

MÉLANGES

OFFERTS A

PAUL REUTER

Le droit international : unité et diversité

PARIS

ÉDITIONS A. PEDONE

13, Rue Soufflot, 13

SUR QUELQUES PROBLÈMES JURIDIQUES DE COORDINATION DANS LA FAMILLE DES NATIONS UNIES

par

Suzanne BASTID

Professeur honoraire

à l'Université de Droit, d'Economie et de Sciences sociales
de Paris

Membre de l'Institut

I. — La langue diplomatique utilise couramment aujourd'hui l'expression « le système des Nations Unies » ou même la formule « la famille des Nations Unies ». Cette dernière image peut évoquer suivant les circonstances le nœud de vipères ou la chaleur confiante du foyer. Elle invite aux recherches de science politique, de sociologie politique, de psychologie sociale. Celles-ci impliquent une connaissance des bases juridiques de ce système, de cette famille. C'est la Charte elle-même qui prévoit l'existence des institutions spécialisées, créées par accords intergouvernementaux et reliés à l'Organisation des Nations Unies par des accords conclus par le Conseil économique et social, accords soumis à l'approbation de l'Assemblée générale (art. 57 et 63). L'article 17 prévoit que des arrangements financiers et budgétaires puissent être passés avec les institutions spécialisées reliées à l'O.N.U. et dispose qu'ils doivent être examinés et approuvés par l'Assemblée générale.

Le Conseil économique et social, organe principal des Nations Unies a reçu compétence sous l'autorité de l'Assemblée générale, pour coordonner l'activité de ces institutions en se concertant avec elles, en leur adressant des recommandations et en adressant des recommandations à l'Assemblée générale et aux membres des Na-

tions Unies. La Charte dispose encore (art. 17.2) que l'Assemblée générale examine les budgets administratifs des institutions spécialisées en vue de leur adresser des recommandations. Ainsi, suivant la Charte, c'est sur la base d'accords interorganisations que s'établissent des relations qui respectent l'autonomie, on serait presque tenté de dire la souveraineté des diverses institutions spécialisées, ces accords obéissant évidemment aux impératifs de l'article 103.

Au moment où les premiers de ces accords étaient conclus, le Conseil économique et social a établi par la résolution 13 (III) 1946, le Comité administratif de coordination, composé à l'origine des directeurs généraux de toutes les institutions spécialisées sous la présidence du Secrétaire général des Nations Unies. Tenant de brèves sessions, dont le compte rendu n'est pas publié, il procède par voie de consensus. Sans doute ce « Conseil de famille » a-t-il été appelé à déléguer partie de ses fonctions à des comités chargés de préparer ses travaux, de les mettre en forme ou encore d'assurer la coordination dans des domaines particuliers, tels le comité des adjoints ou le comité consultatif sur les questions administratives. Mais, quel que soit le niveau, le principe de l'indépendance des organisations demeure, donc de la nécessité de leur consentement si des obligations nouvelles sont prises en charge par elles.

Dans un cours célèbre à l'Académie de droit international, cinq ans après San Francisco, C.W. Jenks a dressé le tableau des accords passés et des mécanismes établis pour assurer une coordination dans le système des Nations Unies (1). Avec son expérience de l'institution spécialisée la plus ancienne et la mieux établie, il devait pleinement mesurer la signification de techniques complexes qui peuvent sembler paradoxales quand on observe que chaque organisation groupe, à de rares exceptions près, les mêmes Etats.

Depuis lors le problème de la coordination dans le système des Nations Unies dépasse les objectifs d'information et de concertation sur lesquels C.W. Jenks attirait l'attention.

Lorsque en septembre 1975 s'est tenue la septième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies sur le développement et la coopération économique internationale, les propositions sur le plan institutionnel touchant les modifications de structure à apporter aux secteurs économique et social du système des Nations Unies concernaient notamment la coordination. Des travaux importants avaient été faits par les chefs des secré-

(1) 77 *R.C.A.D.I.* (1950), pp. 151-303.

tariats des institutions spécialisées. Un groupe d'experts avait présenté des recommandations pour une nouvelle structure comportant sous l'impulsion d'un nouveau Directeur général divers organismes interagences destinés à examiner l'ensemble de la situation économique et sociale et à préparer une politique globale. Les recommandations visaient également à obtenir des institutions spécialisées une unification de leur système (2).

Cette orientation a été acceptée par la session spéciale (Résolution 3362 (S.VII) et les chefs de secrétariat des institutions spécialisés ont été invités à participer aux travaux du Comité spécial de la restructuration des secteurs économique et social du système des Nations Unies.

A la suite de l'acceptation par l'Assemblée générale des conclusions et recommandations du Comité spécial (Résolution 32/197) la mise en œuvre de ces recommandations a porté tout d'abord sur le fonctionnement du C.A.C. et l'amélioration des communications entre le C.A.C. et les organismes intergouvernementaux relevant des Nations Unies. La résolution 34/124 a demandé au Conseil économique et social de prévoir des procédures permettant aux membres de son bureau et de celui du Comité du programme et de la coordination de participer de manière appropriée aux travaux du C.A.C.

L'Assemblée générale a insisté sur le rôle du C.A.C. pour préparer les décisions des organes délibérants et a demandé que lorsqu'il soumet des suggestions et études il propose diverses options et méthodes d'action afin de faciliter le choix. Il a été prévu que la restructuration du secrétariat des Nations Unies devrait lui permettre de fournir des services d'appui fonctionnel en matière de programme et de plan au C.A.C.

Le Directeur général pour le développement et la coopération économique dont le poste a été créé par la résolution 32/197 a reçu mission de veiller à ce que chaque élément du système des Nations Unies pour le développement et la coopération économique internationale soit dirigé de façon efficace et d'assurer une coordination de façon que les problèmes du développement soient abordés dans l'ensemble du système de façon pluridisciplinaire.

(2) Ce rapport a été soumis au Comité préparatoire de la session extraordinaire E/AC.62/9. Martin Hill en donne un résumé dans la 2^e édition de l'ouvrage écrit sous les auspices de l'Unitar, *The U.N. System coordinating its economic and social work*, p. 211.

Un rapport descriptif et analytique sur les relations entre l'O.N.U. et les institutions spécialisées a été établi par le Secrétaire général pour le Conseil économique et social. Les chefs de secrétariat ont de leur côté énoncé leurs vues sur les accords régissant leurs relations (E/5524 et E/5476).

Les institutions spécialisées ont été invitées de façon instante à offrir leur coopération et leur assistance pleine et entière au Directeur général, mais surtout l'Assemblée générale a manifesté son accord pour qu'il remplace le Secrétaire général dans la présidence du C.A.C. pour les réunions ou sessions thématiques consacrées à des questions générales de développement ou à d'autres questions pour lesquelles l'O.N.U. a « un rôle directeur à jouer » (Résolution 33/202 II 4).

Enfin des propositions concernant les activités opérationnelles des Nations Unies (Résolution 32/197, annexe V) a été retenu le principe d'un coordonnateur résident, dont la nomination serait signée par le Secrétaire général. Ses fonctions seraient, au niveau des pays, celles d'un chef d'équipe aidé selon les cas par des groupes consultatifs interorganisations. La résolution 34/213 a pris les décisions nécessaires tout en admettant que c'est normalement le représentant résident du P.N.U.D. qui sera désigné. Mais il est affirmé que le coordonnateur doit assumer la responsabilité globale et la coordination des activités opérationnelles pour le développement menées par le système des Nations Unies. Cependant, l'Assemblée générale a décidé que ces directives n'affectent pas « les relations entre les gouvernements et les divers organismes du système des Nations Unies non plus que les liens hiérarchiques et la communication directe entre les représentants des organismes du système des Nations Unies et leurs chefs de secrétariat ».

D'une façon générale la portée de l'entreprise de restructuration du « système » en ce qui concerne la coordination est encore difficile à apprécier (3). En tous cas elle doit être située dans un contexte complexe : détermination du domaine d'action des diverses organisations, mise en œuvre de compétences conjointes, rôle d'organes communs.

I

2. — Si l'on considère la politique des organisations de la famille des Nations Unies on constate des phénomènes de rivalité, de concurrence qui résultent des chevauchements de compétences mais aussi d'initiatives plus ou moins réfléchies de certains Etats, parfois soutenues et même provoquées par l'ambition des secré-

(3) Martin Hill, *op. cit.*, p. 132 estime que la restructuration va faire rentrer la coordination dans le domaine du nouveau directeur général.

tariats. L'apparition d'organes subsidiaires autonomes créés par l'Assemblée générale des Nations Unies constitue un facteur de complexité, avant même qu'ils ne parviennent comme l'O.N.U.D.I. à se hausser au statut d'institution spécialisée.

Il faut également relever une tendance des organes des Nations Unies à assumer un rôle de direction, voire d'autorité, par rapport à l'ensemble des institutions spécialisées, tendance justifiée souvent par un souci d'agir de façon plus rationnelle et à moindres frais, mais qui peut être difficilement conciliable avec les compétences reconnues par les chartes constitutives aux organes des institutions spécialisées et aboutir à la multiplication des instances compétentes.

De tels comportements entraînent inévitablement des réactions de la part de ceux qui ont la responsabilité du fonctionnement des institutions spécialisées. Le projet de programme et de budget pour 1981-1983 établi par le Directeur général de l'Unesco contient dans l'Introduction et sous le titre « l'Unesco et la Communauté internationale » des observations très directes sur « la tendance de plus en plus marquée de l'Assemblée générale, surtout au cours des deux ou trois dernières années, de prendre des initiatives ou des décisions, parfois très détaillées, sur des questions qui relèvent de toute évidence de la compétence des institutions spécialisées, dont les dernières s'occupent d'ailleurs depuis des années et que les organes législatifs de ces institutions sont beaucoup mieux à même de traiter que l'Assemblée générale. Les tendances centralisatrices de l'Assemblée générale sont devenues telles qu'elle risque d'entrer en conflit — ou du moins de faire double emploi — avec les organes législatifs des institutions spécialisées et de porter aussi atteinte à ce caractère polycentrique du système des Nations Unies qui en constitue un des traits les plus originaux et demeure une des conditions de son efficacité et de son adaptation aux besoins du monde contemporain » (3 bis). Sont alors citées la résolution sur le droit à l'éducation (4), celle sur les questions relatives à l'information (5) où dans un même paragraphe est reconnu le « rôle central et important » de l'Unesco et affirmé « le rôle primordial » de l'Assemblée générale. Enfin, et surtout, le Directeur général relève les décisions prises à la suite de la Conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement qui s'est tenue à Vienne en

(3 bis) Conférence générale, vingt et unième session, Belgrade, 1980, 21 C/5, p. 69.

(4) 34/170.

(5) 34/182.

août 1979 et qui aboutissent à la création de mécanismes complexes « qui pourraient alourdir l'action du système dans ce domaine fondamental au lieu d'en améliorer l'efficacité » (6).

Dans le projet de programme le Directeur général a estimé que la réponse de l'Unesco à « l'attente de la Communauté internationale » pour contribuer à la mise en œuvre du programme d'action élaboré par la Conférence de Vienne, devait comporter un déplacement très sensible en faveur de la science et de la technologie. Ce faisant, il agi conformément aux directives du Conseil exécutif qui l'avait invité à donner « une priorité de croissance aux activités qui, au sein des différents secteurs de l'Organisation, intéressent la science et le développement scientifique et technique, ainsi que la formation et l'information scientifiques et techniques au profit des pays en développement » (7).

L'orientation finale dans ces divers domaines dépendra des décisions des Etats membres dans le cadre de la Conférence générale et de l'Assemblée générale. A ce niveau c'est pratiquement un choix politique qui devra être opéré, choix dans lequel de multiples éléments peuvent intervenir mais qui se situe incontestablement dans un climat de tension.

II

3. — Dans certains domaines une répartition de compétences a été recherchée et des règles ont été établies : on peut citer à cet égard l'assistance en vue du développement et la protection des droits de l'homme.

Bien que plusieurs institutions spécialisées, comme l'Organisation des Nations Unies, aient dans le cadre de leur compétence et sur leurs ressources propres, procédé à des opérations d'assistance, il est apparu très vite que l'action pour le développement exigeait un financement spécial et une coordination dans les actions entreprises.

Lorsque le Conseil économique et social a demandé au Secrétaire général d'étudier un programme élargi d'assistance technique, il lui a prescrit de procéder en consultation avec les directeurs des institutions spécialisées dans le cadre du Comité administratif

(6) 34/218.

(7) Conférence générale, vingt et unième session, Belgrade, 1980, 21 C/5, p. 13.

de coordination (Résolution 180 (VIII)) ; ils ont ainsi participé à l'élaboration du texte de la fameuse résolution 222 A (IX), suivant laquelle les activités entreprises seront effectuées en commun par les organisations participantes et financées par un fonds spécial alimenté par des contributions volontaires des Etats membres. L'acceptation des organes de direction des institutions spécialisées ayant été donnée (8), la première conférence de l'Assistance technique a pu être réunie.

Ainsi des fonds extrabudgétaires ont pu être recueillis pour une activité non prévue sous cette forme par les Chartes constitutives et à laquelle pouvaient participer toutes les institutions spécialisées. L'importance de ces fonds par rapport aux cotisations statutaires des Etats, comme la place prise par le problème du développement dans l'activité des organisations de la famille des Nations explique les conséquences qui en ont été tirées s'agissant de la structure du système.

Le Secrétaire général devait, suivant la résolution 222, inviter le Comité administratif de coordination à constituer le Bureau de l'assistance technique comprenant les chefs des secrétariats des organisations participantes. Présidé au départ par le Secrétaire général, la résolution 435 A (XIV) a décidé que désormais un Président directeur du Bureau serait désigné par le Secrétaire général après consultation des directeurs généraux. Celui-ci a vu ses attributions définies par le Conseil économique et social. Assurant ses fonctions à plein temps il a reçu des compétences propres de plus en plus considérables.

Par ailleurs le Bureau de l'assistance technique a rendu possible en fait une action indépendante des divers secrétariats, sans que le rôle à son égard du Comité administratif de coordination ait d'autres conséquences que de réduire la place des organes intergouvernementaux, Comité de l'assistance technique, Conseil économique et social. La répartition des sommes disponibles suivant des quotas établis *a priori* permettait à ce stade aux institutions participantes d'établir pratiquement dans ces limites financières ce qu'elles désiraient entreprendre sous réserve de la décision finale du Président directeur.

L'établissement du P.N.U.D., et surtout l'adoption des principes contenus dans l'annexe de la résolution 2688 (XXV) « Capacité des

(8) Mahyar Nashat, *National interests and Bureaucracy versus Development Aid*, Genève, 1978, pp. 37 ss.

Guy Feuer, *Les aspects juridiques de l'assistance technique dans le cadre des Nations Unies et des Institutions spécialisées*, 1957, pp. 13, 133.

Nations Unies pour le développement » ont marqué un effort pour affirmer la spécificité de l'action en matière de développement et poser les bases de la programmation par pays. Sans doute le Bureau consultatif interorganisation est-il mentionné dans l'annexe (§ 65) mais la révision de ses fonctions, de ses méthodes de travail et de ses relations avec le Conseil d'administration, organe intergouvernemental, est prévue. On doit aussi noter que lorsque les « organisations participantes » doivent être consultées par le Directeur pour déterminer leurs frais généraux susceptibles d'être remboursés, il est formellement prévu que la consultation aura également lieu avec le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires. Sans doute les institutions spécialisées rentrent-elles parmi les « organismes des Nations Unies » exécutant les programmes nationaux comme associés dans une entreprise commune, elles peuvent, le cas échéant, conseiller le Directeur dans l'exécution des projets, mais elles ne sont pas seules à le faire et d'autres institutions ou entreprises peuvent être appelées à participer à l'exécution.

Cependant la collaboration des institutions spécialisées a pris des formes diverses. Les organisations chargées de l'exécution appartenant au système des Nations Unies et qui mettent en œuvre un bon nombre de projets prévus par le programme, participent au groupe de travail intergouvernemental des frais généraux créé par une décision du Conseil d'administration du 29 juin 1977 et l'opinion de toutes les organisations a été sollicitée pour contribuer à la définition plus précise des frais généraux. On doit aussi noter que pour examiner certains problèmes pratiques telle que les conditions d'utilisation des devises accumulées une réunion interinstitutions a été convoquée par l'Administrateur du P.N.U.D. La création de l'Equipe spéciale interorganisations mise en place en novembre 1977, confirmée par le Conseil d'administration en juin 1979 et qui travaille au siège du P.N.U.D., permet à de hauts fonctionnaires des organisations de participer à l'élaboration de la politique du P.N.U.D. Elle est notamment associée à l'étude de la programmation par pays, actuellement entreprise sur la base de l'expérience déjà acquise. L'importance d'une association plus étroite des institutions spécialisées a été soulignée, qu'il s'agisse des examens annuels de programmes ou des propositions des organisations.

On a pu dire qu'une communication « plus efficace et plus continue entre le siège du P.N.U.D. et ses partenaires du système de développement des Nations Unies » s'impose pour « distinguer les faux problèmes des vrais » mais une véritable action politique

des dirigeants des institutions spécialisées auprès du P.N.U.D. peut se révéler nécessaire à leurs yeux, notamment lorsque se pose la question de l'utilisation de nouvelles ressources gérées par le P.N.U.D. comme celles du Fonds intérimaire pour la science et la technique créé par la Conférence de Vienne (9).

Les représentants permanents du P.N.U.D. ont vu affirmer leur rôle dans l'annexe de la résolution 2688 (XXV) dans leurs relations avec les représentants des institutions spécialisées. Ayant la responsabilité de l'ensemble du programme, leur rôle doit être prépondérant, « compte tenu de la compétence particulière » des autres organismes et de leurs rapports avec les organes appropriés de l'Etat mais ils sont les principaux intermédiaires entre le Programme et les gouvernements auxquels l'assistance est fournie.

Ainsi grâce à la technique juridique de l'organe subsidiaire à laquelle le professeur Paul Reuter a consacré une étude classique (10), le P.N.U.D. est non seulement « une véritable organisation nouvelle » au sein des Nations Unies, mais une organisation par laquelle le « système » est en mesure d'agir sur le plan international, suivant une technique d'association complexe dont l'importance pratique se manifeste si l'on considère la part du P.N.U.D. dans le financement des activités des institutions spécialisées.

4. — Les principes fondamentaux s'agissant des droits de l'homme ont été énoncés dans la Charte et les textes de portée générale, déclaration, pactes, ont été élaborés dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, mais on a reconnu que les droits rentrant plus particulièrement dans le domaine de compétence d'une institution spécialisée déterminée devaient, quant à leur mise en œuvre, être de son ressort ; ce principe s'est tout naturellement imposé pour l'O.I.T. qui disposait de procédures particulièrement bien élaborées. Mais on peut relever que dans le cadre de l'Unesco, en dehors même de conventions spéciales comme celle sur la lutte contre la discrimination dans l'enseignement (11), la possibilité de recours au Conseil exécutif pour assurer le respect de droits rentrant dans la compétence de l'Unesco a été admis depuis longtemps

(9) Ces questions ont été considérées notamment par le Directeur général de l'Unesco, 20 C/5, p. 44 et 21 C/5, p. 54.

(10) « Les organes subsidiaires des organisations internationales », dans *Hommage d'une génération de juristes au Président Basdevant*, 1960, pp. 412-440.

(11) Hanna Saba, *A.F.D.I.*, 1960, p. 646.

dans son principe (12). Les résolutions 19 C/6.113 et 19 C/12.1 adoptées lors de la Conférence de Nairobi, ont conduit le Conseil exécutif à adopter des règles de procédures beaucoup plus précises (13), dont la mise en œuvre s'affirme progressivement parallèlement au mécanisme de recours institué dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies par la résolution 1503 du Conseil économique et social.

Les Pactes des droits de l'homme ont posé dans un cadre conventionnel et par rapport aux Etats parties, diverses questions de coordination entre institutions spécialisées et Nations Unies (14).

Le protocole facultatif au Pacte relatif aux droits civils et politiques prévoit que l'examen par le Comité des droits de l'homme d'une plainte est interrompu lorsqu'est saisie « une autre instance internationale d'enquête ou de règlement ». La procédure organisée par la décision 104 Ex/33 du Conseil exécutif de l'Unesco à laquelle il vient d'être fait allusion rentre-t-elle dans le cadre visé par l'article 5, par. 2 (a) du Protocole ? Quelle information le Conseil exécutif pourrait-il être appelé à fournir au Comité des droits de l'homme ? Toutes questions que devra résoudre la pratique avec la préoccupation de l'équilibre à instituer entre un organe établi dans un cadre conventionnel et un organe principal d'une institution spécialisée.

Le Comité administratif de coordination a été appelé en 1974 puis en 1976 à examiner les conditions d'application du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. L'article 18 dispose que le Conseil économique et social pourra conclure « des arrangements avec les institutions spécialisées, en vue de la présentation par celles-ci des rapports relatifs aux progrès accomplis quant à l'observation des dispositions du présent Pacte qui entrent dans le cadre de leurs activités ». Ainsi les dispositions conventionnelles définissent dans ses lignes générales le rôle dévolu aux institutions spécialisées. Une résolution du Conseil économique et social (Rés. 1983 LX) a prévu que les institutions spécialisées recevraient copie des parties des rapports établis par les Etats concernant les questions relevant de leur compétence. Par ailleurs le Conseil a établi un programme pour l'examen des rapports des Etats suivant la teneur des divers articles du Pacte, organisant

(12) 77 Ex/Déc. 8.3.

(13) 104 Ex/3.3.

(14) Dans sa thèse sur *La contribution des organisations internationales au contrôle des obligations conventionnelles des Etats* (thèse, Paris II, 1979, p. 108), Vincent Coussirat-Coustère a examiné les problèmes que posent les compétences parallèles.

ainsi l'intervention successive des institutions spécialisées ; c'est ainsi qu'en 1978 l'O.I.T. a été chargée d'examiner les rapports des Etats contractants et d'établir le rapport destiné au Conseil économique et social (15). L'Unesco devra s'acquitter de cette tâche en 1981. Le Conseil exécutif a donc été appelé à déterminer les conditions dans lesquelles le rapport qui lui est destiné serait établi ainsi qu'à régler comment s'établirait la coopération ultérieure des institutions spécialisées avec le Groupe de travail chargé par le Conseil économique et social d'étudier l'application du Pacte suivant la résolution 1988 (LX) (16).

Dans ce cas on voit se combiner le rôle dévolu à des organes des institutions spécialisées, celui qui revient aux organes principaux des Nations Unies et enfin les compétences réservées aux Etats parties au Pacte qui ne correspondent pas à l'ensemble des Etats membres. Enfin la mise en œuvre du Pacte a rendu nécessaire l'intervention du Conseil administratif de coordination comme organe régulateur du système des Nations Unies pour assurer l'application pratique de dispositions conventionnelles qui se révèlent trop sommaires.

III

5. — Ces exemples font apparaître quelques-unes des techniques par lesquelles peuvent se combiner les compétences dans le système des Nations Unies, compétences qui pour chaque organisation sont définies dans la Charte constitutive. Un autre problème a été évoqué dès l'origine dans les accords prévus à l'article 63 de la Charte sous un double aspect : il s'agit d'abord de l'adoption de règles communes concernant le personnel en vue du « développement futur d'un service civil international unifié » permettant « une coordination administrative effective » ainsi que d'arrangements budgétaires et financiers. Il s'agit, d'autre part, de l'établissement d'organes ayant compétence à l'égard de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées et relevant suivant les cas soit

(15) Le Conseil d'administration a chargé le Comité d'experts sur l'application des conventions et recommandations de l'O.I.T. d'examiner les rapports des Etats parties au Pacte et d'établir le rapport pour le Conseil économique et social.

(16) 108/EX/CR/SS/1 ; Rapport du Comité sur les conventions et recommandations 109/EX/51, 16 mai 1980.

(17) Article XI, XII, XIV de l'accord du 30 mai 1946 entre les Nations Unies et l'O.I.T. entré en vigueur le 14 décembre 1946.

des Nations Unies comme organisme central (services de statistiques), soit de l'ensemble des organisations agissant de concert.

6. — La formule « régime commun » ou « système commun » est couramment employée pour viser la situation du personnel des Nations Unies et des institutions spécialisées. On notera que la décision de l'Assemblée générale prise en novembre 1979 et intitulée *Possibilité de créer un tribunal administratif unique* se fonde sur la préoccupation de « renforcer le régime commun ».

Les conditions dans lesquelles s'est établi le régime commun ont été retracées en 1972 dans le Rapport du Comité spécial pour la révision du régime des traitements des Nations Unies créé par la résolution 2743 (XXV) (18). Il a rappelé que le régime de traitements et salaires du personnel de l'Organisation des Nations Unies établi en 1950 à la suite des travaux d'un Comité d'experts nommé par le Comité administratif de coordination (19) a été adopté par les institutions spécialisées.

Mais en 1972 une appréciation nuancée est portée sur les résultats obtenus : « Si le remarquable degré d'uniformité auquel est parvenu le régime commun témoigne de la valeur et de la viabilité de l'ensemble de ce régime, il convient également d'admettre que l'existence de domaines dans lesquels des divergences continuent à se manifester tend à prouver que la coordination n'est pas complète ».

Suivant le Comité spécial, deux obstacles essentiels existaient à l'époque : le caractère consultatif des arrangements de base, la durée et la complexité du processus par lequel les décisions sont prises. Il s'est donc prononcé pour la création d'un organe central de réglementation pour le régime commun des Nations Unies, proposition qui a abouti à la création de la Commission de la fonction publique internationale par la résolution 3357 (XXIX) en date du 18 décembre 1974, en liaison directe avec l'application par les institutions spécialisées du régime commun. C'est à la suite de l'intervention de cette Commission chargée par l'Assemblée générale (Résolution 31/193B) de procéder à une enquête sur les taux de traitement pratiqués à Genève en vue de fixer les salaires de la catégorie des services généraux de l'Office des Nations Unies à Genève et des institutions spécialisées y ayant leur siège qu'une contestation sur la décision prise sur cette base par le Directeur

(18) Assemblée générale, Documents officiels, vingt-septième session A/3728, vol. I, pp. 39 ss., New York, 1972.

(19) Résolution 470 (V).

de l'I.C.I.T.T.O.-G.A.T.T. soumise au Tribunal administratif de l'O.I.T. a donné lieu dans le jugement à certaines considérations assez remarquables sur le « système commun ». (Jugement n° 380, *Benard et Coffino*, p. 13) : « Il y avait sept organisations à Genève et il était manifestement souhaitable d'éviter l'adoption de sept échelles des salaires différentes et contradictoires... Il y avait, en sus des traitements, d'autres sujets sur lesquels des divergences de pratiques entre les organisations étaient inopportunes. Aussi les organisations ont-elles établi entre elles, aux fins de promouvoir la coordination, un réseau d'accords dit « système commun ». Si cette notion n'a pas encore été définie avec une précision juridique absolue, elle n'en est pas moins concrétisée dans une politique à laquelle les organisations attachent la plus grande importance et qui n'a pas soulevé, en tant qu'idée générale, d'objections de la part des associations du personnel : quant à la mesure dans laquelle celles-ci en acceptent les conséquences, telles que la création de la Commission de la fonction publique internationale, c'est une autre affaire »... « Les organisations qui l'ont créée paraissent avoir voulu que ses recommandations priment celles qui avaient résulté des anciennes enquêtes et qu'elles ne fassent pas l'objet de négociations ou en tout cas pas de négociations du genre de celles qui avaient été menées jusqu'en 1976. Cependant les associations du personnel n'ont pas partagé cette façon de voir les choses ».

Le rapport du Comité spécial de 1972 mentionnait déjà la question de la participation des représentants du personnel dans les organes de coordination (20). En 1979, l'Assemblée générale a prévu que les vues du personnel lui seraient exposées par un représentant de la Fédération des associations de fonctionnaires internationaux et examinées au titre du Rapport de la Commission de la fonction publique internationale. Ainsi c'est sur le plan du système commun que le problème a été abordé (21).

Pratiquement le Comité de coordination sur les questions administratives (C.C.Q.A.) examine les divergences entre le régime des institutions spécialisées et celui des Nations Unies et fait au C.A.C. des propositions en vue d'une harmonisation.

(20) A/8728, vol. I, p. 43.

(21) Résolution 34/220. Il faut noter que la même résolution prévoit également l'exposé des vues du représentant du personnel des Nations Unies. Le C.C.A.C. a examiné récemment le problème de la participation des institutions spécialisées aux frais résultant du détachement durant leurs fonctions du Président et du Secrétaire général de la F.A.F.I. (FICSA).

Dans une affaire récente l'O.N.U., comme défendeur, a invoqué devant le Tribunal administratif une pratique qui aurait été acceptée dans cette action de coordination (affaire Fernandez Lopez). Il s'agissait de l'imputabilité à l'exercice des fonctions des dommages résultant d'accidents dont un fonctionnaire peut être victime dans le trajet direct pour se rendre au travail. Cette pratique disait le défendeur, a été adoptée « à la suite de consultations entre les représentants des Nations Unies et des institutions spécialisées en vue de coordonner les pratiques administratives des organisations dans le cadre du « système commun ». Le défendeur ajoutait que cette pratique était conforme à la règle applicable dans les Etats européens tandis qu'aux Etats-Unis, sauf circonstances spéciales, les dommages résultant d'accidents survenus pendant le trajet ne donnent pas lieu à réparation. Le Tribunal administratif des Nations Unies n'a pas eu à se prononcer sur les conséquences juridiques que l'administration des Nations Unies entendait tirer de cette pratique nouvelle établie en conséquence du système commun, mais dans d'autres circonstances il pourrait avoir à prendre parti (22).

Lors de la trente-troisième session, l'Assemblée générale a « instamment » prié les autorités compétentes de toutes les organisations qui appliquent le régime commun de s'abstenir de prendre des mesures qui ne contribuent pas au renforcement et au développement de ce régime et dans un effort pour aller plus au fond des choses, elle a demandé aux Etats membres de veiller à ce que leurs représentants dans les organes directeurs des institutions spécialisées ne prennent pas sur des questions intéressant le régime commun des positions en contradiction avec celles qu'ils ont adoptées à l'Assemblée générale (23).

Cette résolution affirme ainsi le rôle moteur de l'Assemblée générale : les dispositions adoptées en 1979 (24) sur les conditions d'octroi de la prime de rapatriement et sur le remboursement de l'impôt national sur le revenu perçu sur les sommes en capital que

(22) Dans une affaire Thorgevsky, la requête invoque une décision du Tribunal de l'O.I.T. (n° 257 Grafstrom) qui, par interprétation d'une disposition du Règlement du personnel de la F.A.O. (302 3103) a admis que le droit à pension d'un fonctionnaire promu des services généraux à la catégorie professionnelle pouvait être calculé en tenant compte des augmentations de traitement des services généraux intervenues postérieurement à la promotion, alors que le règlement du personnel des Nations Unies (disposition 103.16 C) vise de façon précise la situation à la date de la promotion, sans envisager une modification ultérieure. Le Tribunal devra donc examiner si l'existence du « système commun » doit dans un cas de ce genre entraîner des conséquences juridiques.

(23) Résolution 33/119.

des fonctionnaires peuvent recevoir de la Caisse commune des pensions ont été immédiatement considérées par le C.C.Q.A. à raison des divergences que ces décisions de l'Assemblée générale peuvent entraîner avec le régime pratiqué par d'autres organisations internationales.

7. — A côté du « régime commun », dans un autre domaine, un effort a été mené pour coordonner les règles applicables aux Nations Unies et aux institutions spécialisées sur la base de la compétence reconnue à l'Assemblée générale s'agissant des budgets administratifs des institutions spécialisées et de la fonction confiée au Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires par la résolution 14 (I).

Les difficultés financières des Nations Unies ont conduit à tenter un examen d'ensemble. Le Comité *ad hoc* d'experts créé par la résolution 2049 (XX) chargé d'examiner les finances de l'O.N.U. et des institutions spécialisées a été constitué pour procéder à un « examen global » des budgets de l'Organisation et des institutions avec des objectifs fondamentaux tendant notamment à fournir le moyen de comparer les budgets, de parvenir à une meilleure utilisation des fonds disponibles et à assurer que tout accroissement des activités correspond à des besoins auxquels elles répondent et aux charges incombant de ce fait aux Etats membres.

Les recommandations adressées par le Comité ont eu une grande importance institutionnelle puisqu'elles ont abouti à la création du Corps commun d'inspection. Elles ont énoncé par ailleurs certains principes touchant la préparation et l'exécution du budget, le cycle budgétaire, la planification et l'évaluation des programmes (25).

Depuis lors certaines de ces idées ont été progressivement acceptées et ont pénétré la pratique des institutions spécialisées. En 1975 le C.A.C. a noté qu'en dépit de nombreux obstacles et notamment des différences concernant les conceptions et méthodes de planification du programme, l'harmonisation de la période de planification de l'ensemble du système constituerait une première mesure souhaitable en vue d'une programmation commune inter-institutions.

L'harmonisation des cycles budgétaires et des cycles de planification à moyen terme des institutions du système des Nations

(24) Résolution 34/160.

(25) A/6343, 19 juillet 1966.

Unies a été ainsi acceptée « dans le cadre de l'action commune en vue d'apporter une contribution adéquate à l'instauration d'un nouvel ordre économique international ». Il a été également admis que l'année 1984 devait marquer le point de départ de la synchronisation des cycles de planification portant sur six ans et des cycles budgétaires biennaux (26).

Il s'agit évidemment d'un point de départ, d'une base pour rendre des comparaisons et une coordination plus facile. Mais les expériences de planification révèlent toutes les difficultés de l'entreprise même dans le cadre d'une seule organisation. Le rapport présenté en mars 1979 par Maurice Bertrand du Corps commun d'inspection sur la planification à moyen terme à l'Organisation des Nations Unies est particulièrement révélateur à cet égard (27).

8. — Il apparaît donc que l'effort pour que la multiplicité des bases conventionnelles se concilie avec des règles homogènes touchant la structure et les procédures mises au service des objectifs divers poursuivis, a été mené avec détermination en dépit des obstacles multiples auxquels se heurte toute action de ce type.

Dès la création des Nations Unies et des institutions spécialisées on a pensé que certains organes pourraient être établis spécialement pour intervenir dans cette entreprise. Depuis lors d'autres expériences ont été faites ou tentées.

Ces organes présentent des caractères très particuliers quant à leur base juridique, à leur structure et à leur compétence, voire à leur financement. Le trait commun est la vocation à agir dans l'intérêt des organisations de la famille des Nations Unies. Leur existence et l'exercice de leur compétence impliquent l'accord de celles-ci. On pourrait être tenté de les désigner sous le vocable d'organes subsidiaires interorganisations mais cette expression qui peut faire image ne correspond pas à une catégorie juridique précise. Au nombre de ces organes communs on peut comprendre en suivant approximativement la chronologie de leur création : le Comité consultatif de la fonction publique internationale, la Caisse commune des pensions, le Tribunal administratif de l'O.I.T., le Tribunal administratif des Nations Unies, le Corps commun d'inspection, la Commission de la fonction publique internationale.

(26) Les budgets biennaux devant désormais commencer les années paires, certaines modifications ont dû être introduites en 1978 dans l'Acte constitutif de l'Unesco, le Règlement intérieur et le Règlement financier.

(27) JIU/REP/79/5.

La plupart de ces organes communs se rattachent à l'objectif concernant l'unité du service public international mais une distinction fondamentale doit être faite entre les organes communs consultatifs et ceux qui possèdent un pouvoir de décision et peuvent être considérés comme assurant des fonctions par rapport à l'ensemble du personnel des organisations du système : la Caisse commune des pensions et les tribunaux administratifs.

9. — La Caisse commune des pensions a été créée par la résolution 248 (III) de l'Assemblée générale ; les statuts sont entrés en vigueur le 23 janvier 1949. Elle a été créée pour assurer des prestations au personnel de l'O.N.U. et des autres organisations admises à s'affilier à la caisse. L'administration de la caisse est assurée par des comités des pensions constitués dans chaque organisation suivant les dispositions des statuts. Elle est dirigée par un Comité mixte composé de 6 membres désignés par le comité de l'O.N.U. et de 15 membres désignés par les comités des autres organisations affiliées. Les divers comités comprennent des membres élus par l'Assemblée délibérante de l'organisation, des membres désignés par le plus haut fonctionnaire de l'administration et des membres élus parmi les participants fonctionnaires de l'organisation.

Le Comité mixte désigne un Comité permanent de 9 membres qui agit en son nom entre les sessions. La répartition des sièges entre les organisations et entre les catégories représentées est fixée par le Comité permanent.

Si le Secrétaire général des Nations Unies est compétent pour désigner le Secrétaire du Comité mixte, le Comité d'actuaire, il agit sur recommandation du Comité mixte. Il doit également prendre son avis dans la procédure de nomination du Comité des placements. Si l'Assemblée générale est compétente pour amender les statuts, elle agit sur recommandation du Comité mixte et ne pourrait le faire de sa propre initiative qu'après avoir pris son avis.

Enfin, si l'admission à la caisse d'une institution spécialisée ou d'une autre organisation appliquant le régime commun se fait par décision de l'Assemblée générale, elle requiert la recommandation favorable du Comité mixte, après acceptation par l'organisation intéressée des statuts et conclusion d'un accord avec le Comité mixte sur les conditions qui régiront son admission.

Ainsi le Comité mixte, organe dans lequel les diverses organisations participantes sont représentées, a un rôle décisif s'agis-

sant de la structure même de la Caisse même si juridiquement les actes émanent des organes des Nations Unies.

C'est sous son autorité que le secrétaire du Comité mixte applique les règles de la Caisse aux participants.

Les statuts prévoient la compétence du Tribunal administratif des Nations Unies pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation des statuts par une décision du Comité mixte lorsque l'organisation affiliée a accepté la juridiction du Tribunal dans les affaires concernant la Caisse commune. Huit institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique ont conclu l'accord prévu par l'article 49 des statuts de la Caisse.

Le Tribunal administratif des Nations Unies a considéré que la Caisse des pensions « est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale même si elle appartient à une catégorie spéciale » (28). Tout en notant que l'Organisation des Nations Unies n'est qu'une organisation affiliée parmi d'autres, il a relevé les rattachements aux organes principaux des Nations Unies et est arrivé à la conclusion que la Caisse est couverte par l'immunité de l'Organisation des Nations Unies et n'est pas tenue de respecter un ordre de mise sous séquestre de la Cour suprême de l'Etat de New York.

Mais alors que les privilèges et immunités des Nations Unies ne doivent pas servir à dispenser des fonctionnaires d'exécuter leurs obligations privées et que le règlement du personnel des Nations Unies prévoit que le Secrétaire général est autorisé à faire des retenues sur le traitement pour le remboursement de dettes privées, les statuts de la Caisse n'autorisent pas le Comité mixte à opérer des retenues sur la pension pour le remboursement de dettes contractées envers des tiers, même si l'épouse à laquelle est due une pension alimentaire a été désignée comme séquestre des avoirs de son mari par la Cour suprême de l'Etat de New York. Ainsi la spécificité des rapports juridiques entre la Caisse et un fonctionnaire de l'O.N.U. à la retraite a été affirmée par le Tribunal administratif.

L'administration de la Caisse est à la charge de celle-ci, c'est-à-dire de fonds provenant de contributions des organisations affiliées et de leur personnel. Les placements de la Caisse sont faits par le Secrétaire général après consultation d'un Comité des placements et compte tenu des observations et suggestions du Comité mixte. Depuis 1976 l'Assemblée générale, sous l'influence de l'idéo-

(28) Jugement n° 245, 25 mai 1979, Shamsee.

logie régnante relative au nouvel ordre économique international et aux sociétés transnationales, a demandé au Secrétaire général de faire des investissements dans les pays en développement « compte tenu des critères de sécurité, de rendement, de liquidité et de convertibilité » et elle a spécialement encouragé les placements en Afrique.

Un autre problème très difficile est celui de l'ajustement des pensions pour atténuer les effets des incertitudes économiques et des fluctuations du système monétaire qui ont commencé avec le déclin en 1971 du taux de change du dollar des Etats-Unis, unité comptable utilisée par la Caisse, et des taux d'inflation très élevés et très variables. Des décisions à cet égard ont été prises par l'Assemblée générale conformément aux recommandations du Comité mixte, tandis que le Tribunal administratif des Nations Unies écartait la responsabilité propre de l'Organisation à laquelle appartenait le retraité pour assurer le maintien de son pouvoir d'achat (30). Par contre si du fait d'un comportement imputable à une organisation, un fonctionnaire est privé irrégulièrement des prestations de la Caisse, le Tribunal a reconnu la responsabilité de l'organisation (jugement n° 247, Dhawan).

10. — Les Tribunaux administratifs ont un statut relevant respectivement du droit de l'O.I.T., reprenant et prolongeant le droit de la Société des Nations et du droit des Nations Unies (31). Dans

(29) Résolutions 31/197 ; 33/121 ; 34/222.

(30) Jugement n° 182 Harpignies, 19 avril 1974.

(31) L'Assemblée de la S.D.N. a adopté un statut le 20 septembre 1927 à titre expérimental, statut qui a été confirmé en 1931. Le Tribunal avait compétence pour les fonctionnaires du secrétariat, du B.I.T. et du greffe de la Cour s'agissant de leurs pensions. La résolution du 18 avril 1946 relative à la dissolution de la S.D.N. a maintenu le Tribunal au profit de l'O.I.T. en reconnaissant le droit d'amendement de la Conférence générale. Celle-ci en octobre 1946 a adopté provisoirement le statut qui a été confirmé le 10 juillet 1947.

Bien que les accords O.N.U./O.I.T., F.A.O., U.N.E.S.C.O. aient prévu la coopération à la création et au fonctionnement de l'appareil judiciaire qui conviendrait pour le règlement de contestations s'élevant à propos de l'emploi du personnel et des questions connexes, la préparation d'un projet de statut par l'O.N.U. n'avait pas abouti lorsqu'en octobre 1948 le Conseil exécutif de l'O.M.S. décida d'engager des négociations avec le B.I.T. pour utiliser au moins temporairement le Tribunal administratif de l'O.I.T. La Conférence internationale du travail devait le 22 juin 1949 adopter un amendement au statut du Tribunal prévoyant que des organisations internationales de caractère interétatique agréées par le Conseil d'administration pouvaient déclarer reconnaître la compétence du Tribunal.

Le Tribunal administratif des Nations Unies a été établi par une résolution de l'Assemblée générale du 24 novembre 1949 qui a été immédiatement mise en application.

l'avis consultatif du 13 juillet 1954, la Cour a montré comment l'Assemblée générale avait pu créer un organe subsidiaire ayant un pouvoir de décision liant le Secrétaire général et l'Assemblée elle-même. L'un et l'autre statuts ont prévu la possibilité par accord spécial à cette fin d'étendre la compétence du tribunal à d'autres organisations internationales. Par ce biais le Tribunal des Nations Unies a vu sa compétence étendue à deux institutions spécialisées et aux litiges concernant la Caisse des pensions pour dix organisations, tandis que seize organisations dont plusieurs n'appliquent pas le système commun, ont accepté la compétence du Tribunal de l'O.I.T.

Ainsi, en fonction des circonstances, deux systèmes juridictionnels parallèles coexistent. Les membres de ces tribunaux sont élus respectivement par la Conférence générale du Travail et par l'Assemblée générale sans qu'interviennent les corps délibérants des autres organisations, mais la désignation se fait sur présentation des Etats membres. En fait au Tribunal de l'O.I.T. les membres sont européens tandis qu'au Tribunal administratif de l'O.N.U. une représentation géographique est assurée sur un plan universel.

La participation financière est déterminée en fonction du nombre d'affaires concernant les organisations adhérentes.

La Banque a décidé en 1980 la création d'un troisième tribunal qui, vraisemblablement, recevra compétence pour les fonctionnaires du Fonds monétaire et ceux des deux organisations rattachées à la Banque. L'Assemblée générale a demandé au Secrétaire général et à ses collègues du Comité administratif de coordination d'examiner la possibilité d'établir un tribunal administratif unique pour tout le système commun et de faire rapport à la trente-quatrième session de l'Assemblée générale (32). Cette résolution a été motivée par la conviction des membres de la cinquième Commission qu'il y avait contradiction entre les opinions émises dans une même affaire entre les deux tribunaux et qu'il fallait dans l'intérêt du système commun, examiner à fond la possibilité d'avoir un seul Tribunal administratif.

L'origine des difficultés se trouvait dans la décision des chefs de secrétariat sur recommandation de la Commission de la fonction publique internationale de procéder à une réduction du barème des salaires du personnel des services généraux à Genève. A l'incitation des groupements du personnel des recours ont été formés par un fonctionnaire de l'O.N.U. devant le T.A.N.U. et par

(32) Rés. 33/119 I. 2.

des fonctionnaires du G.A.T.T., de l'O.M.M. et de l'O.M.S. devant le T.A.O.I.T.

Le Directeur général du B.I.T., avec l'accord du Conseil d'administration et conjointement avec les représentants du personnel, a décidé de demander un « avis consultatif » au T.A.O.I.T. sur la validité du nouveau barème par rapport à l'accord d'avril 1976 intervenu entre administrations et associations du personnel à la suite d'une grève des fonctionnaires de l'O.N.U. à Genève et par rapport aux droits du personnel au titre du contrat d'engagement. Il était convenu que cet avis serait accepté comme ayant force obligatoire. Le 16 mai 1978 les membres du T.A.O.I.T. ont « à titre personnel » indiqué que suivant le droit des contrats le nouveau barème ne portait pas atteinte aux droits des fonctionnaires intéressés suivant leurs contrats et le statut du personnel mais que dans le cadre du droit du travail l'adoption du nouveau barème violerait l'accord de 1976.

Le Conseil d'administration a en juin 1978 autorisé le Directeur général à entamer des négociations avec le syndicat.

Le 20 octobre 1978 le Tribunal administratif des Nations Unies décidait dans le jugement n° 236, Belchamber, que le Secrétaire général n'avait pas manqué à ses obligations en promulguant le barème litigieux. Ce faisant, il se fondait sur les dispositions du Statut du personnel ainsi que sur les textes applicables à la Commission de la Fonction publique internationale.

Il faut relever que lorsque le Tribunal de l'O.I.T. s'est prononcé au contentieux le 18 juin 1979, il a rejeté les requêtes (33), adoptant au fond la même solution que le Tribunal des Nations Unies.

Dans l'intervalle le problème de l'unification a été étudié avec soin par les conseils juridiques des organisations, par un groupe de travail C.C.Q.A./F.I.C.S.A. sur les procédures de recours disposant d'une étude d'un consultant très expérimenté et à nouveau par les conseils juridiques qui ont préparé un projet de rapport à l'intention du Comité administratif de coordination en vue de la 44^e session de l'Assemblée générale. Ces études approfondies ont montré qu'il n'y a pas de réelles divergences de jurisprudence et que la cohérence des jurisprudences peut être assurée par d'autres moyens que la constitution d'un tribunal unique qui poserait des problèmes très difficiles. Cependant l'idée d'une harmonisation progressive et du perfectionnement des statuts, règlements et pra-

(33) Jugement n° 380 Benard et Coffino ; n° 381 Domon et Lhoest ; n° 382 Hatt et Leuba.

tiques des deux tribunaux a été retenue et finalement l'Assemblée générale a prié le Secrétaire général et ses collègues du C.A.C. d'agir en ce sens « en vue de renforcer le régime commun et de tendre à la création d'un tribunal unique » (34).

L'attitude prise par les porte-parole employeurs et travailleurs au sein du Conseil d'administration de l'O.I.T. doit être relevée : pour eux le système commun doit être respecté tant que ne se posent pas des questions de principe fondamentales telles les pensions et le tribunal administratif : pour l'O.I.T. et les autres organisations qui ont accepté son tribunal il est essentiel qu'il y ait un tribunal inspirant confiance et qui soit indépendant des pressions politiques, d'où l'hostilité à toute initiative pouvant conduire à l'abolition du Tribunal de l'O.I.T. (35).

11. — Dans les accords conclus suivant la Charte on a prévu l'existence d'un Comité consultatif de la fonction publique internationale chargé de donner des conseils sur les moyens permettant d'assurer des règles communes pour le recrutement du personnel des secrétariats des Nations Unies et des institutions spécialisées, composé d'experts indépendants nommés par le Secrétaire général sur l'avis et l'assentiment du C.A.C. auquel il donnait ses avis (36). Tenant une session annuelle, sans pouvoir suivre la mise en œuvre de ses propositions, les obstacles nés de cette structure même ont été fortement mis en lumière dans le rapport de 1972 du Comité spécial pour la révision des traitements : « Il est assez contradictoire que le Comité soit aux ordres du C.A.C. alors que c'est sur ces mêmes chefs de secrétariat qu'il doit faire pression autant qu'il le peut pour amener des réformes » (§ 101). Sans doute le Comité peut-il adopter sur divers problèmes une attitude plus homogène que le Comité consultatif des questions administratives — mais son degré d'efficacité est fonction de son pouvoir de persuasion.

Le Comité spécial a relevé que les chefs de secrétariat des organisations ont déclaré qu'ils en étaient venus à penser « qu'il

(34) Rés. 34/438.

(35) G.B. 210/PFA 17/7.

(36) Le statut du Comité préparé par le C.A.C. a été accepté en août 1948 par le Conseil économique et social. En 1956 le Comité créé par l'Assemblée générale sur la question des salaires a préconisé une adaptation du Comité à la tâche d'un réexamen périodique des salaires en vue de fournir des avis à l'Assemblée générale et aux organes intergouvernementaux. Ce n'est qu'en 1963 que l'Assemblée générale a révisé en ce sens les statuts du Comité. (IC SAB/Inf.1, 31 mai 1966).

était nécessaire de créer un organe central, chargé de s'occuper d'un grand nombre des problèmes communs qui se posent en matière d'administration du personnel et des traitements » (§ 119).

Ainsi le Comité spécial s'est-il prononcé pour la création d'urgence d'un organe central de réglementation pour le régime commun et il a énoncé ce que devraient être ses missions : rassemblement et analyse des données en vue de recommander les barèmes de traitement appropriés, fixation du taux des indemnités et des conditions à remplir pour en bénéficier, mise au point de normes communes de classement et normes de recrutement, coordination en matière de formation du personnel et de planification des carrières.

Il a proposé que la Commission à créer qui agirait pour la coordination des politiques administratives du régime commun dans son ensemble soit un organe subsidiaire de l'Assemblée générale « qui est chargée des fonctions qui incombent à l'O.N.U. en ce qui concerne la coordination des politiques des institutions spécialisées » (§ 133) (37).

12. — La résolution de l'Assemblée générale créant « en principe » la Commission de la fonction publique internationale Résolution 3042 (XXVII) a prévu que les organisations appliquant le régime commun des Nations Unies participeraient à l'élaboration du statut de la Commission et au choix de ses membres (38). La résolution 3357 (XXIX) qui approuve le statut invite les organisations à participer et à contribuer aux travaux de la Commission et demande au Secrétaire général de faire rapport sur l'évolution de la situation en tant que Président du Comité administratif de coordination.

Le statut reconnaît compétence à la Commission « à l'égard de l'Organisation des Nations Unies ainsi que des institutions spécialisées et autres organisations internationales qui appliquent le régime commun des Nations Unies et qui acceptent le présent statut ». Il précise que « l'acceptation du statut par une desdites institutions ou organisations est notifiée par écrit au Secrétaire général par son chef de secrétariat ». Cette acceptation a été effectivement donnée, par dix institutions spécialisées.

Les 15 membres de la Commission sont nommés par l'Assemblée générale à titre personnel. Une liste de candidats est établie

(37) Documents officiels, vingt-septième session, supplém. n° 28 (A/8728).

(38) La résolution a décidé d'abolir le Comité consultatif dès que la Commission étant constituée aurait commencé à s'acquitter de ses tâches.

par le Secrétaire général après consultation des Etats membres, des chefs de secrétariat des autres organisations et des représentants du personnel et après consultation du Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires.

Le statut de la Commission contient les dispositions nécessaires pour assurer l'indépendance de ses membres nommés pour quatre ans, le Président et le vice-président exerçant leurs fonctions à temps complet.

Le rôle de la Commission est essentiellement consultatif ; ses recommandations étant adressées soit à l'Assemblée générale, soit directement aux organisations. Elle a pouvoir de décision dans certains domaines limités, c'est ainsi qu'elle a compétence pour établir les faits dont il doit être tenu compte pour fixer les barèmes des traitements des agents des services généraux. Mais elle se borne à faire des recommandations au sujet de ces barèmes, sauf dans le cas où les chefs des secrétariats dans les conditions définies à l'article 12.2 lui demandent de procéder elle-même à la fixation du barème. C'est à propos de la mise en œuvre par le Secrétaire général, et les autres chefs de secrétariat intéressés des recommandations de la Commission qu'ont surgi les difficultés qui ont paru un moment remettre en cause les juridictions administratives du système commun.

Le statut particulier de la Commission se révèle s'agissant de son personnel, nommé par le Secrétaire général après consultation avec le Président de la Commission et pour les fonctionnaires de rang supérieur avec le Comité administratif de coordination. C'est un ancien fonctionnaire de l'Unesco qui a été choisi sur les instances des organisations « européennes » comme secrétaire exécutif.

Les dépenses de la Commission sont partagées entre les organisations.

L'acceptation du statut par les institutions spécialisées a rendu nécessaire dans certains cas des autorisations données au chef de l'Administration par les organes intergouvernementaux mais il n'y a pas eu d'accord formel bilatéral (39).

La Commission doit élaborer ses recommandations et décisions avec le concours des chefs de secrétariat. Cette obligation est essentielle pour un travail efficace de la Commission qui doit tenir

(39) Sur le cas de l'O.A.C.I., cf. *A.F.D.I.*, 1974, p. 653 et sur celui de l'U.N. E.S.C.O., Zavala, *A.F.D.I.*, 1976, p. 512.

compte de la situation propre des diverses organisations (40). Les recommandations faites à l'Assemblée générale et ayant donné lieu à décision de l'Assemblée générale sont communiquées par le Secrétaire général aux chefs des autres organisations qui doivent y donner suite conformément à leurs procédures constitutionnelles. Le chef du secrétariat de chaque organisation informe la Commission de toutes les décisions pertinentes prises par l'organe directeur.

La Commission apparaît donc comme un organe subsidiaire de l'Assemblée générale possédant des caractères très originaux puisque son activité dépend de l'accord des institutions spécialisées, qu'elle exerce son activité de façon indépendante et qu'elle a été créée pour des fonctions et responsabilités permanentes.

Mais il n'est pas contestable que son action implique certaines adaptations dans le comportement tant des mécanismes de coordination que des organes de décisions, adaptations qui n'ont pas été immédiates.

13. — Le Corps commun d'inspection a reçu dans le statut approuvé par l'Assemblée générale (résolution 31/192) la qualification inédite « organe subsidiaire des organes délibérants des organisations ». La portée de cette formule est éclairée par la disposition suivant laquelle le Corps commun « exerce ses fonctions pour le compte de l'Assemblée générale et il est responsable devant elle, de même que devant les organes délibérants compétents des institutions spécialisées et des autres organisations internationales du système des Nations Unies qui acceptent le présent statut ». Il est stipulé que l'acceptation du statut est notifiée par écrit au Secrétaire général par le chef du secrétariat de l'Organisation intéressée.

L'idée d'un organe subsidiaire « commun » ou plutôt « conjoint » s'est heurtée à certaines objections : à la 20^e session, la Conférence générale de l'Unesco a accepté le statut avec la réserve que « pour des raisons constitutionnelles le corps commun d'inspection n'est pas considéré comme un organe subsidiaire de la Conférence générale comme le stipule le paragraphe 2 de l'article 1^{er} »

(40) La Commission a insisté sur les conditions de coopération avec les chefs des secrétariats et les hauts fonctionnaires responsables de l'administration du personnel. En principe les exposés collectifs doivent avoir reçu l'approbation officielle du C.A.C. Des études ou des propositions sont présentées au nom du C.A.C. par le Comité consultatif pour les questions administratives. La Commission a reconnu que son existence n'a pas réduit la tâche du C.C.A.Q. Rapport à la trente-deuxième session A/32Z30, par. 11.

du statut » (41). A vrai dire cette réserve n'affecte guère une institution qui a été établie à titre expérimental en 1966 à la suite des recommandations du Comité *ad hoc* d'experts chargé d'examiner les finances de l'O.N.U. et des institutions spécialisées. Le Corps commun d'inspection a été maintenu par des décisions successives de l'Assemblée générale jusqu'à l'adoption en 1976 de son statut (42).

Des dispositions assez complexes sur la nomination combinent une répartition géographique, la présentation de candidats ayant les qualifications requises par des pays déterminés par le Président de l'Assemblée générale et l'établissement d'une liste après les consultations appropriées pour nomination par l'Assemblée.

Les onze inspecteurs remplissant leurs fonctions à titre personnel agissent de façon indépendante durant leur mandat de cinq ans qui peut être renouvelé.

Ils sont chargés de procéder à des inspections et évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organisations. Les objectifs définis par le statut concernent toutes les organisations et l'ensemble de leurs activités qu'il s'agisse des conditions d'exécution, de l'évaluation, etc.

Le rôle des inspecteurs est de proposer des réformes ou de faire des recommandations aux organes compétents sans pouvoir de décision ni d'immixtion dans les activités des services qu'ils inspectent.

Le statut établit une liaison directe avec toutes les organisations qu'il s'agisse de déterminer les rangs de priorité dans les travaux, de l'annonce du programme, de la présentation du rapport annuel.

Des dispositions précises déterminent le sort qui doit être fait aux rapports, tout en laissant possible la pratique de notes et lettres confidentielles. Les rapports doivent être portés à la connaissance des organes compétents des organisations, les observations des chefs de secrétariat doivent être publiées et les décisions prises à la suite du rapport portées à la connaissance du Corps commun d'inspection. L'observation des recommandations approuvées par les organes compétents d'une organisation peut être l'objet de vérification du Corps commun.

(41) 20 / CRésolution 39.1. Document 20 C/42. L'art. IV D 11 de la Constitution dispose que « La conférence générale crée... les organes subsidiaires qui peuvent être nécessaires à l'exercice de sa tâche ».

(42) Résolutions 2150 (XXI), 2735 A (XXV), 2924 B (XXVII), 31/192.

Le personnel affecté au Corps commun est nommé par le Secrétaire général, après consultation du Corps commun et pour ce qui est du Secrétaire exécutif après consultation en outre du C.A.C.

Les dépenses sont réparties entre les organisations participantes.

Le Corps commun d'inspection constitue ainsi dans le système des Nations Unies un apport tout à fait nouveau car son activité est orientée pour une large part vers l'étude des méthodes d'action sur un plan universel en tenant compte des données contemporaines : sans doute s'agissant de problèmes comme la programmation, l'évaluation, ses rapports donnent lieu à des examens critiques de la part des organes qui ont reçu compétence pour présenter leurs observations tel le Comité consultatif pour les questions administratives et budgétaires ou le Comité administratif de coordination mais le Corps a le grand mérite d'apporter une réflexion fondée sur la connaissance des faits et une réflexion qui procède avec continuité en portant sur l'ensemble des organisations concernées.

Par ailleurs le Corps commun d'inspection a utilement examiné certains problèmes définis intéressant les rapports de quelques organisations et fait des recommandations concrètes à leur sujet.

14. — Ces divers organes communs établis dans le système des Nations Unies se distinguent profondément aussi bien du Conseil économique et social et des organes subsidiaires qui s'y rattachent que du Comité administratif de coordination et des institutions qui en relèvent. Si certains jouent un rôle important mais marginal, la Commission de la fonction publique internationale et le Corps commun d'inspection dont la compétence repose sur des accords entre organisations, constituent des expériences dont le rendement mérite d'être observé de près. Dans les deux cas l'existence d'un corps restreint, indépendant, disposant d'un certain appui administratif ayant des compétences définies, apporte un élément nouveau dans la recherche d'une structure adaptée à cet ensemble complexe qu'est la famille des Nations Unies. Si l'on voulait procéder à une comparaison avec les groupements d'Etats c'est à l'union réelle que l'on devrait songer puisqu'il s'agit en somme de services communs qui pourraient contribuer à assurer une gestion plus rationnelle d'institutions dont les objectifs restent profondément distincts et qui se situent chacune dans un environnement sociologique propre et qui ne peut être méconnu.
