste des pays en développement établie par le Bureau de statistique des Nations Unies aux fins de ses publications, dont l'*Annuaire statistique;*

— Les listes de pays reproduites dans les parties A et C de l'annexe à la résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale en date du 30 décembre 1964 (telle qu'amendée), qui sont utilisées pour les élections au Conseil du commerce et du développement de la CNUCED;

— Les tableaux figurant dans les rapports annuels du Comité des contributions à l'Assemblée générale qui servent à calculer les abattements aux fins de l'établissement du barème des contributions au budget ordinaire de l'ONU;

— Les listes de pays contenues dans le document E/1995/L.11 ci-joint et visées au paragraphe 2 de la résolution 50/8 de l'Assemblée générale en date du 1er novembre 1995, qui doivent être utilisées par le Conseil économique et social et le Conseil de la FAO aux fins de l'élection des membres du Conseil d'administration du Programme alimentaire mondial.

Les Etats d'Europe orientale (parmi lesquels figurent des Républiques ex-soviétiques) entrent dans le cadre de la définition des « pays en transition », formule employée pour la première fois par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/187 du 22 décembre 1992. La résolution, intitulée « Intégration de l'économie des pays en transition à l'économie mondiale », concerne les problèmes auxquels ont à faire face « les pays qui transforment leur économie planifiée en économie de marché ». Dans son dispositif, la résolution n'assimile pas les économies en transition à celles des pays dits en développement. L'Assemblée signale toutefois au paragraphe 2 qu'il peut y avoir des pays en développement au nombre des pays en transition et elle déclare au paragraphe 1 que la pleine intégration de l'économie des pays en transition à l'économie mondiale devrait avoir des incidences positives sur les échanges mondiaux, la croissance économique et le développement, y compris ceux des pays en développement.

Compte tenu de ce qui précède, il apparaît que l'UNIFEM peut, en vertu du mandat qui lui a été assigné, exercer ses activités dans ceux des pays d'Europe orientale qui sont aussi des pays en développement selon la pratique des Nations Unies. Comme l'UNIFEM est décrit dans l'annexe à la résolution 39/125 comme « une entité distincte et différenciée, œuvrant en association autonome avec [le PNUD] », on pourrait logiquement envisager que son activité, sous forme de projets et de programmes, s'étende à ceux des pays d'Europe orientale qui sont en droit de recevoir une assistance du PNUD.

7 janvier 1997

---

11. RÈGLES CONCERNANT LES RELATIONS AUX FINS DE CONSULTATION AVEC LES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES — RÉSOLUTION 1996/31 DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EN DATE DU 25 JUILLET 1996

Télécopie adressée au Bureau juridique du Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

1. Nous nous référons à votre télécopie du 8 janvier 1997 concernant la participation des organisations non gouvernementales et des experts aux travaux de la CNUCED. Voici nos observations.

2. Votre question, qui est double, porte sur l'interprétation de la résolution 1996/31 du 25 juillet 1996 concernant les dispositions relatives aux consultations avec les ONG.

a) Le paragraphe 5 de la première partie de la résolution dispose expressément que « des relations aux fins de consultations peuvent être établies avec des organisations internationales, régionales et sous-régionales, conformément à la Charte et aux principes et critères établis en vertu de la présente résolution ». Des relations aux fins de consultations peuvent donc être établies avec des organisations non gouvernementales nationales dont les objectifs et les buts sont conformes à la Charte des Nations Unies et qui satisfont aux critères définis par la résolution dans son ensemble. Bien que le paragraphe 4 de la résolution 1296 (XLIV) du Conseil économique et social, en date du 23 mai 1968, ne soit pas reproduit dans la résolution 1996/31 du Conseil, la plupart des idées qui y sont énoncées se retrouvent, sous une forme différente, aux paragraphes 9 et 12 de la résolution 1996/31;

b) Le paragraphe 8 de la résolution 1996/31 du Conseil exige qu'il y ait « consultation de l'Etat Membre intéressé » mais ne requiert pas son approbation. Vous noterez également qu'aux termes de ce même paragraphe, les vues éventuellement exprimées par l'Etat Membre sont communiquées à l'organisation intéressée, laquelle doit avoir la possibilité d'y répondre par le canal du Comité chargé des organisations non gouvernementales. C'est donc aux membres du Comité chargé des organisations non gouvernementales et aux membres du Conseil économique et social qu'il appartient d'approuver l'établissement de relations aux fins de consultations avec telle ou telle organisation non gouvernementale, ou de s'y opposer, sur la base de leur réaction propre aux vues exprimées par l'Etat Membre intéressé et aux renseignements et réponses présentés par l'organisation non gouvernementale en cause.

3. Vous proposez par ailleurs que le règlement intérieur des organes intergouvernementaux de la CNUCED soit amendé à l'effet d'y prévoir la participation en qualité d'observateurs d'experts agissant à titre individuel. Vous voudrez bien noter que la résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale en date du 30 décembre 1964, telle qu'amendée, par laquelle l'Assemblée a créé la CNUCED et le Conseil du commerce et du développement donne aux seuls représentants d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales le droit de participer sans droit de vote aux délibérations. Le statut d'observateur n'y est prévu pour personne d'autre. Le droit de participer aux travaux de la CNUCED en qualité d'observateur ne peut donc être étendu à des catégories autres que les catégories admises (Etats non membres, institutions spécialisées et AIEA, autres organisations intergouvernementales et organisations non gouvernementales) que moyennant l'approbation de l'Assemblée générale.

9 janvier 1997

12. MODALITÉS DE L'EXERCICE DU DROIT À L'AUTODÉTERMINATION PAR LES TERRITOIRES NON AUTONOMES

Lettre adressée au Président du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux

J'accuse réception de votre lettre du 3 février 1997 par laquelle, au nom des membres du Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, vous nous consultez sur la question suivante : « Quelles sont les modalités de l'exercice, par les territoires non autonomes, du droit à l'autodétermination qui sont internationalement admises et quels sont les moyens de s'assurer des vœux de leurs populations quant à leur statut politique futur qui sont internationalement admis ? »

Le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes est énoncé au paragraphe 2 de l'Article 1 de la Charte, où il est présenté comme étant à la base du développement de relations amicales entre les nations. A l'Article 55, il est dit que le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes sert de fondement au développement de relations pacifiques et amicales entre les nations. Bien que la notion d'autodétermination ne figure pas aux Chapitres XI et XII de la Charte, elle est l'un des piliers sur lesquels les Nations Unies ont fait reposer l'application de la Déclaration relative aux territoires non autonomes ainsi que le régime de tutelle. Parmi les obligations découlant de la mission sacrée visée à l'Article 73, les Etats Membres responsables de l'administration de territoires non autonomes acceptent notamment celle de développer la « capacité [des populations de ces territoires] de s'administrer elles-mêmes » et celle de « tenir compte [de leurs] aspirations politiques » (Article 73, *b*).

L'Assemblée générale s'est employée à faire triompher le principe de l'autodétermination principalement dans le contexte du processus de décolonisation, en élargissant et en développant au fil des ans le système du Comité des Vingt-Quatre. Plusieurs déclarations et résolutions de l'Assemblée générale revêtent une importance particulière en cette matière et contiennent des éléments qui aident à répondre à vos questions. Je citerai en particulier :

— La résolution 742 (VIII) du 27 novembre 1953 intitulée « Facteurs dont il convient de tenir compte pour décider si un territoire est, ou n'est pas, un territoire dont les populations ne s'administrent encore complètement elles-mêmes »;

— La résolution 1514 (XV) du 14 décembre 1960 intitulée « Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux »;

— La résolution 1541 (XV) du 15 décembre 1960 intitulée « Principes qui doivent guider les Etats Membres pour déterminer si l'obligation de communiquer des renseignements prévue à l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte, leur est applicable ou non »;

— La résolution 2625 (XXV) du 24 octobre 1970 intitulée « Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies »;

— L'avis consultatif sur le Sahara occidental en date du 16 octobre 1975 dans lequel la Cour a retracé l'évolution du principe de l'autodétermination dans la pratique des Nations Unies (par. 54 à 59).

Une analyse des dispositions pertinentes des résolutions énumérées plus haut fait apparaître que l'Assemblée générale n'a pas identifié de modalités ou de procédures particulières qui s'appliquent d'une manière générale à tous les territoires non autonomes aux fins de l'exercice de leur droit à l'autodétermination. De ces résolutions se dégage toutefois le principe général que le processus d'autodétermination doit reposer sur un choix exprimé librement, en connaissance de cause et volontairement par les populations concernées. Au paragraphe 5 de sa résolution 742 (VIII) par exemple, l'Assemblée a déclaré que la validité de toute forme d'association entre un territoire non autonome et un autre pays « dépend essentiellement de la volonté de la population intéressée, librement exprimée au moment où cette association est décidée ». Dans la deuxième partie de l'annexe à la résolution, l'Assemblée mentionne au nombre des facteurs permettant de conclure qu'une population a accédé à une autre forme d'autonomie séparée « l'opinion des populations du territoire librement exprimée, en connaissance de cause et par des voies démocratiques ». Dans l'annexe à la résolution 1541 (XV), le principe VII indique que la libre association avec un Etat indépendant, mentionnée au principe VI comme une forme d'autonomie, « doit résulter d'un choix libre et volontaire des populations du territoire en question exprimé selon des méthodes démocratiques et largement diffusées » et que « le territoire associé doit avoir le droit de déterminer sa constitution intérieure ». Des critères analogues sont énoncés au principe IX à propos de l'intégration à un Etat indépendant. Au surplus, dans sa résolution 2625 (XXV), l'Assemblée générale a notamment déclaré que « la création d'un Etat souverain et indépendant... ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même ».

Dans l'avis consultatif susmentionné, la Cour internationale de Justice a, de son côté, souligné que :

> « La validité du principe d'autodétermination, définie comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples, n'est pas diminuée par le fait que dans certains cas l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire. Ces exceptions s'expliquent soit par la considération qu'une seule population ne constituait pas "un peuple" pouvant prétendre à disposer de lui-même, soit par la conviction qu'une consultation eût été sans nécessité aucune, en raison de circonstances spéciales » (par. 59).

Quant aux conditions précises dans lesquelles doit se manifester la volonté librement exprimée des populations intéressées, les résolutions de l'Assemblée générale visées plus haut ne fournissent pas d'indication particulière. Il y a donc lieu de se référer à la pratique suivie par l'Assemblée générale lorsqu'elle examine le cas de chaque territoire et détermine en particulier s'il y a lieu de mettre fin à l'obligation de communiquer des renseignements imposée aux Puissances administrantes par l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte. Cette pratique montre que le droit à l'autodétermination a été exercé par les territoires non autonomes de diverses manières (référendums ou plébiscites dans le territoire, négociations ou accords entre les organes représentatifs des populations vivant dans le territoire, etc.).

La pratique révèle que l'Assemblée générale a procédé au cas par cas pour déterminer si le mode d'accès à l'indépendance des populations intéressées satisfaisait aux critères énoncés dans la Charte et dans les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Abordant dans cet esprit les situations concrètes de décolonisation, l'Assemblée générale a dès le début décidé que la question de savoir si un territoire relevait du Chapitre XI de la Charte des Nations Unies et si la Puissance administrante était tenue, conformément à l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte, de communiquer des renseignements à son sujet ne pouvait pas être entièrement laissée à l'appréciation de celle-ci. Par sa résolution 334 (IV) du 2 décembre 1949, l'Assemblée a jugé qu'elle avait « compétence pour exprimer un avis sur les principes qui avaient guidé ou qui pouvaient à l'avenir guider les Etats Membres intéressés dans l'énumération des territoires » en cause. Au paragraphe 3 de sa résolution 742 (VIII), l'Assemblée a recommandé « à l'Assemblée générale et aux Puissances administrantes de prendre pour guide la liste de facteurs jointe en annexe lorsqu'il s'agira de déterminer si... un territoire est ou n'est plus visé par les dispositions du Chapitre XI de la Charte afin que l'Assemblée générale puisse décider... s'il y a lieu de continuer ou de cesser de communiquer les renseignements prévus au Chapitre XI de la Charte ». Fidèle à cette ligne, l'Assemblée s'est toujours reconnue, en termes généraux, compétente pour déterminer quand un territoire non

autonome avait exercé son droit à l'autodétermination. Les résolutions adoptées lors de sessions ultérieures de l'Assemblée générale sous le titre « Renseignements relatifs aux territoires non autonomes communiqués en vertu de l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte » contiennent normalement dans leur dispositif un paragraphe où l'Assemblée réaffirme que « , en l'absence d'une décision de l'Assemblée générale elle-même établissant qu'un territoire non autonome s'administre complètement lui-même selon les termes du Chapitre XI de la Charte des Nations Unies, la Puissance administrante concernée devrait continuer de communiquer des renseignements en vertu de l'alinéa *e* de l'Article 73 de la Charte en ce qui concerne ce territoire » (voir par exemple le paragraphe 2 de la résolution 50/32 en date du 6 décembre 1995).

L'Assemblée générale a également exercé cette compétence dans des cas concrets venus en discussion devant elle, par exemple dans le cas des territoires administrés par le Portugal qui ont été maintenus sur la liste des territoires non autonomes bien que la Puissance administrante se soit refusée à les caractériser comme tels. Il y a donc lieu de se référer aux situations précises dont s'est occupée l'Assemblée. Vous voudrez bien noter à cet égard que si une analyse plus approfondie de la pratique accumulée paraît nécessaire à votre Comité, il faudrait confier le soin de l'établir au service compétent du secrétariat substantif, c'est-à-dire au Département des affaires politiques.

De même votre deuxième question, à savoir quels sont les moyens de s'assurer des vœux des populations des territoires non autonomes quant à leur statut politique futur qui sont internationalement admis, trouve essentiellement sa réponse dans l'examen de la pratique de l'Assemblée générale et des conditions dans lesquelles l'Assemblée s'est assurée que les populations vivant dans les territoires non autonomes avaient pu manifester leur volonté et que leurs choix avaient été respectés par les Puissances administrantes. Dans certains cas par exemple, l'Assemblée a tranché la question en s'appuyant sur la documentation fournie par la Puissance administrante et sur ses explications (voir par exemple la résolution 1469 (XIV), en date du 12 décembre 1959, concernant l'Alaska et Hawaï); dans d'autres cas, des missions ou des représentants des Nations Unies se sont rendus dans les territoires en cause pour surveiller les élections ou référendums qui devaient décider du statut futur du territoire [voir par exemple les résolutions 2005 (XIX) du 18 février 1965 et 2064 (XX) du 16 décembre 1965 concernant les Iles Cook]. La méthode qu'ont suivie l'Assemblée générale et le Comité des Vingt-Quatre a consisté à examiner les situations concrètes au cas par cas, dans le cadre général des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. Là encore, si une étude approfondie fondée sur la pratique existante paraît nécessaire au Comité, le soin de l'établir devrait être confié au service compétent du secrétariat substantif.

11 février 1997

13. QUESTION DE LA PRÉSENTATION DE PROPOSITIONS PAR DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES AU SEIN DES COMMISSIONS TECHNIQUES DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL — PARAGRAPHE 3 DE L'ARTICLE 69, ALINÉA *b* DE L'ARTICLE 71 ET ARTICLE 74 DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DU CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL — DÉCISION 1995/201 DU CONSEIL

Télécopie adressée à l'Attaché de liaison juridique (hors classe) à l'Office des Nations Unies à Vienne

1. Nous nous référons à votre télécopie du 6 février 1997 concernant la présentation de propositions par la Communauté européenne à la Commission des stupéfiants. Voici ce que nous avons à dire à ce sujet.

2. Le règlement intérieur des commissions techniques du Conseil économique et social prévoit la présentation de propositions par les Etats Membres de la Commission, par les Membres de l'Organisation qui ne sont pas membres de la Commission et tout autre Etat, et par les institutions spécialisées. Le paragraphe 3 de l'article 69 dispose qu'un Etat qui n'est pas membre de la Commission « n'a pas le droit de vote, mais peut présenter des propositions qui peuvent être mises aux voix à la demande de tout membre de la commission ou de l'organe subsidiaire intéressé ». Aux termes de l'alinéa *b* de l'article 71, les institutions spécialisées ont le droit « de participer sans droit de vote, par l'intermédiaire de leurs représentants, aux délibérations concernant les questions qui les intéressent ».

3. L'article 74 concernant la participation d'autres organisations intergouvernementales dispose simplement que les représentants des organisations intergouvernementales « peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations de la Sous-Commission en séance publique sur les questions relevant du domaine d'activité desdites organisations ». Les représentants de la Communauté européenne n'ont donc pas le droit de présenter des propositions.

4. Vous vous rappellerez toutefois que, dans sa décision 1995/201 du 8 février 1995, le Conseil économique et social a adopté des modalités concernant la pleine participation de la Communauté européenne à la Commission du développement durable, qui prévoient notamment que la Communauté « n'a pas le droit de vote mais peut soumettre des propositions qui sont mises aux voix si un membre de la Commission le demande ». Dans cette même décision, le Conseil a indiqué que, sous réserve de son approbation, des dispositions similaires s'appliquent à toute organisation d'intégration économique régionale ou sous-régionale à laquelle ses Etats membres ont transféré des compétences dans un certain nombre de domaines du ressort de la Commission du développement durable, y compris le pouvoir de prendre des décisions ayant un effet

obligatoire sur ses Etats membres dans ce domaine. Ces dispositions font l'objet d'une note adjointe à l'article 74 du règlement intérieur des commissions techniques du Conseil.

5. Il est donc loisible au Conseil économique et social d'accorder à la Communauté européenne le droit de présenter des propositions à la Commission des stupéfiants et ce, par la voie d'une décision spécifique concernant la participation de la Communauté, en tant qu'entité non membre, aux travaux de la Commission.

11 février 1997

---

14. RESTRUCTURATION DU SECRÉTARIAT — POUVOIRS DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Note au Secrétaire général

Résumé

1. La présente note traite de deux questions concernant les pouvoirs du Secrétaire général en matière de restructuration du Secrétariat : *a*) le Secrétaire général peut-il de sa propre autorité créer, fusionner et abolir des départements ou bureaux et redistribuer les ressources entre départements ou bureaux sans l'autorisation préalable de l'Assemblée générale ? et *b*) des circulaires du Secrétaire général doivent-elles être publiées aux fins de la création, de la fusion ou de l'abolition de départements ou bureaux, en d'autres termes, quel est le rôle, dans le contexte des opérations de restructuration, des circulaires du Secrétaire général ?

2. Les mesures prises par le Secrétaire général lors de la restructuration du Secrétariat de 1992 et les décisions subséquentes de l'Assemblée générale montrent que le Secrétaire général dispose d'une certaine marge de manœuvre qui lui permet de moderniser et de rationaliser la structure du Secrétariat sans solliciter l'approbation préalable de l'Assemblée générale. Mais plus de latitude doit lui être laissée pour qu'il puisse gérer rationnellement le Secrétariat.

3. Je recommande que le Secrétaire général parte de l'idée qu'il faut éviter d'interpréter le Règlement financier et les règles de gestion financière d'une manière qui restreigne ses pouvoirs en matière de modernisation et de rationalisation du Secrétariat et qu'il doit impérativement être habilité à organiser le Secrétariat comme il convient aux fins de l'exécution des programmes arrêtés par l'Assemblée, étant toutefois entendu que :

a) Le Secrétaire général ne peut pas créer ou reclasser des postes sans l'autorisation de l'Assemblée;

b) Le Secrétaire général doit, aussitôt que possible, présenter à l'Assemblée générale pour approbation des propositions budgétaires reflétant les remaniements du Secrétariat consécutifs à une opération de restructuration;

c) Le Secrétaire général ne peut pas remanier en totalité un sous-programme ou inclure un nouveau programme dans le budget-programme sans l'approbation préalable de l'Assemblée générale.

4. S'agissant de la procédure à suivre pour la restructuration de subdivisions administratives, les décisions tendant à créer, fusionner et/ou abolir des départements ou des bureaux doivent donner lieu à la publication de circulaires du Secrétaire général.

Rappel des faits

a) Pouvoirs du Secrétaire général en matière de restructuration du Secrétariat

5. L'Article 97 de la Charte des Nations Unies dispose dans sa dernière phrase que le Secrétaire général « est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation ». L'Article 101 de la Charte prévoit dans son paragraphe 1 que « [l]e personnel est nommé par le Secrétaire général conformément aux règles fixées par l'Assemblée générale ». Etant le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, le Secrétaire général est responsable de l'administration du Secrétariat et de son personnel ainsi que de l'exécution des programmes et de la mise en œuvre des politiques des autres organes principaux des Nations Unies. Le Secrétaire général a également le pouvoir d'arrêter et de modifier les conditions dans lesquelles les fonctions dont lui-même et le Secrétariat sont chargés doivent être remplies[22].

6. Il est à noter qu'à sa première session, l'Assemblée générale a expressément reconnu le pouvoir du Secrétaire général de restructurer le Secrétariat. Dans sa résolution 13 (I) du 13 février 1946 (voir annexe 1), l'Assemblée a enjoint au Secrétaire général de mettre en place des divisions principales du Secrétariat, l'a autorisé à nommer les sous-secrétaires généraux (il n'y avait pas à l'époque de secrétaire général adjoint) ainsi que les autres fonctionnaires et employés et à « modifier ce cadre dans la mesure nécessaire afin de réaliser, entre les diverses unités administratives du Secrétariat, la meilleure répartition possible des fonctions et des responsabilités » [résolution 13 (I), par. 4].

7. Toutefois, la redistribution des ressources qu'implique une opération de restructuration exige l'approbation de l'Assemblée générale puisque la structure du Secrétariat est en fait déterminée par le budget-programme de l'Organisation qui est adopté par l'Assemblée générale sur proposition du Secrétaire général (articles III et IV du Règlement financier). A cet égard, l'article 4.5 du Règlement financier dispose

qu'« [a]ucun virement de crédits d'un chapitre à l'autre ne peut être fait sans l'autorisation de l'Assemblée générale[23] ». La règle 104.4 des règles de gestion financière est conçue comme suit :

> « L'Assemblée générale délègue habituellement au Comité consultatif dans ses résolutions biennales portant ouverture de crédits le pouvoir d'autoriser des virements de crédits d'un chapitre à l'autre du budget-programme conformément à l'article 4.5. Quand ce pouvoir est ainsi délégué, c'est audit comité qu'il faut demander l'autorisation de virer des crédits d'un chapitre à l'autre. »

De son côté, l'article 5.2 du règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation [ST/SGB/PPBME/Rules/1(1987)] se lit en partie comme suit :

> « Un sous-programme inclus dans le budget-programme ne peut être remanié en totalité ni un nouveau programme inclus sans l'approbation préalable d'un organe intergouvernemental de l'Assemblée générale. Le Secrétaire général peut proposer des remaniements de cet ordre, en les communiquant pour examen à l'organe intergouvernemental compétent, s'il considère que les circonstances l'exigent. »

et la règle 105.2, *e* du règlement et des règles figurant dans le document ST/SGB/PPBME/Rules/1 (1987) dispose que :

> « Les modifications au programme de travail qui impliqueraient un accroissement des ressources nécessaires ne peuvent être apportées sans l'approbation préalable de l'Assemblée générale. »

Le pouvoir du Secrétaire général de restructurer le Secrétariat s'exerce donc dans les limites fixées par le budget de l'Organisation.

8. A cet égard, le Conseiller juridique est parvenu à la conclusion, dans un avis du 30 septembre 1975 adressé au Contrôleur, que l'Assemblée générale, lorsqu'elle approuve le budget ordinaire, approuve le nombre de postes établis à chaque niveau dont il est fait état dans les rapports de la Cinquième Commission et non pas seulement les montants globaux qui apparaissent dans les résolutions. De ce qui précède, le Bureau des affaires juridiques a conclu, dans l'Etude d'ensemble de 1982, que :

> « … si le Secrétaire général jouit d'une certaine liberté d'action s'agissant de redéployer horizontalement des postes entre bureaux ou départements (les redéploiements intrasectoriels relevant de sa seule autorité et les redéploiements intersectoriels exigeant l'assentiment du Comité consultatif [pour les questions administratives et budgétaires]), le nombre total des postes indiqué dans le document budgétaire dont le coût global a été approuvé par l'Assemblée générale s'impose à lui. *Il ne peut pas de sa propre autorité créer*

ou reclasser des postes. (Etude d'ensemble de 1982, par. 28, les italiques sont de nous).

Le règlement et les règles publiés dans le document ST/SGB/PPBME/Rules/1 (1987) montrent : i) que le Secrétaire général peut de sa propre autorité procéder à des redéploiements horizontaux de postes à l'intérieur d'un « chapitre »; ii) qu'il peut avec l'assentiment du Comité consultatif procéder à des redéploiements horizontaux de postes d'un « chapitre » à l'autre; et iii) que la création et l'abolition de postes sont subordonnées à l'approbation de l'Assemblée générale. En pratique, le Secrétaire général n'opère pas de transferts importants de ressources sans demander son approbation ou son assentiment à l'Assemblée générale. Toutefois, comme l'a noté le Comité consultatif au paragraphe 20 de son rapport du 7 octobre 1992 (A/47/7/Add.1) et au paragraphe 36 de son rapport du 24 mars 1993(A/47/7/Add.15), il apparaît que, depuis quelques années, la plupart des transferts sont autorisés a posteriori, par le biais de la présentation, après la clôture des comptes, de rapports sur les dépenses concernant chaque chapitre (voir par. 25 *infra*).

9. Une illustration récente de la pratique du Secrétaire général en matière de restructuration du Secrétariat est fournie par l'opération lancée en 1992 par M. Boutros Boutros-Ghali, alors Secrétaire général[24]. Comme on le verra plus loin, la première phase de la restructuration de 1992 a été initiée et exécutée par le Secrétaire général et a été approuvée après coup par l'Assemblée générale (voir par. 13 *infra*[25]).

10. Les 7 et 13 février 1992, au terme de la phase initiale du processus de restructuration et de rationalisation du Secrétariat, le Secrétaire général a annoncé certains remaniements dans la structure du Secrétariat qui se traduisaient par l'abolition, la fusion et la création de départements et de bureaux et par des réaménagements au niveau des postes de rang supérieur.

11. Dans la note qu'il a soumise à l'Assemblée générale le 21 février 1992 sous le titre « Restructuration du Secrétariat de l'Organisation » (A/46/882), le Secrétaire général a fait rapport sur les regroupements et fusions de départements et de bureaux qu'il avait annoncés antérieurement.

12. Les créations de départements et les remaniements au niveau supérieur qui ont pris effet au 1er mars 1992 ont été annoncés dans des circulaires du Secrétaire général du 16 mars 1992 (ST/SGB/248 et ST/SGB/249) (voir annexes 2a et b[26]).

13. Par sa résolution 46/232 du 2 mars 1992 (voir annexe 3), l'Assemblée générale a notamment approuvé le lancement par le Secrétaire général d'un nouveau processus de restructuration et de rationalisation du Secrétariat; a pris acte des mesures constructives exposées par le Secrétaire général dans sa note du 21 février 1992; a défini les objectifs de la restructuration; et a prié le Secrétaire général de lui rendre compte dès

que possible des effets sur les programmes et des incidences financières de la restructuration résultant de ses initiatives.

14. Le processus de restructuration initié par M. Boutros-Ghali, alors Secrétaire général, a été approuvé par des résolutions subséquentes de l'Assemblée générale (résolutions 47/212 A et B en date respectivement du 23 décembre 1992 et du 6 mai 1993) [voir annexes 4a et b].

15. Par ces résolutions, l'Assemblée, tout en approuvant et en avalisant la restructuration et la rationalisation du Secrétariat, a insisté sur son propre rôle dans le processus de restructuration; dans la section II de la résolution 47/212 A, l'Assemblée a :

> « 2. *Réaffirm[é]* le rôle de l'Assemblée générale quant à la structure du Secrétariat, notamment en ce qui concerne la création, la suppression et le transfert de postes financés par le budget ordinaire de l'Organisation, et pri[é] le Secrétaire général de lui communiquer des informations complètes sur toute décision concernant des postes permanents ou temporaires de rang élevé, y compris les postes de rang équivalent financés à l'aide du budget ordinaire et de ressources extrabudgétaires. » (voir également le deuxième alinéa du préambule de la résolution 47/212 B).

Dans la section II de sa résolution 47/212 B, l'Assemblée générale a :

> « 2. *Soulign[é] que la restructuration du Secrétariat devrait être assurée en conformité avec les directives données par elle,* avec le règlement et les règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation et avec le Règlement financier et les règles de gestion financière de l'Organisation des Nations Unies. » (les italiques sont de nous).

16. Comme l'Assemblée générale le lui avait demandé au paragraphe 5 de sa résolution 46/232 (voir par. 13 *supra*), le Secrétaire général a, dans son rapport du 31 juillet 1992 (A/C.5/47/2) [voir annexe 5], présenté au titre du budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993 des prévisions révisées tenant compte de la restructuration du Secrétariat.

17. A cet égard, l'Assemblée a, à la section II de sa résolution 47/212 A, jugé regrettable que le rapport du Secrétaire général sur les prévisions révisées ne contienne pas les renseignements demandés par la résolution 46/232 quant aux aspects de la restructuration touchant les programmes et aux incidences qui en découlaient; a prié le Secrétaire général de communiquer au Comité du programme et de la coordination et aux autres organismes intergouvernementaux concernés, pour observations et recommandations, tout renseignement utile pour leur permettre d'identifier et d'analyser les aspects de la restructuration du Secrétariat touchant les programmes et les incidences qui en découlaient dans les

domaines de leur compétence; et a pris note de l'état des prévisions révisées, étant entendu que le Secrétaire général présenterait au début de 1993 de nouvelles prévisions révisées relatives au budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993 (voir annexe 4a).

18. Dans le rapport demandé (A/C.5/47/88), le Secrétaire général a présenté à l'Assemblée générale des prévisions révisées aux fins du budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993. A la section I de sa résolution 47/212 B, l'Assemblée générale a approuvé l'ouverture d'un crédit révisé pour l'exercice biennal 1992-1993, compte tenu de la restructuration (annexe 4b).

b) Impératif de la publication de circulaires du Secrétaire général pour la mise en œuvre d'une restructuration du Secrétariat

19. Le document ST/SGB/100 du 14 avril 1954 (voir annexe 6) dispose que les circulaires du Secrétaire général arrêtent (« *establish* »), entre autres, la structure du Secrétariat (le mot « *establish* » figurant dans la version anglaise n'a pas de correspondant dans la version française du document[27]).

20. La procédure à suivre pour apporter des changements à la structure du Secrétariat est définie dans la circulaire du Secrétaire général portant la cote ST/SGB/150/Rev.1 du 1er juin 1977 intitulée « Changements dans les attributions et l'organisation de services du Secrétariat (voir annexe 7). La circulaire prévoit notamment que la « création de toute grande unité administrative nouvelle est *annoncée* dans une circulaire du Secrétaire général », que « des textes concernant les nouvelles unités administratives sont *ensuite* inclus dans le *Manuel relatif à l'organisation du Secrétariat* », et que les « changements dans les attributions et l'organisation de services [y compris la création d'une nouvelle unité administrative] *ne prennent effet* qu'après que le projet de texte révisé des pages pertinentes du *Manuel* et les arguments invoqués en faveur des changements proposés ont été examinés et approuvés par le Secrétaire général » (annexe 7, par. 1, *b* et 5. Les italiques sont de nous). Il est donc clair que la création de nouveaux départements ou bureaux et le regroupement de départements ou bureaux exigent la publication d'une circulaire du Secrétaire général.

21. Le *Manuel de l'Organisation* (ST/SGB/Organization), en date du 8 août 1996, intitulé « Guide concis relatif aux attributions et à l'organisation du Secrétariat » — Introduction » (voir annexe 7) [« le *Manuel* [28] »] qui a remplacé le document ST/SGB/Organization du 8 juin 1989, dispose que le *Manuel* porte sur les fonctions et l'organisation des unités administratives du Secrétariat dont « le Secrétaire général est directement responsable devant l'Assemblée générale » (*Manuel,* par. 2); il « décrit les fonctions et l'organisation des départements ou bureaux dont les programmes de travail sont entièrement ou partielle-

ment financés par le budget ordinaire de l'Organisation » (ibid., par. 5). Il consacre à chaque département ou bureau une section publiée sous forme de feuilles détachables, dont la révision à l'effet d'y refléter les changements qui ont été autorisés incombe au département ou bureau intéressé (ibid., par. 10).

22. A cet égard, ainsi qu'il a été noté *supra* au paragraphe 12, la vaste restructuration annoncée par le Secrétaire général en février 1992 a fait l'objet des circulaires du Secrétaire général ST/SGB/248 et ST/SGB/249 (voir annexe 2a et b).

23. Pour ce qui est du *Manuel* de l'Organisation, la pratique récente semble indiquer que la publication d'une version révisée faisant suite à l'établissement d'un nouveau département ou bureau tarde souvent beaucoup. Par exemple, la section du *Manuel* relative au Département des affaires politiques (ST/SGB/Organization, section : DPA), département qui a été créé en mars 1992, a été publié le 15 février 1996, soit quatre ans plus tard[29].

Analyse

a) Pouvoirs du Secrétaire général en matière de restructuration du Secrétariat

24. Il va sans dire que l'Assemblée générale, organe représentatif des Etats Membres, peut limiter les pouvoirs du Secrétaire général. Du point de vue strictement juridique, la chose ne se discute pas. Il faut toutefois bien mesurer que le Secrétariat perdrait beaucoup en efficacité s'il ne pouvait y être apporté de remaniements que moyennant une résolution préalable de l'Assemblée générale; même des aménagements limités pourraient prendre des mois, voire plus d'un an à se concrétiser. On doit se rappeler à cet égard que la structure du Secrétariat est exclusivement conçue pour permettre l'exécution des programmes que l'Assemblée générale approuve lorsqu'elle adopte le budget de l'Organisation. D'un point de vue managérial donc, il est évident que le Secrétaire général, qui est le plus haut fonctionnaire de l'Organisation, doit disposer d'une très grande latitude pour prendre les mesures requises pour rationaliser et moderniser le Secrétariat. C'est ce que démontrent les initiatives prises par le Secrétaire général en 1992 et la manière dont l'Assemblée générale y a réagi.

25. Il est caractéristique que le Secrétaire général, dans le rapport en date du 31 juillet 1992 où il a présenté à la Cinquième Commission des prévisions révisées au titre du budget-programme pour l'exercice biennal 1992-1993 (A/C.5/47/2) [voir annexe 5], a souligné que ses pouvoirs en matière de ressources s'accommodaient mal de trop de rigidité. Aux paragraphes 16 à 25 du rapport, il a notamment déclaré que les mécanismes prévus pour ajuster les ressources au personnel, qui subor-

donnent les transferts de postes et de ressources à l'approbation de l'Assemblée générale ou au consentement préalable du Comité consultatif entre les sessions « ne permettent pas au Secrétaire général de répondre rapidement à l'évolution des besoins et de la situation » (voir annexe 5, par. 18). Il a signalé qu'à son avis,

> « l'utilisation efficace des crédits ouverts par l'Assemblée générale nécessite, entre autres, un certain degré de souplesse dans la gestion des ressources en personnel. L'application des principes fondamentaux de la budgétisation par programme, y compris les nouveaux mécanismes introduits dans le cadre des réformes entreprises comme suite à la résolution 41/213, est entravée par une rigidité excessive dans l'administration des ressources humaines et financières mises à la disposition du Secrétaire général pour l'exécution des activités prescrites par l'Assemblée générale. » (voir annexe 5, par. 21)

Le Secrétaire général a indiqué qu'en conséquence, une analyse avait été faite des ressources en personnel dont disposaient les départements touchés par la restructuration et un nombre limité de postes identifiés aux fins de redéploiement et que les décisions concernant le redéploiement de ces postes seraient prises compte tenu des besoins immédiats des différents services du Secrétariat. L'Assemblée, a ajouté le Secrétaire général, « *sera informée en conséquence.* » (voir annexe 5, par. 23, les italiques sont de nous).

26. La question des pouvoirs du Secrétaire général vis-à-vis de l'Assemblée générale conduit à examiner celle de la gestion rationnelle de l'Organisation. On est tenté d'évoquer ici le problème crucial de la répartition des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif. Il est évidemment naturel que l'Assemblée générale et le Secrétaire général (qui est l'incarnation du Secrétariat) définissent leurs sphères de compétence respectives à partir des pouvoirs qu'ils tiennent de la Charte, encore que, bien entendu, il subsiste une zone grise. Tout empiètement de l'une des parties sur la sphère de l'autre aurait de graves effets négatifs sur le fonctionnement de l'Organisation. A notre avis, le moment est venu pour le Secrétaire général de préciser davantage et d'affirmer ses compétences vis-à-vis de l'Assemblée générale, telles qu'elles découlent de la Charte[30]. Nous croyons aussi que le Secrétaire général devrait représenter à l'Assemblée que, si elle seule a le pouvoir d'établir et de modifier les programmes, lui-même est comptable envers elle, en vertu des Articles 97 et 98 de la Charte, de l'exécution de ces programmes. Il faut donc qu'il ait la latitude d'organiser le Secrétariat comme il convient pour pouvoir s'acquitter des tâches prescrites. Sans méconnaître son obligation de faire rapport à l'Assemblée et de tenir compte de ses vues, il doit l'exhorter à ne pas rendre ses pouvoirs de gestion inopérants.

27. A cet égard, il nous paraît important d'éviter d'interpréter les textes réglementaires pertinents de l'Organisation, par exemple le Rè-

glement financier et les règles de gestion financière, d'une manière qui restreigne les pouvoirs et les compétences du Secrétaire général en matière de modernisation et de rationalisation de la structure du Secrétariat. En d'autres termes, il faudrait que l*e Secrétaire général pose le principe qu'il doit impérativement disposer du pouvoir d'organiser le Secrétariat de façon à assurer l'exécution des programmes arrêtés par l'Assemblée générale*[31].

28. Le Secrétaire général n'a évidemment pas des pouvoirs illimités en matière de restructuration du Secrétariat. Il ne peut pas, par exemple, abolir de sa propre autorité un département ou un bureau qui, tel le Bureau des services de contrôle interne, est régi par une résolution de l'Assemblée générale en réglementant avec précision le fonctionnement. Mais, s'agissant des activités dont le Secrétariat s'acquitte dans la pratique, le Secrétaire général doit être à même d'opérer des changements et d'affecter le personnel en fonction de ce qu'exige l'exécution des programmes arrêtés par l'Assemblée. Il doit donc avoir le pouvoir de redéployer les ressources comme il convient, tout en respectant le rôle dévolu par la Charte à l'Assemblée générale. Pour cela, il faut affirmer son pouvoir fondamental, aux termes des Articles 97 et 101 de la Charte, d'administrer le Secrétariat et de gérer son personnel, y compris par voie de redéploiements, étant toutefois entendu que :

a) Le Secrétaire général ne peut pas créer ou reclasser des postes sans l'autorisation de l'Assemblée générale;

b) Le Secrétaire général doit, aussitôt que possible, présenter à l'Assemblée générale pour approbation des propositions budgétaires reflétant les remaniements du Secrétariat consécutifs à une opération de restructuration;

c) Le Secrétaire général ne peut pas remanier en totalité un sous-programme ou inclure un nouveau programme dans le budget-programme sans l'approbation préalable de l'Assemblée générale (voir la règle 105.2, *e* du Règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation[32]).

b) Impératif de la publication de circulaires du Secrétaire général pour donner effet à une restructuration du Secrétariat

29. Ainsi qu'il est indiqué supra aux paragraphes 19 à 23, les dispositions relatives aux circulaires du Secrétaire général et aux instructions administratives sont en cours de révision, suite à une initiative du Bureau des affaires juridiques et à la demande du Secrétaire général. La circulaire du Secrétaire général révisant les dispositions applicables aux publications administratives, qui remplacera la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/100 du 14 avril 1954 (voir annexe 6), la circulaire du Secrétaire général ST/SGB/150/Rev.1 du 1er juin 1977 et l'instruction

administrative ST/AI/226 du 18 février 1973 et tous les amendements y relatifs, doit paraître à la fin d'avril 1997. Une circulaire du Secrétaire général sur les simples « circulaires » doit être publiée vers la même date. Enfin, une circulaire révisée du Secrétaire général sur l'organisation du Secrétariat, qui remplacera le document ST/SGB/Organization du 8 août 1996 et l'instruction administrative ST/AI/409 du 4 août 1996, doit paraître en mai 1997.

30. La refonte proposée des dispositions relatives aux circulaires du Secrétaire général tend notamment à mettre mieux en lumière la hiérarchie qui existe entre les publications administratives et à placer dans un cadre juridique approprié les divers types de textes de cette nature.

Conclusion

31. Les mesures prises par le Secrétaire général dans le cadre de la restructuration du Secrétariat de 1992 montrent que l'exercice de ses pouvoirs en matière de gestion du Secrétariat et des ressources humaines aux fins de l'exécution des programmes arrêtés par l'Assemblée générale nécessite une certaine souplesse, ainsi qu'il l'a souligné à l'époque (voir *supra* par. 25). S'agissant des unités administratives, la création et le regroupement de départements ou bureaux nécessitent des décisions qui se traduisent par la publication de circulaires du Secrétaire général.

Liste des annexes

Annexe 1	Résolution 13 (I) de l'Assemblée générale en date du 13 février 1946
Annexe 2a	Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/248 du 16 mars 1992
2b	Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/249 du 16 mars 1992
Annexe 3	Résolution 46/232 de l'Assemblée générale en date du 2 mars 1992
Annexe 4a	Résolution 47/212 A de l'Assemblée générale en date du 23 décembre 1992
4b	Résolution 47/212 B de l'Assemblée générale en date du 6 mai 1993
Annexe 5	Rapport du Secrétaire général à la Cinquième Commission en date du 31 juillet 1992 contenant des prévisions révisées au titre du budget-programme de l'exercice biennal 1992-1993 (A/C.5/47/2) [première partie seulement]
Annexe 6	Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/100 du 14 avril 1954

Annexe 7 Circulaire du Secrétaire général ST/SGB/150/Rev.1 du 1er juin 1977

22 avril 1997

---

15. PROBLÈMES INSTITUTIONNELS SE POSANT DANS LE CADRE DE LA CONFÉRENCE DES NATIONS UNIES SUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

Mémorandum adressé au Juriste hors classe au Cabinet du Secrétaire général de la CNUCED

1. Voici notre réponse à votre télécopie du 13 mai 1997 sur le sujet susvisé, dans lequel vous sollicitez un avis juridique sur diverses questions soulevées par les décisions sur la restructuration du mécanisme intergouvernemental de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement adoptées le 27 mai 1996 par la neuvième session de la CNUCED et incorporées à la section III de la Déclaration de Midrand. Les questions que vous posez sont les suivantes :

— L'Assemblée générale a-t-elle dans sa résolution 49/130 du 19 décembre 1994 intégré le Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication au mécanisme intergouvernemental de la CNUCED ?

— Le Groupe intergouvernemental d'experts des pratiques commerciales restrictives et le Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication continuent-ils d'exister après la neuvième session de la CNUCED ?

— Les réunions de ces deux groupes peuvent-elles être considérées comme des « réunions d'experts » ?

— Ces deux groupes doivent-ils être comptés parmi les 10 réunions d'experts visées au paragraphe 114 de la Déclaration de Midrand ?

— Le Conseil du commerce et du développement peut-il établir des organes autres que ceux qui sont visés au paragraphe 108 (commissions) et au paragraphe 114 (réunions d'experts) de la Déclaration de Midrand ?

2. Dans le paragraphe liminaire de votre télécopie, vous soulignez que vous cherchez à élucider ces questions à la demande du Président du Conseil du commerce et du développement. Le Bureau des affaires juridiques ne donne d'avis juridiques officiels que s'il en est prié par des instances intergouvernementales de l'Organisation ou par des bureaux ou

programmes des Nations Unies. Nous répondons donc à vos questions à titre officieux et vous serions reconnaissants de bien vouloir préciser ce point au Président du Conseil.

La Déclaration de Midrand et son incidence sur la structure institutionnelle de la CNUCED

3. Par sa résolution 1995 (XIX) du 30 décembre 1964, l'Assemblée générale a créé la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée et l'a dotée d'un mécanisme institutionnel comprenant la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (la Conférence), le Conseil du commerce et du développement (le Conseil) et un secrétariat travaillant à plein temps dans le cadre du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies sous la direction du Secrétaire général de la Conférence, qui serait nommé par le Secrétaire général de l'ONU et dont la nomination serait confirmée par l'Assemblée générale. Le paragraphe 23 de la résolution définit les fonctions de la Conférence et du Conseil et autorise en particulier ce dernier à créer les organes subsidiaires dont il peut avoir besoin pour s'acquitter efficacement de ses fonctions.

4. Les principales fonctions de la Conférence telles qu'elles sont énoncées dans la résolution 1995 (XIX) de l'Assemblée générale sont très étendues. Elles ne permettent toutefois pas à la Conférence de restreindre le droit du Conseil d'établir ses propres organes subsidiaires ou d'abolir des organes subsidiaires qu'il a déjà créés.

5. Selon la Déclaration de Midrand, la Conférence, consciente de la nécessité de revitaliser et remodeler le mécanisme intergouvernemental de la CNUCED, a décidé de le restructurer en fonction du futur programme de travail de la CNUCED (par. 101 et 105). A cette fin, elle a approuvé une structure du mécanisme intergouvernemental nouvelle dans le cadre de laquelle il est notamment prévu que « le Conseil du commerce et du développement peut créer des organes subsidiaires, appelés commissions... il peut créer de nouveaux organes et supprimer des organes existants, en fonction des priorités de l'organisation et des travaux accomplis » (par. 107, *f*). La Conférence a en outre décidé qu'à ce stade, le Conseil créait les trois commissions suivantes : Commission du commerce des biens et services, et des produits de base; Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes; et Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement. Chaque commission peut convoquer des réunions d'experts de courte durée, trois jours au maximum. Selon la Déclaration de Midrand, il n'y aura pas plus de 10 réunions d'experts par an au total (par. 108 et 114).

6. Dans un paragraphe à part, la Conférence a en outre confirmé la convocation du Groupe intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication.

7. Il ressort de ce qui précède que les dispositions de la Déclaration de Midrand concernant le pouvoir du Conseil d'établir ses propres organes subsidiaires et d'ordonnancer leurs activités sont dans une certaine mesure en contradiction avec les dispositions pertinentes de la résolution 1994 (XIX) de l'Assemblée générale relative à la création de la CNUCED. Nous inclinons toutefois à penser que, comme l'Assemblée générale a, dans sa résolution 51/167 du 16 décembre 1996, salué l'adoption par la CNUCED des réformes de vaste portée prévues dans la Déclaration de Midrand, le pouvoir du Conseil d'établir ses propres organes subsidiaires est à l'heure actuelle assujetti aux règles énoncées dans la Déclaration de Midrand.

8. Il convient en même temps de souligner que, comme la CNUCED est un organe de l'Assemblée générale et comme le Conseil est tenu de faire rapport à l'Assemblée par l'entremise du Conseil économique et social, l'Assemblée a le pouvoir d'établir des organes subsidiaires de la CNUCED, en sus de ceux que vise la Déclaration de Midrand.

Groupe de travail intergouvernemental d'experts des normes internationales de comptabilité et de publication

9. Ce Groupe de travail a été établi par le Conseil économique et social (résolution 1982/69 du 27 octobre 1982) agissant sur la recommandation de la Commission des sociétés transnationales. Les membres du Groupe de travail sont élus par le Conseil économique et social. Les dernières élections ont eu lieu le 1er mai 1997. Aux termes de la résolution du Conseil, le Groupe de travail fait rapport à la Commission des sociétés transnationales, laquelle étudie les travaux du Groupe, y compris son mandat et ses résultats. La Commission (rebaptisée Commission de l'investissement international et des sociétés transnationales) a été intégrée dans le mécanisme institutionnel de la CNUCED par une décision du Conseil économique et social (résolution 1994/1 du 14 juillet 1994) entérinée par l'Assemblée générale (résolution 49/130 du 19 décembre 1994); elle a continué d'être l'organe de tutelle du Groupe de travail.

10. Selon la Déclaration de Midrand, la Commission est maintenant incorporée dans une commission nouvellement établie qui porte le nom de Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, la Déclaration de Midrand confirme dans un paragraphe à part la convocation du Groupe de travail.

11. Compte tenu de ce qui précède, nous sommes d'avis que, comme l'Assemblée générale indique clairement dans sa résolution 49/130 qu'une fois intégrée à la CNUCED, la Commission, rebaptisée

Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes, poursuivra les travaux du Groupe de travail considéré, l'Assemblée a du même coup incorporé en fait le Groupe de travail dans le mécanisme institutionnel de la CNUCED. Nous répondons donc affirmativement à votre première question.

12. S'agissant de votre deuxième question, nous tenons à souligner que, comme le Groupe de travail a été établi par le Conseil économique et social, il ne peut être dissous que par une décision de ce même Conseil, lequel n'a jusqu'à présent pas pris de décision en ce sens et a au contraire, ainsi qu'il a été noté plus haut, procédé le 1er mai 1997 à l'élection des nouveaux membres du Groupe. Dans ces conditions, le Groupe de travail continue d'exister.

13. Quant à savoir si le Groupe de travail doit être considéré comme une réunion d'experts comptant au nombre des 10 réunions d'experts prévues au paragraphe 14 de la Déclaration de Midrand, nous sommes d'avis que, puisque le Groupe de travail est un organe d'experts subordonné à l'une des commissions du Conseil, il peut être considéré comme une réunion d'experts au sens du paragraphe 114 de la Déclaration de Midrand. Il reste que, si la convocation des réunions d'experts est, selon le paragraphe 114, laissée à la discrétion de la commission intéressée, le Groupe de travail doit obligatoirement continuer à exister. C'est ce qui ressort du paragraphe 115 de la Déclaration de Midrand qui fait un sort spécial au Groupe de travail.

Groupe intergouvernemental d'experts des pratiques commerciales restrictives

14. Ce groupe d'experts a été établi par le Conseil du commerce et du développement dans sa résolution 228 (XXII) du 20 mars 1981 comme suite à une recommandation de la Conférence des Nations Unies sur les pratiques commerciales restrictives convoquée en 1980 par l'Assemblée générale. La recommandation de la Conférence a été entérinée par l'Assemblée générale dans sa résolution 35/63 du 5 décembre 1980.

15. La Conférence a, le 22 avril 1980, adopté l'« Ensemble de principes et de règles équitables convenus au niveau multilatéral pour le contrôle des pratiques commerciales restrictives » (l'Ensemble de principes et de règles) qui dispose dans sa section G qu'un mécanisme institutionnel international doit être établi et qu'un groupe intergouvernemental d'experts des pratiques commerciales restrictives, fonctionnant dans le cadre d'une commission de la CNUCED, jouera ce rôle. L'Ensemble de principes et de règles prévoit notamment que le Groupe intergouvernemental servira de cadre à des consultations, discussions et échanges de vues entre Etats sur les questions concernant l'Ensemble de principes et de règles et présentera à des conférences de suivi des propositions tendant à améliorer et à développer l'Ensemble de règles et de principes.

16. Depuis 1980, l'Assemblée générale a convoqué deux conférences de suivi concernant l'Ensemble de principes et de règles. La plus récente, tenue en novembre 1995, a formulé un certain nombre de recommandations au sujet des méthodes de travail du Groupe d'experts et a recommandé à l'Assemblée générale de le rebaptiser « Groupe intergouvernemental d'experts du droit et des politiques de la concurrence ». Ni l'Assemblée générale ni le Conseil du commerce et du développement ne se sont à ce jour prononcés sur les recommandations de la troisième Conférence.

17. Cela étant, il nous parait qu'en l'absence de décision du Conseil sur la dissolution du Groupe d'experts et compte tenu des recommandations de la troisième Conférence insistant sur l'importance que revêtent ses travaux dans le cadre du mécanisme intergouvernemental de la CNUCED (par. 13 de la résolution de la Conférence), l'adoption de la Déclaration de Midrand n'a pas fait disparaître le Groupe d'experts.

18. Le Groupe d'experts est un organe d'experts. Au moment de sa création, il a été décidé qu'il fonctionnerait dans le cadre de la Commission des articles manufacturés de la CNUCED [résolution 35/63 de l'Assemblée générale en date du 5 décembre 1980, par. 3, et résolution 228 (XXII) du Conseil, par. 2]. Nous sommes d'avis que le Groupe d'experts doit être considéré comme une réunion d'experts au sens du paragraphe 114 de la Déclaration de Midrand et être compté au nombre des 10 réunions d'experts visées dans ce paragraphe.

Pouvoir du Conseil du commerce et du développement d'établir des organes subsidiaires

19. Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, la Déclaration de Midrand qui a reçu la sanction de l'Assemblée générale dispose dans son paragraphe 107, *f* que le Conseil « peut créer des organes subsidiaires appelés commissions. Il leur donnera un mandat bien précis et examinera et évaluera leurs travaux ». La Déclaration prévoit dans le même paragraphe que le Conseil « peut créer de nouveaux organes et supprimer des organes existants, en fonction des priorités de l'organisation et des travaux accomplis ». La formule « nouveaux organes » peut être interprétée comme signifiant que le pouvoir du Conseil de créer de nouveaux organes ne se limite pas à la création de commissions. Il est à noter toutefois que les dispositions de la Déclaration de Midrand concernent le *modus operandi,* la fréquence et la durée des réunions du Conseil, des commissions et des réunions d'experts qui sont placées sous la tutelle des commissions. La Déclaration de Midrand exclut donc la création par le Conseil d'organes subsidiaires autres que des commissions et restreint en fait le pouvoir de celui-ci de créer des organes subsidiaires.

29 mai 1997

16. PARTICIPATION DE LA YOUGOSLAVIE AUX CONFÉRENCES INTERNATIONALES — RÉSOLUTIONS 47/1 ET 47/229 DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Lettre adressée au spécialiste de la gestion des programmes au Bureau régional pour l'Europe et la Communauté d'Etats indépendants du Programme des Nations Unies pour le développement

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 31 juillet 1997, que le Bureau des affaires juridiques a reçu le 4 août. Vous demandez si, à la lumière de mon mémorandum du 21 juillet 1997 concernant la participation de représentants de la République fédérative de Yougoslavie à la Conférence internationale du PNUD sur la gouvernance au service de la croissance durable et de l'équité, des personnalités yougoslaves peuvent être invitées à participer à diverses rencontres énumérées dans votre communication. Vous faites observer que « ces rencontres sont organisées par de hauts fonctionnaires de l'ONU et du PNUD qui en ont pris l'initiative sans avoir reçu du Conseil d'administration d'instructions précises à cet effet » et qu'elles seraient donc soustraites aux restrictions prévues dans les résolutions 47/1 et 47/229 de l'Assemblée générale en date, respectivement, du 22 septembre 1992 et du 29 avril 1993.

2. Par ses résolutions 47/1 et 47/229, l'Assemblée générale a décidé que la République fédérative de Yougoslavie ne participerait pas à ses travaux (résolutions 47/1) ni à ceux du Conseil économique et social (résolution 47/229). La position à laquelle le Secrétariat est parvenu après mûre réflexion en ce qui concerne les conséquences pratiques de la résolution 47/1 est exposée dans une lettre en date du 29 septembre 1992 adressée par le Conseiller juridique d'alors, M. Fleischhauer, aux Représentants permanents de la Bosnie-Herzégovine et de la Croatie. M. Fleischhauer a indiqué que si la résolution n'emportait pas pour la Yougoslavie abolition ou suspension de sa qualité de membre, elle affectait sa participation aux travaux de l'Assemblée générale. Il a plus précisément déclaré que « les représentants de la République fédérative de Yougoslavie (Serbie et Monténégro) ne peuvent plus participer aux travaux de l'Assemblée générale et de ses organes subsidiaires ni à ceux des conférences et réunions convoquées par elle ». Ces considérations valent, vu la résolution 47/229, pour le Conseil économique et social et ses organes subsidiaires et les conférences et réunions convoquées par lui.

3. Le Secrétariat a appliqué de façon constante cette politique dictée par les résolutions susvisées. En conséquence, la Yougoslavie n'a pas participé en qualité de membre à part entière ou d'observateur aux réunions de l'Assemblée générale et de ses grandes commissions, non plus qu'à celles du Conseil économique et social et de ses organes subsidiaires (commissions techniques et commissions régionales par exemple) et n'a pas été invitée à participer aux nombreuses conférences qui ont été

convoquées par l'Assemblée générale depuis 1992, telle la Conférence mondiale sur les droits de l'homme, tenue à Vienne en 1993.

4. Pour en revenir à vos questions, je me bornerai à présenter quelques observations générales sur le point de savoir si les résolutions pertinentes de l'Assemblée générale peuvent être considérées comme s'appliquant aux deux ateliers et à la conférence mentionnés dans votre télécopie.

5. Deux critères décisifs se dégagent des éclaircissements fournis dans sa lettre par M. Fleischhauer : 1) la réunion ou la conférence a-t-elle été organisée par l'Assemblée générale, le Conseil économique et social ou un de leurs organes subsidiaires ? 2) les participants sont-ils invités en qualité de représentants de leurs pays respectifs ou à titre individuel ?

6. S'agissant du premier critère, il apparaît que les résolutions 47/1 et 47/229 doivent être interprétées à la lumière de leur objet et de leur but et qu'elles s'appliquent donc non seulement aux réunions et conférences convoquées directement par les organes intergouvernementaux auxquels elles se réfèrent mais aussi aux diverses réunions et conférences dont l'organisation et la convocation, bien que dues à l'initiative du Secrétariat, ont été approuvées ou entérinées par ces organes. Si en revanche les rencontres en question ont été organisées ou initiées par le Secrétariat afin d'exécuter, comme il a mission de le faire, des décisions générales ou des programmes des organes en question, elles ne doivent pas être assimilées à des « réunions convoquées ou organisées » par eux et n'entrent donc pas dans le champ d'application des résolutions 47/1 ou 47/229.

7. Pour ce qui est du deuxième critère, l'Assemblée générale a manifestement entendu, par sa décision, exclure les représentants de la République fédérative de Yougoslavie des réunions et conférences visées plus haut. Mais le champ d'application de cette décision doit être délimité compte tenu de son objet et de son but. Il va de soi qu'elle s'applique aux délégués accrédités par le Gouvernement de la République fédérative de Yougoslavie mais nous pensons qu'elle s'oppose aussi à ce qu'une personne exerçant des fonctions officielles dans la République fédérative de Yougoslavie soit invitée ès qualités plutôt qu'à titre purement personnel en tant qu'expert ou stagiaire. Il semble en revanche qu'inviter des ressortissants de la République fédérative de Yougoslavie n'exerçant pas de fonctions officielles dans le pays à participer à une réunion à titre purement personnel n'irait pas à l'encontre des résolutions susvisées.

8. Les observations qui précèdent sont de nature strictement juridique et reposent sur une interprétation littérale des résolutions de l'Assemblée générale et de l'avis donné par M. Fleischhauer. Il ne faut toutefois pas oublier que par ces résolutions, l'Organisation a clairement opté pour l'exclusion de la République fédérative de Yougoslavie de

tout un éventail d'activités des Nations Unies. Doit également être pris en compte le fait que la présence de représentants de la République fédérative de Yougoslavie à des réunions qui n'étaient pourtant pas directement visées par les décisions de l'Assemblée générale (par exemple à des réunions d'Etats parties à des traités déposés auprès du Secrétaire général) a été contestée avec succès par d'autres Etats. Le Secrétariat a parfois été critiqué pour avoir invité des représentants de la Yougoslavie à ces réunions. C'est donc après mûre réflexion qu'il doit trancher la question de savoir si, eu égard à la politique évoquée plus haut, à la pratique pertinente et à la nature particulière des activités en cause des Nations Unies, il convient d'adresser une invitation à des ressortissants de la République fédérative de Yougoslavie.

11 août 1997

---

17. PRATIQUE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES DANS LES CAS OÙ LA REPRÉSENTATION D'UN ÉTAT DONNE LIEU À DES REVENDICATIONS CONTESTÉES OU CONCURRENTES — RÉSOLUTION 396 (V) DE L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Mémorandum adressé au Secrétaire général adjoint aux affaires politiques

Introduction

1. Voici notre réponse à votre mémorandum du 5 août 1997 (avec pièces jointes) dans lequel vous nous consultez sur les aspects juridiques de la situation régnant actuellement au Cambodge pour pouvoir renseigner le Secrétaire général sur la position que devrait prendre le Secrétariat à cet égard.

2. La question de l'accréditation comporte deux aspects — accréditation auprès de l'Assemblée générale et des autres organes des Nations Unies et accréditation auprès de l'ONU en tant qu'organisation — qui sont étroitement liés. Les événements des 5 et 6 juillet 1997 et ceux qui y ont fait suite ont engendré une situation de confusion quant au statut de diverses autorités cambodgiennes avec pour résultat des demandes antagonistes adressées par ces autorités au Secrétaire général et des informations contradictoires quant à la représentation du Cambodge aux Nations Unies. En pareil cas, il faut se reporter à la résolution 396 (V) de l'Assemblée générale en date du 14 décembre 1950 par laquelle l'Assemblée, aux prises à l'époque avec le différend relatif à la représentation de la Chine, a adopté les directives suivantes :

« *L'Assemblée générale,*

« …

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

« 2. *Recommande* que si une question de ce genre vient à se poser, elle soit examinée par l'Assemblée générale...;

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

Pratique antérieure des Nations Unies

Cette décision de principe de l'Assemblée a indiqué la voie à suivre lorsque la représentation d'un Etat Membre donne lieu à des revendications concurrentes ou contestées. Nous croyons utile d'évoquer ici à titre d'exemple quelques cas typiques où l'on a vu des autorités rivales se présenter comme le gouvernement légitime d'un pays déterminé ou les pouvoirs du représentant d'un Etat être contestés par un autre Etat en faveur d'un régime rival :

a) *Le Congo.* Le Congo (Léopoldville) a été admis à l'Organisation le 20 septembre 1960. Du fait de l'instabilité politique régnant dans le pays, deux délégations rivales ont été nommées, l'une par le chef de l'Etat et l'autre par le chef du gouvernement (chacun prétendant avoir « destitué » l'autre), pour représenter le Congo à la quinzième session de l'Assemblée générale ainsi que devant le Conseil de sécurité. A sa 899e séance, tenue le 14 septembre 1960, le Conseil de sécurité s'est trouvé en présence de lettres du chef de l'Etat et du chef du gouvernement qui nommaient des délégations différentes pour participer aux délibérations du Conseil. A ce moment, l'Assemblée n'avait pas encore eu l'occasion d'examiner la question et le Conseil ne pouvait donc pas s'appuyer sur une décision de l'Assemblée concernant les pouvoirs. Saisi par la Pologne d'une proposition qui tendait à accepter les pouvoirs émanant du Premier Ministre, le Conseil l'a rejetée. Aucun représentant du Congo n'a été invité à prendre la parole devant le Conseil.

L'Assemblée générale a décidé, sur la proposition de son président, de renvoyer la question de la représentation du Congo à la Commission de vérification des pouvoirs, laquelle a attendu que la situation s'éclaircisse au Congo et n'a fait rapport à l'Assemblée qu'à la mi-novembre 1960. Dans son rapport, la Commission a recommandé d'accepter les pouvoirs émanant du chef de l'Etat, recommandation que l'Assemblée a adoptée dans sa résolution 1498 (XV) du 22 novembre 1960. Il est à noter que, du fait de la première décision de l'Assemblée, le siège du

Congo est resté vacant; la question de l'éviction d'un représentant en place ne se posait pas.

b) *La République dominicaine.* A sa 1207e séance, tenue le 13 mai 1965, le Conseil de sécurité s'est trouvé saisi, immédiatement avant le début de ses débats sur la situation en République dominicaine, de demandes concurrentes émanant de deux personnes souhaitant prendre la parole en tant que représentants du Gouvernement de la République dominicaine. L'une de ces personnes était le Représentant permanent de la République dominicaine auprès de l'Organisation des Nations Unies, l'autre se réclamait d'un télégramme signé par le Ministre des affaires étrangères du pays. Le Secrétaire général a présenté un rapport conformément à l'article 15 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité dans lequel il a indiqué qu'il n'était pas en mesure d'émettre une opinion sur la validité des pouvoirs contradictoires remis entre ses mains. A l'issue d'un long débat de procédure, le Conseil a décidé d'inviter les deux intéressés à faire des déclarations sur la base de l'article 39, c'est-à-dire en tant que « personnes... qualifiées... [pour] lui fournir des informations » et non en tant que représentants d'un Etat Membre. Il n'a pas été soumis de pouvoirs concurrents au nom de la République dominicaine à la session suivante de l'Assemblée générale, qui n'a donc jamais examiné la question.

c) *Le Kampuchéa.* Comme dans le cas du Congo, le Conseil de sécurité a été le premier organe des Nations Unies à se trouver confronté à la question de la représentation du Kampuchéa après l'invasion vietnamienne. Le 3 janvier 1979, le Conseil a été prié par le Ministre des affaires étrangères du Kampuchéa démocratique de se réunir d'urgence pour examiner la situation dans ce pays. La délégation du Kampuchéa démocratique et le Président du Conseil populaire révolutionnaire du Kampuchéa ont demandé au Conseil d'être admis à participer à ses débats conformément à l'Article 31 de la Charte. A la 2108e séance du Conseil tenue le 11 janvier 1979, les demandes concurrentes de participation à la discussion ont été essentiellement examinées sur la base de l'article 37 du règlement intérieur provisoire. Le Secrétaire général a été prié de présenter un rapport sur les pouvoirs des deux délégations conformément à l'article 15. Il a déclaré que les pouvoirs du Kampuchéa démocratique étaient considérés comme étant en bonne et due forme vu qu'à sa trente-troisième session, l'Assemblée avait approuvé des pouvoirs qui émanaient des mêmes autorités. Le Conseil a approuvé le rapport du Secrétaire général sans vote et a invité le représentant du Kampuchéa démocratique à participer à ses délibérations.

Comme on vient de le signaler, les pouvoirs de la délégation du Kampuchéa démocratique avaient été approuvés par l'Assemblée générale à sa trente-troisième session (résolution 33/9 A du 3 novembre 1978). Les pouvoirs n'ont pas été officiellement contestés à la reprise

de la trente-troisième session en 1979, encore que plusieurs délégations aient réservé leur position sur la représentation du Kampuchéa. Les représentants du Kampuchéa démocratique ont en conséquence continué de siéger à l'Assemblée et dans ses grandes commissions. A la trente-quatrième session, l'Assemblée générale a été saisie de pouvoirs émanant du Kampuchéa démocratique et de la République populaire du Kampuchéa. La Commission de vérification des pouvoirs s'est réunie pour examiner exclusivement les pouvoirs du Kampuchéa démocratique, qui avaient été contestés par le Viet Nam, et a recommandé à l'Assemblée générale de les approuver. L'Inde a proposé qu'au lieu d'approuver le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, l'Assemblée en suspende l'examen et que le siège du Kampuchéa reste vacant. Au terme de manœuvres de procédure, l'Assemblée a décidé de voter en premier lieu sur la recommandation de la Commission de vérification des pouvoirs et l'a adoptée, acceptant ainsi les pouvoirs de la délégation du Kampuchéa démocratique à la trente-quatrième session. Des recommandations analogues de la Commission de vérification des pouvoirs ont, à des sessions ultérieures de l'Assemblée générale, donné lieu à la présentation d'amendements qui visaient à ce que l'approbation par l'Assemblée du rapport de la Commission de vérification des pouvoirs ne s'étende pas aux pouvoirs du Kampuchéa démocratique. Ces amendements ont été régulièrement rejetés.

d) *L'Afghanistan.* Le 23 août 1996, à la première séance qu'a tenue la Commission de vérification des pouvoirs lors de la cinquante et unième session de l'Assemblée générale, le Conseiller juridique a indiqué qu'il avait reçu des pouvoirs en bonne et due forme signés du Président Rabbani, qui avait également signé les pouvoirs acceptés à la cinquantième session, ainsi que des communications émanant du « Ministère des affaires étrangères à Kaboul (Afghanistan) », qui contestaient la légitimité des pouvoirs en question mais ne cherchaient pas à accréditer une autre délégation. A sa première séance, puis de nouveau à sa deuxième séance, tenue le 12 décembre 1996, la Commission de vérification des pouvoirs a ajourné sa décision sur les pouvoirs de l'Afghanistan. L'Assemblée générale a approuvé le rapport de la Commission par ses résolutions 51/9 A et B, en date, respectivement, du 29 octobre et du 17 décembre 1996. En conséquence de cette décision et conformément à l'article 29 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, les délégués représentant le Gouvernement Rabbani continuent d'exercer tous leurs droits en tant que représentants de l'Afghanistan jusqu'à ce que l'Assemblée en décide autrement.

e) *La Sierra Leone.* Le gouvernement du Président Ahmad Tejan Kabbah a été renversé le 25 mai 1997 par un coup d'Etat militaire. Dans trois déclarations présidentielles faites, la première, le 27 mai (ST/PRST/1997/29), la deuxième, le 11 juillet (ST/PRST/1997/36), et la troisième, le 6 août 1997 (ST/PRST/1997/42), le Conseil de sécurité a con-

damné la junte militaire, lui a demandé de rétablir inconditionnellement le gouvernement légitime et appuyé les initiatives prises à l'échelon régional et sous-régional pour mettre un terme à la situation et rétablir l'ordre constitutionnel. Le Président du Conseil révolutionnaire des forces armées et chef de l'Etat, le Commandant Johnny Paul Koroma, a écrit au Secrétaire général les 6 et 9 juin 1997 pour l'informer notamment du rappel du Représentant permanent et du Représentant permanent adjoint, restés l'un et l'autre loyaux au gouvernement du Président Kabbah. Les pouvoirs des intéressés n'ont toutefois pas été contestés à l'Assemblée générale. Eu égard aux déclarations susvisées du Conseil de sécurité, le Secrétariat n'a pas réagi aux communications du Commandant Koroma.

Le Cambodge

4. Depuis les 5 et 6 juillet 1997, le Cambodge connaît une évolution dont la légitimité au regard de la Constitution cambodgienne est contestable. La légitimité interne d'un gouvernement est certes un facteur que les Etats peuvent prendre en considération pour trancher la question de la reconnaissance mais l'ONU, quant à elle, n'est pas à même de faire entrer la constitutionnalité d'un régime en ligne de compte pour décider d'accepter ou non les personnes accréditées par ce régime; cela est vrai même si, comme dans le cas du Cambodge, la communauté internationale, en fait l'ONU elle-même, a joué un rôle dans l'élaboration de la Constitution.

5. La validité des pouvoirs du Représentant permanent du Cambodge n'a pas été contestée à l'Assemblée générale bien que, depuis les événements récents, quatre séances au moins aient été tenues, dont l'une le 4 août 1997, et la question des pouvoirs du représentant du Cambodge n'a pas davantage été soulevée au Conseil de sécurité.

6. Lors d'entretiens séparés que nous avons eus il y a peu avec le Représentant permanent et le Représentant permanent adjoint du Cambodge, nous leur avons représenté que, vu la situation confuse régnant actuellement au Cambodge, le Secrétaire général n'est pas en mesure de tenir compte de la lettre du Ministre des affaires étrangères rappelant le Représentant permanent et nommant son adjoint chargé d'affaires par intérim ou de la lettre du Prince Ranariddh confirmant les pouvoirs du Représentant permanent. Nous les avons également informés qu'en attendant que l'Assemblée générale ait statué ou que la communauté internationale ait manifesté sans équivoque sa position, le Secrétariat ne publierait plus de communications des autorités cambodgiennes en tant que documents officiels des Nations Unies. Pour le moment toutefois, l'un et l'autre représentants continuent d'être reçus au Secrétariat.

7. Compte tenu de ce qui précède, le Bureau des affaires juridiques est d'avis que, même si la tournure des événements de ces der-

niers jours donne à penser que la situation au Cambodge est réglée ou au moins éclaircie, le Secrétariat doit s'en tenir à la position exposée précédemment et ne s'en départir que si l'Assemblée prend une décision au sujet des pouvoirs.

14 août 1997

---

18. L'ORGANISATION PANAMÉRICAINE DE LA SANTÉ (OPS) PEUT-ELLE ÊTRE CONSIDÉRÉE COMME FAISANT PARTIE DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES? — ACCORD DU 24 MAI 1949 ENTRE L'OMS ET L'OPS — ACCORD DU 23 MAI 1950 ENTRE L'ORGANISATION DES ÉTATS AMÉRICAINS ET L'OPS

Lettre adressée au Conseiller juridique de la Banque mondiale

1. Voici notre réponse à vos deux télécopies en date du 6 octobre 1997 sur la question susmentionnée. Dans votre première télécopie, vous nous demandez notre avis sur le point de savoir si l'OPS doit être considérée comme faisant partie du système des Nations Unies. Dans votre deuxième télécopie, vous expliquez votre demande dans les termes suivants :

> « … aux termes d'un contrat type négocié entre la Banque et l'ONU (et aussi en vertu des Directives de la Banque concernant les consultants), la Banque accorde certains avantages à l'ONU (et à ses institutions spécialisées) lorsqu'elle les engage à titre de consultants sur la base de contrats financés par elle. L'OPS prétend qu'elle devrait se voir accorder ces avantages en raison de ses relations avec les Nations Unies. Mais... les liens ou relations de l'OPS avec les Nations Unies ne semblent pas si faciles à démêler. »

2. Votre question soulève un certain nombre de problèmes importants et il faudrait pour y répondre examiner et analyser soigneusement le contenu de la notion de système des Nations Unies dans le présent contexte ainsi que les documents qui ont établi l'OPS et ceux qui régissent ses relations avec l'ONU et avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Nous n'avons pu procéder à cet examen et à cette analyse aussi méthodiquement que nous l'aurions voulu en raison du caractère urgent de votre consultation.

3. Nous n'avons à ce jour pas trouvé trace d'un accord exprès ou autre arrangement formel entre l'ONU et l'OPS. Notre position préliminaire sur ce point, telle qu'elle est exposée infra au paragraphe 4, est fondée sur les renseignements fournis dans vos télécopies et sur un premier examen des dispositions pertinentes des documents fondamentaux de l'OMS, y compris notamment :

a) Le chapitre XI de la Constitution de l'OMS qui dispose que l'Assemblée de la santé peut établir des organisations régionales pour répondre aux besoins particuliers des différentes régions, que chacune des organisations régionales sera partie intégrante de l'Organisation et comportera un comité régional et un bureau régional (art. 44 à 46) et que l'Organisation sanitaire panaméricaine[33] sera intégrée en temps voulu à l'OMS, cette intégration devant s'effectuer dès que possible par une action commune, basée sur le consentement mutuel des autorités compétentes exprimé par les organisations intéressées (art. 54);

b) L'Accord en date du 24 mai 1949 conclu entre l'OMS et l'OPS qui dispose que la Conférence sanitaire panaméricaine et le Bureau sanitaire panaméricain, organes de l'OPS, rempliront respectivement les fonctions de Comité régional et de Bureau régional de l'OMS pour l'hémisphère occidental aux termes des dispositions de la Constitution de l'OMS (art. 2). L'Accord prévoit en outre que : i) les conventions et programmes concernant l'hygiène et la santé publique que la Conférence sanitaire panaméricaine adopte ou fait adopter doivent être compatibles avec la politique générale et les programmes de l'OMS (art. 3); ii) le Directeur du Bureau sanitaire panaméricain assurera les fonctions de Directeur régional de l'OMS et sera nommé conformément aux articles 49 et 59 de la Constitutions de l'OMS (art. 4); iii) une proportion adéquate du budget de l'OMS sera affectée aux opérations régionales, les fonds en question étant gérés conformément aux pratiques et aux règles financières de l'OMS (art. 7 et 8);

c) Les articles I et II de l'Accord du 23 mai 1950 entre le Conseil de l'Organisation des Etats américains et le Conseil directeur de l'Organisation panaméricaine de la santé qui dispose, le premier, que l'Organisation sanitaire panaméricaine est reconnue comme une organisation interaméricaine spécialisée et, le second, que l'Organisation sanitaire panaméricaine fait fonction d'organisation régionale de l'OMS pour l'hémisphère occidental;

d) L'article 7 du règlement intérieur de la Conférence sanitaire panaméricaine aux termes duquel « toutes les réunions de la Conférence sont en même temps des réunions du Comité régional de l'OMS, sauf lorsque la Conférence examine des questions constitutionnelles, les relations juridiques entre l'Organisation panaméricaine de la santé et l'Organisation mondiale de la santé ou l'Organisation des Etats américains, ou d'autres questions concernant l'Organisation panaméricaine de la santé en tant qu'organisation interaméricaine spécialisée.

4. Etant donné les arrangements organisationnels, financiers et opérationnels que prévoient les dispositions citées ci-dessus, nous inclinons à penser que l'OPS, lorsqu'elle agit en tant qu'organisation régionale de l'OMS, fait fonction d'agent opérationnel de l'OMS pour l'exécution dans la région des tâches assignées à cette dernière. Dans

cette mesure, lorsque l'OPS agit en tant qu'organisation régionale de l'OMS, la Banque est raisonnablement fondée, selon nous, à accorder à la première les avantages dont elle fait bénéficier la seconde en tant qu'organisation du système des Nations Unies.

16 octobre 1997

Notes

[1] D'après le *Black's Law Dictionary,* l'utilisation est « commerciale » lorsqu'elle a lieu « dans le cadre ou au service d'une activité lucrative ».

[2] Font exemption à cette règle le *Business Council for the United Nations* et la *Foundation for the Support of the United Nations,* qui ont été autorisés à utiliser l'emblème des Nations Unies (sous une forme modifiée), sans l'accompagner de leurs emblèmes respectifs.

[3] Comme on l'a indiqué plus haut, une entité ne peut être autorisée à utiliser en permanence l'emblème des Nations Unies que si permission lui a été donnée au préalable d'utiliser le nom des Nations Unies dans son titre, ce qui n'est possible que si la présence de ce nom rend véritablement compte de la finalité de l'entité, créée pour appuyer l'ONU ou certains de ses programmes.

[4] L'acceptation par l'ONU de contributions volontaires, dons ou donations est régie par les règles 107.5 et 107.7 des règles de gestion financière qui ont été promulguées conformément aux articles 7.2 à 7.4 du Règlement financier. L'article 7.2 dispose expressément que « les contributions volontaires, qu'elles soient ou non en espèces, peuvent être acceptées par le Secrétaire général à condition qu'elles soient offertes à des fins compatibles avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation ». La règle 107.7 précise que « 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 ».

[5] C'est pourquoi l'Organisation a pour pratique constante d'inclure dans ses contrats commerciaux une clause standard empêchant toute entité qui passe un contrat avec elle d'utiliser son nom (complet ou abrégé), son emblème ou son sceau à des fins publicitaires ou autres ou de faire savoir au public qu'elle a fourni des services à l'Organisation. Le but de ces clauses est d'empêcher que l'existence d'un lien avec l'Organisation ne soit ouvertement exploitée pour attirer des clients potentiels.

[6] M. George Parker, chef de la Section des informations et de l'accréditation, a précisé que le Département de l'information n'a pas de politique ou de pratique particulière en ce qui concerne la publication de communiqués de presse au sujet de donateurs.

[7] Est considérée comme ayant un caractère « officiel » et « non commercial » l'utilisation du nom et de l'emblème des Nations Unies sur les produits de l'UNICEF destinés à la vente (publications, documents et articles publicitaires ou timbres) autres que ceux qui sont commercialisés dans le cadre de l'opération Cartes de vœux dont il est question plus loin.

[8] L'article 12 des Conditions générales régissant la fourniture de services est conçu comme suit :

> « L'entrepreneur ne divulguera pas, par des moyens publicitaires ou autres, sa qualité de fournisseur de l'UNICEF et il n'utilisera sous aucune forme le nom (complet ou abrégé), l'emblème ou le sceau officiel de l'UNICEF ou de l'ONU dans le cadre de ses activités professionnelles ou autres. »

[9] La règle 4.3 du Règlement financier de l'UNICEF se lit comme suit :

> « Les contributions à l'UNICEF peuvent être versées ou annoncées annuellement ou pour plusieurs années. Elles peuvent être annoncées lors d'une conférence

spéciale d'annonce de contributions ou en réponse à une demande ou à un appel précis du Directeur général ou du Secrétaire général. Des contributions peuvent également être versées à l'UNICEF sans sollicitation ou à la suite d'appels de fonds lancés par les comités nationaux pour l'UNICEF ou d'autres organismes. »

[10] Les entreprises participant à la réalisation des cartes et autres articles OCV ne tirent pas profit du nom de l'UNICEF puisque ces articles indiquent qu'ils sont produits par l'UNICEF et qu'il est interdit aux entreprises de divulguer qu'elles fournissent des services à l'UNICEF. Les comités nationaux sont, eux, autorisés à prélever pour couvrir leurs frais généraux un certain pourcentage des sommes collectées pour l'UNICEF.

[11] Tous les pays n'accordent pas d'exemptions fiscales au titre des donations directes à l'UNICEF. Le Panama le fait mais non les Etats-Unis. Les comités nationaux, eux, bénéficient normalement en tant qu'organisations à but non lucratif d'exemptions fiscales pour les donations qui leur sont faites.

[12] L'emblème des comités nationaux inclut normalement le nom et l'emblème de l'UNICEF, accompagnés de la mention « Comité de [nom du pays en cause] pour ».

[13] Voir le paragraphe 2 de l'article VII de l'Accord de base type régissant la coopération qui est conclu avec les pays bénéficiant d'une assistance de l'UNICEF. Le paragraphe 2 est conçu comme suit :

« L'UNICEF peut faire apposer sur les articles, le matériel et les autres approvisionnements qu'il fournit les marques jugées nécessaires pour les identifier comme ayant été fournis par lui. »

[14] Voir par exemple le paragraphe 90 de la *Notice à l'usage des observateurs militaires et des contrôleurs de police de la Force de protection des Nations Unies* et le paragraphe 78 de la *Notice à l'usage de la police civile des Nations Unies de la Mission des Nations Unies en Haïti.*

[15] Voir par exemple le paragraphe 92, *c* de la *Notice à l'usage des observateurs militaires et des contrôleurs de police de la Force de protection des Nations Unies.*

[16] Voir par exemple la *Notice à l'usage des observateurs militaires et des contrôleurs de police, de la Force de protection des Nations Unies,* par. 96, et la *Notice à l'usage de la police civile des Nations Unies de la Mission des Nations Unies en Haïti,* par. 84.

[17] Le texte devrait logiquement faire référence à l'article 1.4 du Statut du personnel qui traite des normes de conduite auxquelles sont assujettis les fonctionnaires. Malheureusement, l'article 1.6 tel qu'il a été approuvé par l'Assemblée générale renvoie à l'article 1.2.

[18] Voir les articles 6.1 et 6.2 du Statut du personnel et les statuts de la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. S'agissant de l'assurance médicale du personnel recruté sur le plan local, l'Assemblée générale a, conformément à l'article 6.2 du Statut du personnel, approuvé à sa quarante et unième session au profit du personnel recruté sur le plan local un Plan d'assurance médicale applicable dans des lieux déterminés d'affectation hors Siège autres que ceux qui sont mentionnés dans l'annexe II aux règles régissant le Plan (ST/AI/437 du 31 juillet 1987). Nous notons que l'Etat Membre en cause ne figure pas dans la liste de l'annexe II.

[19] La dispense de l'obligation de cotiser aux régimes nationaux de sécurité sociale est prévue en particulier dans l'accord de siège conclu entre l'Organisation des Nations Unies et certains Etats Membres. Voir, par exemple, l'Accord entre l'ONU et les Pays-Bas relatif au siège du Tribunal international pour l'ex-Yougoslavie (1994), l'Accord entre l'ONU et l'Allemagne relatif au siège du Programme des Volontaires des Nations Unies (1995) et l'Accord entre l'ONU et le Liban relatif au siège de la CESAO (début septembre 1997). Dans le cas de la Suisse, cette dispense a été confirmée par échange de lettres entre le Conseil fédéral suisse et l'ONU en 1994.

[20] Niveau de rémunération retenu dans les contrats de louage de services.

[21] Telle est la position à laquelle l'Organisation s'en est toujours tenue pour ce qui est de la portée de l'expression « expert en mission » et qui se trouve exposée plus en détail dans le mémoire écrit soumis au nom du Secrétaire général à la Cour internationale de Justice dans l'« affaire *Mazilu* ». Voir A*pplicabilité de la section 22 de l'article VI de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies,* Mémoires, plaidoiries et documents, p. 173 et suivantes, notamment p. 185 à 188.

[22] Voir une étude d'ensemble du 26 février 1982 que le Bureau des affaires juridiques a établie sous le titre *The Secretary-General's role as Chief Administrative Officer of the United Nations* (ci-après l'*Etude d'ensemble de 1982*). Voir également un mémorandum du 23 mars 1994 adressé au chef de cabinet par le Conseiller juridique au sujet de la division des responsabilités entre les organes principaux des Nations Unies (l'un et l'autre documents sont disponibles au Bureau des affaires juridiques).

[23] Un « chapitre » couvre un secteur d'activité déterminé pour lequel des crédits ont été votés par l'Assemblée générale (par exemple, opérations de maintien de la paix, affaires politiques, activités juridiques). Les « chapitres » correspondent généralement à des départements ou bureaux.

[24] Voir également une étude du 30 mai 1986 établie par le Service consultatif de la gestion sous le titre *Evolution of Major Units and Under Secretary-General and Assistant Secretary-General posts in the United Nations Secretariat* (le document est disponible au Bureau des affaires juridiques). Le tableau 3 de cette étude retrace l'évolution jusqu'en 1986 des subdivisions principales et des postes de rang élevé du Secrétariat.

[25] Une restructuration avait déjà eu lieu en 1986 comme suite à la résolution 41/213 de l'Assemblée générale en date du 19 décembre 1986. Par cette résolution, l'Assemblée a approuvé les recommandations du Groupe d'experts intergouvernementaux de haut niveau chargé d'examiner l'efficacité du fonctionnement administratif et financier de l'Organisation des Nations Unies [*Documents officiels de l'Assemblée générale, quarante et unième session, Supplément n° 49* (A/41/49)] et prié le Secrétaire général de les appliquer compte tenu des conclusions de la Cinquième Commission et sous réserve de certains éclaircissements concernant plusieurs recommandations. La recommandation 15 du rapport proposait notamment que le nombre global des postes inscrits au budget ordinaire soit réduit de 15 % sur une période de trois ans. Un rapport final, daté du 26 avril 1989, sur la mise en œuvre de la résolution 41/213 a été soumis par le Secrétaire général à l'Assemblée générale sous la cote A/44/222.

[26] De l'avis du Bureau des affaires juridiques, c'est à tort que les mesures en cause ont été annoncées par la voie d'une circulaire du Secrétaire général. Elles auraient dû l'être par la voie d'une simple circulaire.

[27] En mars 1995, le Conseiller juridique a proposé d'actualiser ce document. M. Boutros-Ghali, alors Secrétaire général, a souscrit à l'idée mais les choses en sont restées là. Une réforme est absolument nécessaire et le Bureau des affaires juridiques s'est maintenant attelé à la tâche à la demande du Secrétaire général. Un projet de circulaire sur les publications administratives a été distribué à tous les membres du Comité directeur pour la réforme le 9 avril 1997.

[28] Ce document a été publié sans que le Bureau des affaires juridiques ait été consulté. Il suit un modèle que ce Bureau a sévèrement critiqué dans sa proposition de mars 1995 et dans un mémorandum ultérieur du 13 octobre 1995. Ce même Bureau aurait déconseillé au Secrétaire général de l'approuver. Il s'agit d'une publication a posteriori qui ne satisfait pas aux conditions que doit remplir un document énonçant des normes juridiques.

[29] Cet exemple montre que le *Manuel* sous sa forme actuelle ne joue pas son rôle en tant qu'instrument *arrêtant* « la structure du Secrétariat » (voir par. 19 *supra*). Il n'est rien de plus qu'un fardeau bureaucratique inutile pour l'Organisation.

[30] Nous notons que les mesures prises par M. Boutros-Ghali, alors Secrétaire général, dans le cadre de la restructuration de 1992 donnent l'impression que les pouvoirs du Se-

crétaire général vis-à-vis de l'Assemblée générale ont en pratique été affirmés avec plus de détermination que ne le laissait prévoir l'Etude d'ensemble de 1982.

[31] A cet égard, l'idée qui semble avoir cours, que le Secrétaire général sortirait de son rôle s'il défendait énergiquement un projet de budget-programme devant la Cinquième Commission (voir l'*Etude d'ensemble de 1982,* par. 26, *b* et *c*) n'est pas, de l'avis du Bureau des affaires juridiques, admissible. Le Secrétaire général et ses représentants ont le devoir de défendre le projet de budget-programme, à moins bien sûr que le Secrétaire général ne change d'avis. Que les décisions sur le budget relèvent de la Cinquième Commission et de l'Assemblée générale est une autre affaire. Mais, compte tenu des principes généraux de la division des pouvoirs entre les organes représentatifs et l'exécutif, le Comité consultatif et la Cinquième Commission n'ont pas à entrer dans les détails au point d'empiéter sur les pouvoirs fondamentaux conférés au Secrétaire général par les Articles 97 et 101 de la Charte.

[32] Dans ce contexte, je crois devoir dire que le plan à moyen terme prévu par l'article III du règlement et des règles régissant la planification des programmes, les aspects du budget qui ont trait aux programmes, le contrôle de l'exécution et les méthodes d'évaluation me paraît d'une utilité douteuse et qu'il faudrait en reconsidérer le principe. Le budget biennal est suffisant aux fins de la planification. Rien n'empêche le Secrétaire général de faire des prévisions à plus long terme dans le projet de budget s'il le juge bon. L'opération de restructuration du Secrétariat n'obligera pas seulement à établir un budget révisé pour l'exercice biennal 1996-1997 *plus* un budget révisé pour l'exercice 1998-1999. Si les règles sont correctement appliquées, elle obligera aussi à apporter des ajustements au plan à moyen terme pour la période 1998-2001 et peut-être aussi au plan à moyen terme en cours (portant sur la période 1994-1997). A quoi servent ces extraordinaires contraintes bureaucratiques ?

[33] Rebaptisée Organisation panaméricaine de la santé par décision de la XVe Conférence sanitaire panaméricaine en septembre/octobre 1958.