

**LE STATUT JURIDIQUE
DES ORGANES COMMUNS
DES NATIONS UNIES
EN MATIÈRE DE COORDINATION
ET LA DIMENSION JURIDIQUE
DE LA NOTION DU SYSTÈME
DES NATIONS UNIES**

PAR

Spyros DAMTSAS

Docteur en droit

Vingt ans après la publication du rapport Jackson en 1969 et le lancement des notions de réorganisation et de restructuration du système des Nations Unies, l'Organisation, au prise à une crise financière qui l'a aidée à se ressaisir, a opéré une deuxième introspection en vue d'améliorer le fonctionnement et l'efficacité du système.

Le processus de réforme de l'O.N.U. (1) qui est illustré par le rapport Bertrand (1985) et plus spécialement pour l'O.N.U. par le rapport du Groupe des 18 (1986) envisage le système des Nations Unies comme une entité distincte. Les éléments et les relations qui constituent les composantes essentielles de cette entité séparée sont les différentes Organisations (O.N.U. et Institutions Spécialisées) et un réseau de relations basé sur des textes statutaires et conventionnels et également des pratiques élaborées qui comportent des méthodes de coordination et des règles concernant l'action.

Les changements politiques récents et les nouvelles perspectives qui se dessinent dans les relations Est-Ouest sont également de nature à augmenter le rôle des Nations Unies dans le monde et surtout de lui assurer une meilleure efficacité. La cohérence et l'amélioration de la capacité de fonctionnement du système reviennent à l'actualité. Du point de vue juridique se pose alors le problème de savoir quelle est la réalité juridique de cette notion de système des Nations Unies.

(1) Voir l'analyse approfondie de P. TAVERNIER, « Le processus de réforme des Nations Unies », *R.G.D.I.P.*, 1988, pp. 305-334 ; V. Y.GHEBALI, « L'évolution du corps commun d'inspection des Nations Unies », *A.F.D.I.*, 1986, pp. 439-453 et Y. BEIGBEDER, « La crise financière de l'O.N.U. et le Groupe des 18. Perspective de réforme ? », *A.F.D.I.*, 1986, pp. 426-438.

Le système des Nations Unies est-il une entité possédant une personnalité distincte par rapport aux Organisations qui la composent ? A notre avis, pour mieux cerner la réalité juridique du système des N.U., il faut procéder à une distinction entre les ordres juridiques des Etats et les ordres juridiques des Organisations Internationales.

Il est impossible d'entreprendre une analyse des phénomènes juridiques en cause sans délimiter auparavant les confins qui séparent les deux types d'ordres juridiques. Ces confins ne sont pas pour autant fixes et leur assise « territoriale » bouge en fonction de certains critères. Il suffit pour les besoins de la présente analyse de formuler les critères nécessaires qui seront les principaux outils de ces opérations de délimitation.

Le critère théorique que nous utiliserons est celui qui reconnaît le domaine à l'intérieur duquel l'Organisation exerce ses compétences et pouvoirs comme indiquant les limites de son ordre juridique. Nous sommes conscients, bien entendu, des difficultés pratiques qui apparaissent quant à l'application de ce critère. Toute la question est en effet de savoir, à travers l'interprétation concurrente de l'acte constitutif, si une action ou un domaine d'action relève de la compétence de l'Organisation ou de celle des Etats. Cependant, l'utilisation de ce critère nous aide à la compréhension des phénomènes juridiques qui se caractérisent par l'imprécision de leurs statuts et l'ambiguïté de la portée de leurs actes.

L'action des organisations des N.U. qui s'adresse aux ordres juridiques des Etats comporte des règles et principes d'action communs. Non seulement l'idéologie mais aussi les principes juridiques qui se dégagent de l'action de l'O.N.U. dans un domaine d'activité sont de nature à engager juridiquement les autres Institutions Spécialisées dans les actions similaires et inversement les Institutions Spécialisées dans l'exercice de leurs « spécialités », produisent des effets juridiques et même parfois des règles conventionnelles.

Cependant ces règles ne sont pas des règles du système des N.U. mais des règles qui se dégagent des organisations du système des N.U. Du moment qu'il n'y a pas de fusion des ordres juridiques des O.I., on ne doit pas chercher dans la notion du système des N.U. une entité distincte vis-à-vis du droit international.

En outre, les règles concernant l'action qui se dégagent de la pratique de plusieurs organisations du système et celles qui engagent plus que l'organisation de laquelle elles émanent, sont des règles de droit international qui engagent les Etats et les organisations internationales en tant que telles et non comme règles communes du système des N.U.

Nous voulons avancer l'opinion que la notion du système des N.U. voit son statut juridique se réaliser à l'intérieur de l'ordre juridique de chaque Organisation du système.

Nous examinerons alors le rôle et le statut juridique et institutionnel des organes de coordination comme un lieu privilégié d'apparition de cette notion de système des N.U. Nous n'entrerons dans l'analyse du contenu de leur action que dans la mesure où elle nous aidera à préciser leur nature institutionnelle. Nous n'examinerons pas non plus l'élaboration des règles communes d'action pour ne pas orienter notre analyse dans une problématique de partage de compétence entre les O.I. et les Etats.

a) *Le fondement juridique de base en matière de coordination.*

Les relations de l'O.N.U. avec les Institutions spécialisées reposent sur les dispositions de la Charte (2), les accords conclus entre l'O.N.U. et les Institutions spécialisées, et la pratique (3). Ces accords font suite à l'article 63, qui donne le pouvoir au Conseil Economique et Social de conclure des accords avec les Institutions spécialisées, sous condition d'approbation de l'Assemblée Générale, et en vue de relier celles-ci à l'O.N.U.

A partir des premières années de fonctionnement de ces accords, leurs insuffisances se sont reflétées dans des documents du Conseil Economique et Social. Une tentative de révision a été entreprise pendant les années 1973-1974.

En 1973, un rapport du Secrétaire Général porte sur la possibilité de révision des accords entre l'O.N.U., les Institutions spécialisées et l'A.I.E.A. (4).

Le rapport se réfère à l'évolution récente qui va au-delà des dispositions des accords de liaison entre l'O.N.U. et les Institutions spécialisées. Il se réfère également au glissement de l'activité et des relations interorganisationnelles aux activités opérationnelles dues à l'orientation du système vers l'assistance technique aux pays en voie de développement et à l'action en faveur du développement en général.

Cette évolution s'est exprimée dans l'élaboration d'un corps des pratiques considérable, tant dans les domaines visés par les accords de liaison que dans des matières non prévues dans ces accords.

Ces pratiques sont parfois reflétées dans des accords formels ultérieurs entre les Institutions spécialisées et l'O.N.U. mais dans la plupart des cas, elles sont le résultat *of ad hoc informal consultations at the working level which are not readily available* (5).

(2) Voir les articles 17, § 3, 57, 58, 59, 66 § 2, 63, 64 et 70.

(3) Les recommandations de cette Commission furent par la suite incorporées dans le rapport du Secrétaire Général relatif au programme d'une action concertée dans le domaine social E/CN. 5.291. La Résolution 496 (XVI) de l'Assemblée Générale vient confirmer cette tendance en approuvant le rapport du Secrétaire Général.

(4) DOCE/5524.

(5) *Ibid.*, p. 3.

La Résolution 1768 (LVI) du 18 mai 1973 qui est à la base du rapport du Secrétaire Général se réfère brièvement aux principales raisons qui inspirent une telle révision et tenant principalement au souci du maintien de la cohérence du système. Il met toutefois l'accent, à notre avis, sur l'adaptation du système pour mieux atteindre les objectifs du développement. Le titre, d'ailleurs, de la Résolution « Rationalisation du travail du Conseil » est très significatif. Nous savons comment ces mots de rationalisation et de restructuration sont liés à la capacité du système à répondre aux objectifs du développement.

Les vues des directeurs des Institutions spécialisées sur ce rapport sont en général concordantes et s'opposent à la révision des accords en faisant l'éloge de leur souplesse.

La conclusion qu'on peut donc raisonnablement tirer de ces positions est la suivante : les relations actuelles entre l'O.N.U. et les Institutions spécialisées ne se réduisent pas aux accords de base entre celles-ci. L'examen de la pratique attachée tant à l'application de ces accords que directement à l'article 63 est nécessaire pour mieux comprendre comment l'Organisation exerce sa compétence en matière de coordination.

Avant d'entrer dans l'analyse du rôle des organes communs, il est important de s'arrêter à une tentative de coordination qui impliquait pratiquement une fusion des mécanismes institutionnels des différents Organisations.

b) *La coordination et l'attrait de la fusion institutionnelle.*

Le concept de l'action concertée comme méthode tendant à resserrer et à améliorer la coordination du système des Nations Unies trouve son origine dans deux Résolutions du Conseil Economique et Social. En effet, les Résolutions 535 (VI) et 434A (XIV) du 28 juillet 1952 portant sur le développement et la concentration des efforts des Nations Unies et des Institutions spécialisées dans le domaine social, indiquent la nécessité de procéder à une coordination qui dépasserait le cadre d'un simple échange d'informations. La Résolution 434A (XIV) a donné à la Commission sociale du Conseil Economique et Social mandat de faire des recommandations au Conseil *On a programme of concerted action* dans le domaine social.

En 1958, le Président du Conseil Economique et Social décrit les différentes phases par lesquelles la coordination a passé. Il précise que, dans un premier temps, la coordination consistait à éviter les doubles emplois entre les diverses organisations et d'assurer la concentration de leurs efforts.

Avec l'établissement des priorités, continue le Président du Conseil, le Conseil a abordé une nouvelle phase de sa tâche de coordination. Le Président discerne une phase ultérieure au cours de laquelle le Conseil a examiné certains domaines où *une action concertée* se révélait possible. Et le Prési-

dent conclut avec une quatrième phase, celle de l'établissement des évaluations quinquennales (6). Le Comité Administratif de Coordination a cerné davantage la notion de l'action concertée en retenant différents critères pour déterminer si un programme se prêtait à une telle action (7).

Ces critères mettaient en avant la complexité et la spécificité du programme, ainsi que sa définition acceptable par les autres parties intéressées.

L'action concertée a été effectivement appliquée dans certains domaines, surtout dans celui du développement communautaire de l'habitation et de l'urbanisation. On notera par exemple, dans ce domaine, la création du Centre d'aménagement des ressources hydrauliques au Siège de l'Organisation des Nations Unies, qui est devenu l'organe où s'élaborait l'action concertée dans ce domaine (8).

Cependant, les problèmes ne tardèrent pas à apparaître dans les relations entre Organisation des Nations Unies et Institutions spécialisées. M. Sharp nous indique que :

« The Centre's » Director, in the view of the major agencies chiefly concerned, became unduly 'aggressive' and by early 1960's they were want to refer to the Centre as an instrument of United Nations imperialism » (9).

Le Conseil Economique et Social et l'Assemblée Générale ont cependant indiqué quelques domaines dans lesquels l'action concertée pouvait être utilisée. Par sa Résolution 792 (XXX), le Conseil présentait l'océanographie comme un domaine où cette méthode pouvait être utile et, en 1972, l'Assemblée Générale, dans sa Résolution 2997 (XXVII) relative à l'établissement du PNUE, a invité les Organisations du système des Nations Unies à entreprendre des programmes concertés et coordonnés.

L'action concertée, malgré son utilisation limitée, n'a pas moins d'importance dans l'évolution de la coordination (telle qu'elle est vue dans les articles de la Charte et les accords de liaison). Pour comprendre son régime précis, il faut essayer donc de la définir. L'action concertée implique que la conception même, la planification et l'exécution des programmes ensuite, se fassent conjointement par les différentes Organisations en cause. De ce fait, elle se différencie de la notion de coordination qui englobe l'harmonisation des efforts et des programmes déjà mis sur pied séparément par chacune des organisations. L'action concertée va donc au-delà d'une simple consultation ou échange d'informations que sont d'habitude les méthodes de coordination. Dans un document du Conseil Economique et Social, les Institutions Spécialisées ont défini ce concept ainsi :

(6) A/3848.

(7) E/3108 annexe I et *Répertoire de la pratique*, Suppl. n° 1, vol. III, p. 77.

(8) Résolution 743 A(XXVIII) *Conseil Economique et Social et Répertoire de la pratique*, *ibid.*, p. 78 ; Walter SHARP, *The United Nations Economic and Social Council*, Columbia University, 1967, p. 136.

(9) *Ibid.*, pp. 13-137.

« The term 'concerted action' implies action under a jointly conceived and unified plan aimed at a common broad objective » (10).

Cependant, on observe une tendance à limiter progressivement la portée du concept. Le Secrétaire Général dans les suggestions qu'il a faites pour une action concertée entre l'O.N.U. et les Institutions spécialisées dans le domaine de l'industrialisation, envisage simplement « un échange d'informations complet et continu » et des consultations pour éviter les doubles emplois. Egalement, le rapport du Comité administratif de coordination sur certains problèmes généraux de coordination, conclut, en se référant aux suggestions susmentionnées du Secrétaire Général :

« This seems to represent a dilution of the concept of concerted action, both as regards its scope and as regards its content » (11).

De la définition même de la notion, nous pouvons comprendre les problèmes qu'elle a pu poser dans le cadre des relations entre l'O.N.U. et les Institutions spécialisées, l'autonomie de celles-ci étant parfois sérieusement mise en cause.

Quand nous rappelons les problèmes de coordination, surtout au niveau régional, qui se posent entre l'O.N.U. et les Institutions spécialisées, nous comprenons pourquoi la notion de l'action concertée, malgré ses avantages incontestables d'efficacité, a suscité tant de réactions de la part des Institutions spécialisées. Le concept a donc été progressivement abandonné (12).

A. — COMPÉTENCES ET POUVOIRS DES ORGANES COMMUNS

1. — *Le Comité Administratif de Coordination C.A.C.*

L'organe qui a entrepris la difficile tâche de coordination du système des Nations Unies dès le début de l'existence de l'O.N.U. est le Comité Administratif de Coordination (CAC).

Le Comité Administratif de Coordination a été créé en octobre 1946 en application de la Résolution 13 (III) du Conseil Economique et Social. La Résolution invitait le Secrétaire Général à créer le Comité Administratif de Coordination, composé de lui-même comme président et des Chefs de Secrétariat des Institutions spécialisées.

Son mandat consistait à prendre

« sous la direction du Secrétaire Général les mesures propres à assurer l'application la plus complète et la plus efficace des accords conclus entre les Nations Unies et les Institutions spécialisées » (13).

(10) E/3108, Annexe I.

(11) DOC E/3518, Annexes p. 52.

(12) Voir Manuelle TORTORA, *Institution spécialisée et Organisation Mondiale : Etude des relations de l'Organisation Internationale du Travail avec la Société des Nations et l'O.N.U.*, Bruylant-Bruxelles, 1980, p. 313.

(13) Résolution 13 (III), Conseil Economique et Social.

Dans le temps, et par l'importance que l'organe a acquise peu à peu, une infrastructure des organes subsidiaires (sous-comités) s'est créée sous la direction de son comité préparatoire, composé des mêmes éléments que le Comité Administratif de Coordination, mais à un niveau inférieur.

Pour les raisons que nous analyserons par la suite, le Comité Administratif de Coordination a dépassé son mandat initial et a provoqué plusieurs critiques de certains Etats membres au sein du Conseil Economique et Social.

a) *Le mandat.*

Le Comité Administratif de Coordination s'est occupé de toute matière concernant la coordination, ce qui avait pour conséquence d'englober une gamme considérable d'activités. Le caractère privé, confidentiel, de ses délibérations était également de nature à accentuer une certaine méfiance à son égard. Certains représentants croyaient donc que l'ECOSOC n'étant pas en mesure de contrôler efficacement les travaux du Comité Administratif de Coordination, il ne pouvait pas remplir sa fonction de coordination que lui a assignée la Charte.

Pour remédier à cette situation, le Conseil Economique et Social a préconisé une « réanimation » d'un organe existant du programme et de la coordination, un organe qui était composé d'un nombre restreint d'Etats-membres et qui aurait la possibilité de se consacrer entièrement aux problèmes de coordination. Déjà, depuis 1968, à Bucarest, le Comité Administratif de Coordination et le Comité du programme et de la coordination ont fait des réunions communes pratiquement une fois par an. Par la Résolution 1472 (XLVIII), le Conseil Economique et Social a renforcé ce Comité en élargissant considérablement sa structure et son mandat. D'après le paragraphe 30 de cette Résolution, le Comité adressera des recommandations aux Institutions spécialisées par l'intermédiaire du Conseil Economique et Social. Dès lors, les recommandations seraient soumises au Conseil Economique et Social pour emprunter la voie de l'article 38 de la Charte. Cependant, le § 34 du mandat élargit un peu les pouvoirs du Comité :

« Subject to the Council's authorization, the Committee would communicate its views directly to the Specialized Agencies... »

Bien entendu, il ne s'agit pas de recommandations formelles et même les propositions du Comité du Programme et de Coordination seraient soumises à l'autorisation du Conseil. Cependant, on voit une tentative de régler des procédures consultatives et informelles en envisageant cette possibilité des relations, contrôlées, mais directes du Comité de Programme et de Coordination avec les Institutions spécialisées.

Les réunions communes du Comité de Programme et de Coordination avec le Comité Administratif de Coordination ont-elles permis de dissiper la méfiance du Conseil ? Sans prétendre répondre à cette question, on peut détecter deux sortes de dangers dans les relations entre le Comité de Pro-

gramme et de Coordination et le Comité Administratif de Coordination. Soit le Comité du Programme et de Coordination aurait alourdi les travaux du Comité Administratif de Coordination en diminuant son efficacité par sa politisation, soit le Comité du Programme et de Coordination se réduirait à une simple courroie de transmission de l'activité du Comité Administratif de Coordination au Conseil.

A notre avis, ces deux dangers ont été évités, la preuve étant fournie par les débats sur la révision du mandat du Comité Administratif de Coordination, débat qui s'est tenu pour l'essentiel à l'intérieur du Comité du Programme et de Coordination. En outre le rôle de ce comité a été au centre de l'intérêt des propositions du groupe des 18 concernant la réforme de l'O.N.U. en 1986.

En 1971, une grande discussion s'est déroulée sur la révision du rôle du Comité Administratif de Coordination, d'abord au sein du Conseil Economique et Social, et ensuite au Comité du Programme et de Coordination. Certains délégués ont vigoureusement protesté contre le rôle que le Comité était en train de jouer. A leur avis, le Comité Administratif de Coordination ne se bornait pas simplement à coordonner des activités déjà décidées par des organes intergouvernementaux, mais prenait des mesures au niveau de la formulation de politiques mêmes à suivre par les Institutions spécialisées. A notre avis, c'est là la plus importante critique sur le contenu même du travail du Comité Administratif de Coordination. En effet, toute la problématique du rôle de l'organe s'est résumée à cette délimitation de compétence. Dans le rapport du Secrétaire concernant les « mécanismes et les mesures pour la coordination et la coopération » (14), il y a une tentative de séparer clairement ces deux aspects en question :

- la coordination des politiques, et
- la coordination des activités.

Le Comité Administratif de Coordination se limite à coordonner les relations O.N.U.-Institutions spécialisées au niveau de l'exécution des programmes. Par contre, la *policy coordination* pour laquelle seuls les organes intergouvernementaux sont compétents, se révèle très difficile à délimiter.

Plusieurs représentants ont critiqué la manière dont le Comité Administratif de Coordination « s'imisce » dans ce qui, d'après eux, constitue une prérogative des organes politiques, en invoquant un rapport du Comité Administratif de Coordination dans lequel le Comité a pris des mesures effectives sans attendre que les organes politiques se prononcent (15).

Il s'agit du rapport E/4840 sur la question de l'utilisation des ordinateurs et du problème de l'information en général et de l'initiative du Comité Administratif de Coordination concernant la création du Comité appelé

(14) E 15524/add. 5, p. 2.

(15) CE/AC. 51/SR 320 303, pp. 36-53.

Computer User's Committee. Il était très embarrassant de voir dans les paragraphes 36 et 40 du rapport du Comité Administratif de Coordination que les décisions que l'organe intergouvernemental avait à prendre étaient préjugées par les mesures du Comité Administratif de Coordination. Le même représentant indique par la suite que le Comité Administratif de Coordination s'est également immiscé dans les aspects réservés aux organes politiques en ce qui concerne le domaine de la population (16).

D'autres représentants ont insisté sur ce point et l'assistant du Secrétaire Général aux affaires interorganisations, M. Kittani, a rejeté ces critiques en montrant comment dans la plupart des cas mentionnés, le Comité Administratif de Coordination a agi dans un cadre déjà établi par les organes politiques et, d'autre part, en invoquant le caractère propre de l'organe en cause. Il a admis cependant que parfois, on ne pouvait pas déterminer à quel stade les décisions étaient effectivement prises.

« Thus it could be said that as a rule ACC's recommendations ultimately reached all governing bodies, but firstly the one whose session was nearest in time » (17).

Il a donc admis implicitement que des recommandations ont été prises par le Comité Administratif de Coordination sur sa propre initiative avant que ces questions n'atteignent les organes respectifs des Organisations intéressées.

Deux autres aspects attirent l'attention dans l'évolution du Comité Administratif de Coordination. D'une part, le caractère confidentiel de ces délibérations et, d'autre part, les mécanismes importants créés en son sein pour assurer son fonctionnement effectif.

La Résolution 13 (III) ne prévoit rien sur le caractère de délibération de l'organe. Le Règlement du Conseil Economique et Social dans son article 27 prévoit que les règles de procédure du Conseil doivent s'appliquer à ces organes subsidiaires, sauf si l'on a décidé autrement. A notre connaissance, aucune Résolution du Conseil n'a permis au Comité Administratif de Coordination de tenir ses séances confidentielles. De même que les articles 36 et 39 du Règlement du Conseil. L'art. 36 stipule que les sessions du Conseil doivent se tenir publiquement sauf décision contraire du Conseil, l'article 39 complète l'article précédent en indiquant que dans le cas de séances privées, les comptes-rendus de ces séances doivent être distribués à tous les membres du Conseil ainsi qu'aux autres membres des Nations Unies et, éventuellement, au public si le Conseil le décide. Cela n'est pas le cas des délibérations du Comité Administratif de Coordination. Ce caractère privé et confidentiel des travaux du Comité Administratif de Coordination ne s'appuie sur aucun texte écrit.

(16) § 78 du rapport ; voir également E/4c.51/SR 302, p. 43.

(17) E/AC.51/SR 30, p. 53.

Le confidentialité de ses travaux assure, cependant, au Comité Administratif de Coordination un climat serein, dépolitisé, dans lequel des accords et des consensus pouvaient se construire plus facilement.

Un autre aspect de l'évolution du Comité Administratif de Coordination est le développement de ses mécanismes de fonctionnement. Le Comité s'est mis à la tête d'une pyramide d'organes subsidiaires nécessaires pour l'accomplissement des tâches complexes et spécifiques du Comité.

A la tête de ces organes sur le plan administratif se trouve le Comité préparatoire du Comité Administratif de Coordination. Ce comité a acquis une importance grandissante du fait à la fois de sa composition et de l'importance, quantitative au moins, des organes (sous-comités, etc.) qu'il était appelé à superviser.

Le rôle du Comité préparatoire s'est illustré dans un rapport du Comité du Programme et de la Coordination consacré au mécanisme du Comité Administratif de Coordination (18). Au § 14 de ce rapport, nous lisons :

« The preparatory Committee should have greater authority and all ACC's subsidiary bodies, including the CCQA... should report to it » (19).

Le niveau de représentation des Organisations au sein du Comité est celui de sous-directeur général ou de celui désigné par les directeurs généraux pour les représenter. C'est donc à un niveau très élevé que se situe le fonctionnement de cet organe. Dans l'annexe des directives sur le fonctionnement du Comité préparatoire, le Comité du Programme et de la Coordination indique que le Comité doit préparer tous les rapports du Comité Administratif de Coordination au Conseil Economique et Social sous forme d'avant-projet et qu'il devra parfois traiter toutes les matières qui ne nécessitent pas une considération au niveau du Comité Administratif de Coordination.

La quantité des organes et des groupes de travail sous la direction de ce Comité est impressionnante (20). Elle nous montre l'envergure des travaux

(18) E/AC.51/VIII/CRP.3.

(19) *Ibid.*, p. 5.

(20) Dans le rapport du Comité du Programme et de la Coordination sont mentionnés les organes suivants :

- a) CCAQ ;
- b) CCPI, Consultative Committee on Public Information ;
- c) CESI, Programme Committee of the Centre of Economic and Social Information ;
- d) Inter-organisation Board on Information System and related activities ;
- e) Sub-committee on Statistical Activities ;
- f) Sub-committee on the Development Decade ;
- g) Sub-committee on Science and Technology ;
- h) Sub-committee on Water Resources Development ;
- i) Sub-committee on Marine Science and its Application ;
- k) Sub-committee on Human Resources, Education and Training ;
- l) Inter-agency study Group on Evaluation ;
- m) Inter-agency working Party on the Indexing of Documents and
- n) ad hoc inter-agency working group on the preparation on the conference on the human environment, *Ibid.*, p. 11.

du Comité Administratif de Coordination et des responsabilités particulières du Comité préparatoire. Tous ces organes, évidemment, ne sont pas permanents, leur nombre varie en fonction des besoins.

L'infrastructure de tout ce mécanisme est procurée par le Secrétariat des Nations Unies et particulièrement par le Département pour des *Interagency Affairs*. En 1970, le département s'est rattaché directement au Secrétaire Général (21)

Le Comité préparatoire constitue donc un filtre, mais pas une barrière vu que le Comité Administratif de Coordination peut toujours considérer une question directement en son sein sans passer par le canal du Comité préparatoire.

b) *La problématique institutionnelle.*

Il est intéressant de se référer à la position de l'Assistant du Secrétaire Général pour les *Interagency Affairs*. A l'époque, le Comité Administratif de Coordination était un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale et des Institutions spécialisées (22).

« ... to that extent it could be said that A.C.C. was a subsidiary organ of the Assembly or the specialized Agencies ; in any case, it occupied a rather special place in the United Nations system ».

Cependant, définir un organe qui échappe à l'analyse juridique à cause de l'incertitude de sa position organique, en le rattachant aux diverses organisations qui en font partie, ne résout pas le problème de la nature juridico-organisationnelle de celui-ci. Elle débouche simplement sur le caractère spécial (*sui generis*) de l'organe, ce qui, juridiquement, ne constitue pas une définition.

Les représentants des Institutions Spécialisées ont éclairé la discussion en invoquant le caractère représentatif des chefs d'administration au sein du Comité Administratif de Coordination. C'est un argument extrêmement important. Le Comité Administratif de Coordination, à leur avis, se compose des Chefs des Secrétariats des Institutions Spécialisées qui ne représentent pas uniquement les Administrations respectives qu'ils dirigent, mais aussi l'organisation tout entière. La preuve qu'ils apportent à cet effet est leur élection par les organes, pour la plupart pléniers, en vue de représenter les intérêts de ces organisations. Le directeur de l'O.M.S. a indiqué qu'il a été autorisé à participer au Comité Administratif de Coordination *so that when he took part in the work of A.C.C. he represented not only WHO Secreta-*

(21) Wn ST/SGB/131, Amend. 21. Le rôle du CAC a été mis en cause par le rapport Bertrand qui a proposé sa suppression dans le cadre d'une réforme globale du système des N.U. Ce rapport a reçu la réaction du CAC (A/41/639 23/9/86), voir aussi P. TAVERNIER, *op. cit.*, *R.G.D.I.P.*, 1988, p. 308. Le rapport du Groupe des 18 s'occupe principalement de l'O.N.U. et propose des réformes concernant le Comité de programme et de coordination (CPC) et le Comité consultatif des questions Administratives et Budgétaires (C.C.Q.U.B.), voir Rés 41/213 19/12/86 partie VI, §§ 57-71.

(22) CE/AC.51/SR 303, p. 53.

riat, but WHO as a whole (23). L'importance de cette thèse n'est pas à démontrer. Si nous considérons le Comité Administratif de Coordination comme un organe qui représente toutes les organisations, le Comité incarnerait la volonté de tout le système des N.U. La puissance considérable d'un tel organe (Directoire plutôt !) montre comment cette thèse peut conduire à des excès.

Cependant, la logique de cette thèse consiste au fait incontestable que les Chefs représentent l'organisation tout entière. Il y a donc deux qualités des chefs des Institutions spécialisées et du Secrétaire Général de l'O.N.U. ; ils sont les Chefs des Secrétariats et les représentants des organisations. Ils représentent les organisations dans leurs relations extérieures et ils ont la qualité du Chef administratif en ce qui concerne l'ordre interne de l'organisation. Il suffirait donc de définir la matière dans laquelle les Chefs des Institutions Spécialisées et de l'O.N.U. agiraient pour comprendre en quelle qualité ils agissent. Ce ne serait pas aussi facile. Les relations entre O.N.U. et Institutions Spécialisées constituent-elles pour les organisations respectives des relations extérieures ? Dans une certaine mesure, oui, la conclusion des accords en témoigne. D'autre part, les matières traitées sont principalement des matières affectant l'ordre interne des organisations (coordination administrative et financière). Il s'agit donc là aussi des relations spéciales à l'intérieur du système des N.U. Ce cadre organisationnel élargi, le système indique que les chefs des organisations agissent plutôt comme Chefs d'Administration que comme représentants de ces dernières. Cela est confirmé par le statut du Comité Administratif de Coordination qui parle des Chefs de Secrétariat et des matières auxquelles le Comité Administratif de Coordination devait se consacrer (fonctionnement administratif et harmonisation de procédures). Le fait qu'il y a un problème de frontières entre coordination des politiques et coordination des activités ne peut pas pour autant effacer la différence entre coordination et décision politique en général.

En outre, le statut organique du Comité Administratif de Coordination comme organe subsidiaire du Conseil Economique et Social est limitatif, parce que si le Comité Administratif de Coordination, dans la pratique, a dépassé ce statut organique en élargissant son champ d'action, il ne cesse d'être un organe à l'intérieur de l'organisation, bien que d'une nature particulière. Cela se recoupe aussi avec la construction de M. Kittani qui le rattache simultanément à plusieurs organisations comme un organe subsidiaire à chacune. Le Comité Administratif de Coordination serait-il un organe du système des N.U. ? Le statut du Comité Administratif de Coordination et, partant, la nature de l'organe s'il est vu sous l'angle du système, sont beaucoup plus facilement perçus et analysés. Il est évident que le Comité Administratif de Coordination a acquis cette importance non en se fondant sur

(23) Doc. E/5524, p. 55.

les textes portant sa création ni par les instruments écrits qui l'ont suivie. C'est l'effet de la pratique développée et consolidée par l'organe lui-même.

Les représentants qui attaquent cette pratique sont les mieux à même de la mettre en valeur et le représentant brésilien nous indique que *ACC's reporting style... was an intelligent device for concealing the manner in which International Bureaucracy was controlling the International Organizations...* En effet, le représentant de la Bulgarie nous confirme que: *The operation and competence of A.C.C. had developed over the years and had become, in effect, a body of established practice* (24).

L'évolution de cet organe nous montre comment certains facteurs institutionnels et par conséquent sociologiquement perceptibles, l'ont conduit à dépasser sa position initiale tant en ce qui concerne la substance de son travail que sa position organique par rapport aux autres organes. Cela reflète une nécessité fonctionnelle d'élargissement qui se dégage de toute cette évolution. Il n'est pas toujours nécessaire de recourir exclusivement à la pratique qui ne représente que le résultat. Toute pratique est le fruit d'une logique, d'une logique institutionnelle, en l'occurrence, d'une dialectique du dynamisme institutionnel déterminé par sa nécessité de fonctionnement et de survie.

Cette logique, donc, nous révèle que la nature même de l'organe (Comité Administratif de Coordination) comme organe interorganisation l'a empêché d'une subordination pure et simple au Conseil Economique et Social. Il suffit de nous rappeler le caractère autonome des Institutions Spécialisées. Cette dynamique de l'organe qui a provoqué ces changements du rôle du Comité Administratif de Coordination, découle des facteurs suivants:

1. Le niveau auquel les matières sont traitées, dû à la qualité officielle des personnes qui en font partie.
2. La nature dynamique des matières traitées par ex. le développement.
3. L'autonomie des organisations participantes.

Néanmoins, ce qui est sociologiquement évident ne peut pas toujours être juridiquement perçu avec la même aisance. Bien que dans la Résolution 1643 (LI) du Conseil Economique et Social, nous voyons un effort tendant à prendre en considération les changements ultérieurs, l'organe continue à respecter son statut initial concernant les rapports au Conseil Economique et Social. Le Comité Administratif de Coordination soumet ses rapports au Conseil et reçoit de lui des recommandations. Pour découvrir donc le vrai rôle du Comité Administratif de Coordination, on doit se livrer à une analyse des rapports du Comité Administratif de Coordination. La meilleure méthode pour cela est l'analyse du *contenu* des rapports du Comité Administratif de Coordination et des recommandations du Conseil.

(24) E/AC.51/SR. 302, p. 37.

2. — *Les autres organes communs*

L'évolution du Comité Administratif de Coordination n'est qu'un aspect du développement des relations O.N.U.-Institutions spécialisées ; d'autres organes ont peu à peu surgi, ayant comme vocation d'assurer l'harmonisation des procédures, règles et comportements dans le domaine administratif, financier et même parfois opérationnel (25).

Mise à part la catégorie des Tribunaux administratifs qui constituent une catégorie spéciale, et qui possèdent le pouvoir de décision du fait même de leur nature juridictionnelle, un réseau d'autres organes a été créé pour assurer les fonctions précitées. Les plus importants d'entre eux, c'est le corps commun d'inspection (26) et la Commission de la Fonction publique internationale (27) que nous examinons par la suite.

La Caisse Commune des Pensions est aussi un organe des Nations Unies d'une nature bien particulière. Le T.A.N.U. a d'ailleurs eu l'occasion de se prononcer sur ce point, en affirmant le caractère particulier de rattachement de cet organe à l'O.N.U. (28). Il conclut en disant que : « La Caisse des pensions a été créée par l'Assemblée Générale des Nations Unies en tant qu'organe subsidiaire, elle jouit de la même immunité que l'Organisation » (29).

Bien qu'organe subsidiaire des Nations Unies créé par la Résolution 248(III) de l'Assemblée Générale, la Caisse possède une indépendance certaine vis-à-vis de son organe créateur. Le Secrétaire Général de l'O.N.U. a compétence pour désigner le Secrétaire du Comité mixte de la Caisse, mais cette désignation est subordonnée à la recommandation du Comité mixte (30).

De même, l'Assemblée Générale ne peut pas amender les statuts de la Caisse, ce qui est une procédure inédite pour un organe subsidiaire, d'une nature même particulière pour l'O.N.U. En effet, conformément à l'article 50, § a des statuts, c'est uniquement le Comité mixte qui peut proposer des amendements à l'Assemblée Générale. Cependant, la Caisse commune des pensions se différencie des autres organes de deux façons.

D'abord, la Caisse a un pouvoir de décision à l'égard des participants, membres du personnel. D'autre part, les relations avec l'O.N.U. et les Organisations membres sont d'une nature particulière. Les Organisations participent directement à l'administration de la Caisse par l'intermédiaire des

(25) Voir sur ce dernier les relations interorganisations à l'intérieur du PNUD : S. BASTID, « Sur quelques problèmes de coordination dans la famille des Nations Unies », *Mélanges P. Reuter*, p. 82.

(26) C.C.I.

(27) C.F.P.I.

(28) AT/DEC.245, p. 8.

(29) Voir art. 7, § a des statuts.

(30) *Ibid.*

Comités des pensions de chaque Organisation (31). En outre, la Caisse commune a compétence avec l'acceptation de l'Assemblée Générale de conclure des accords avec des gouvernements et des Organisations membres sur un point déterminé, à savoir la sauvegarde de la continuité du droit à la pension en cas de transfert (32). De tels accords ont d'ailleurs été conclus avec la BIRD, le FMI, le Gouvernement du Canada, la C.E.E. et d'autres Organisations (33). Il faut cependant préciser que ce pouvoir de conclure des accords ne change pas la nature propre de cet organe en ce qui concerne son orientation et son champ d'action que sont l'ordre interne de l'O.N.U. et des organisations affiliées à la Caisse.

La création du C.C.I. et de la C.F.P.I. est encore un pas vers l'harmonisation des procédures et des règles dans deux domaines différents, mais connexes. La nature de ces organes peut être mieux perçue dans une approche comparative en les mettant sous la lumière des facteurs suivants :

a) *Éléments administratifs communs. Personnel.*

La nature particulière de ces organes interorganisationnels est aussi marquée par certains arrangements administratifs. Il s'agit par exemple de la nature du Secrétariat ou du mode de sa désignation. L'article 19 du Statut du C.C.I. précise que le personnel du C.C.I. sera recruté conformément au § 3 de l'article 101 de la Charte, et nommé par le Secrétaire général. En outre, les membres du C.C.I. sont des fonctionnaires des Nations Unies soumis au statut et au Règlement du Personnel de l'O.N.U. Par contre, la nomination du Secrétaire Exécutif du C.C.I. se fait par le Secrétaire Général après consultation avec le C.C.I. et le Comité Administratif de Coordination. Dans le cas donc du C.C.I., c'est uniquement au niveau de la désignation du Secrétaire Exécutif qu'intervient un organe interinstitutionnel, en l'occurrence le Comité Administratif de Coordination avec un pouvoir consultatif.

En revanche, la nomination du personnel de la C.F.P.I. serait beaucoup plus intégrée dans le cadre interinstitutionnel. L'article 20 de son statut prévoit que le personnel sera désigné et nommé par le Secrétaire Général après consultation avec le Président de la Commission, et en ce qui concerne les fonctionnaires de rangs supérieurs, avec le Comité Administratif de Coordination. Le caractère indépendant de l'organe est aussi affirmé par le fait que le personnel est responsable devant le Président de la Commission et ses membres ne peuvent être relevés de leurs fonctions qu'après consultation avec le Président de la Commission (art.20). Ici donc, le Comité Administratif de Coordination intervient dans une catégorie plus

(31) Voir art. 6 des statuts.

(32) Voir art. 13 des statuts.

(33) Voir JSPB/G.4/Rev. 10, Add. 1.

nombreuse du personnel, celle du rang supérieur. Un autre facteur qui détermine cette vocation systématique de l'organe est le transfert des postes directement des Institutions spécialisées à la Commission. Dans l'estimation des dépenses qu'il a soumise au CCQAB, le Secrétaire Général affirme « que pendant la première année de fonctionnement, le Secrétariat de la Commission comprendrait environ 25 postes qui seraient transférés de l'O.N.U. et des Institutions spécialisées et 10 à 16 autres postes... » (34).

Si le caractère commun est donc affirmé au niveau même de Secrétariat par des organes, la composition de ceux-ci ne manque pas d'apporter des indices supplémentaires.

b) *La composition des organes.*

Conformément à l'article 3 du statut du C.C.I., les onze inspecteurs du corps commun sont nommés par l'Assemblée Générale. Avant d'arriver au stade de la nomination, le Président de l'Assemblée Générale entreprend des consultations avec le Président du Conseil Economique et Social des Etats intéressés et le Président du Comité Administratif de Coordination, le Secrétaire Général des Nations Unies. Le fait que le Secrétaire Général n'intervient que dans sa qualité de président du Comité Administratif de Coordination et, par conséquent, comme représentant des vues des chefs de Secrétariat des Institutions spécialisées, est peut-être de nature à concilier l'autonomie de ces dernières avec les pouvoirs étendus de l'organe. Par contre, la composition de la C.F.P.I. est plus directement contrôlable par les Institutions spécialisées. D'après l'article 4 du Statut, le Secrétaire Général, en sa qualité, établit, après des consultations appropriées avec les Etats-membres, les chefs du Secrétariat des autres Organisations et les représentants du personnel, une liste des candidats aux postes de président, de vice-président et des membres de la Commission.

Bien que dans la procédure de la composition de la C.F.P.I., les Institutions spécialisées soient directement impliquées, on constatera que dans les deux cas, le Secrétaire Général pour le C.F.P.I., le Président de l'Assemblée Générale pour le C.F.P.I. et le Président de l'Assemblée Générale pour le C.C.I. ne sont tenus que par une obligation de consultation qui ne peut pas altérer substantiellement leur pouvoir de décision. Cependant, le fait que dans les deux cas, le Secrétaire Général agit comme représentant du Comité Administratif de Coordination est une indication de la volonté d'agir dans le cadre du système.

(34) Rapport du CCQAB A/989, 1, p. 10.

c) *La participation au financement.*

L'article 20 du Statut du C.C.I. précise que les dépenses du Corps commun sont réparties entre les Organisations participantes selon les modalités à définir ultérieurement. De même, le Statut de la C.F.P.I. stipule dans son article 21 que les dépenses de la Commission sont partagées entre les Organisations selon des modalités convenues entre elles. La part des dépenses à la charge de l'O.N.U. revient à plus de 30 %, les autres étant assumées par les Institutions spécialisées et le personnel (35).

Le financement conjoint de ces organes constitue probablement un des meilleurs indices de leur nature interorganisationnelle en même temps qu'il montre l'emprise de l'Assemblée Générale dans ce domaine.

d) *Les relations directes.*

Tant le C.C.I. que la C.F.P.I. ont la compétence d'établir des relations directes avec les Institutions spécialisées pour s'acquitter de leurs tâches respectives. L'article 10 du Statut du C.C.I. stipule que le Corps commun présente un rapport annuel sur ses activités à l'Assemblée Générale et aux organes compétents des autres Organisations.

En outre, l'article 11 prévoit que le C.C.I. peut établir des rapports, des notes ou des lettres confidentielles à l'intention des Organisations. Le pouvoir aussi d'effectuer des enquêtes sans notification préalable (art. 6, § 1^{er}) issue d'une obligation de coopération qui incombe aux différentes Organisations (art. 6, § 2) ne fait qu'agrandir le tissu des relations directes que le C.C.I. peut avoir avec les Institutions spécialisées et les autres Organisations acceptant son statut. Si l'on reste largement dans le cadre d'un pouvoir consultatif du C.C.I., cela n'empêche que son fonctionnement crée un réseau des relations qui impliquent des conséquences juridiques.

La C.F.P.I. a également compétence pour faire des recommandations aux organisations participantes à son statut. Elle a même le pouvoir de décision sur quelques matières limitées et ses décisions sont directement applicables par les Organisations visées. En outre, le Règlement intérieur de la Commission prévoit, dans son article 6 que les Chefs de Secrétariat des Institutions et des autres Organisations peuvent inscrire des questions à l'ordre du jour de la Commission, présenter des exposés écrits (art. 36) et même participer à ses séances (art. 37).

Cette analyse nous révèle également les différences de ces organes qui sont dues, entre autres, au fait que l'un d'eux, le C.C.I., agit dans le cadre général du système des Nations Unies, tandis que l'autre, la C.F.P.I., agit plus particulièrement dans un sous-système de ce dernier, le système du

(35) Rapport CCQAB A/9891.

régime commun concernant le personnel, beaucoup mieux structuré et juridiquement centralisé par l'existence des Tribunaux administratifs.

B. — LES RÉACTIONS DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES

L'Assemblée Générale a voté la création de la C.F.P.I. en 1972. Le Statut de la Commission a été adopté par la Résolution 3357 (XXIX) du 18 décembre 1974. Au stade de la préparation du Statut de la Commission, la participation des Institutions spécialisées à l'élaboration de ce statut a été assurée. Cela a été fait non seulement sur une base informelle, mais à travers les stipulations de la Résolution 3042 (XXVII) qui disposait que les organisations appliquant le régime commun devaient participer à l'élaboration du statut et le choix des membres de la Commission. En règle générale, les organes qui ont la vocation de régir les affaires entre Organisations sont créés formellement par l'Assemblée Générale. En ce qui concerne la C.F.P.I., nous observons que l'acte de création formelle, donc la Résolution 3042 (XXXVII), est un acte de l'Assemblée Générale. L'adoption du statut se fait aussi par une Résolution de l'Assemblée Générale, mais l'élément de la participation des autres Organisations à l'élaboration de ce statut apporte une nuance à la nature de la Commission comme organe subsidiaire de l'O.N.U., *dès le départ*. Ce ne serait pas donc uniquement la vocation et les fonctions effectives de l'organe qui changeraient sa nature, mais également la particularité de sa création.

Quelle est cependant la portée de cette participation des organes du régime commun ? Se pourrait-il qu'un refus des Institutions spécialisées d'accepter certaines dispositions eût été déterminant sur le pouvoir de l'Assemblée Générale de créer la Commission et de délimiter ses compétences ? Il est raisonnable d'envisager que, dans la création des organes à vocation interorganisationnelle, c'est exactement cette vocation qui dicte la procédure de leur création et la détermination de leur compétence. La Résolution 3042 (XXVII) rend donc obligatoire une procédure qui concilie la coordination effective avec l'autonomie des Institutions spécialisées. Il est très utile de voir comment au cours du débat pour l'acceptation du Statut par les Institutions spécialisées, leur participation à l'élaboration de ce Statut a été considéré comme une sauvegarde de leurs intérêts (36).

L'article 1^{er}, § 2 du Statut du C.C.I. prévoit que le C.C.I. est responsable devant les organes délibérants des Institutions spécialisées et que le C.C.I. est un organe subsidiaire des organes délibérants des Organisations accep-

(36) En réponse à un membre du Conseil Exécutif de l'UNESCO soucieux des prérogatives de la Commission, un autre membre du Conseil a soutenu que *He understood his concern, but pointed out that members of the UNESCO Secretariat took part in drafting the Statute and that consequently, there were grounds for believing that the interests of the Organization would to a large extent be safeguarded*, Q7 EX/SR 1-18, p. 209.

tant son Statut. Cette formule inédite n'a pas manqué de créer des réactions des Organisations qui ont accepté son Statut. Ces réactions se précèdent dans deux principales tendances. D'une part, la plupart des Organisations, tout en acceptant les pouvoirs et fonctions du C.C.I., ne le considèrent pas pour autant comme un organe subsidiaire de leurs organes délibérants respectifs (F.A.O., UNESCO, OMCI), d'autre part, elles rattachent le C.C.I. à l'organe exécutif restreint, évitant ainsi systématiquement de le rattacher à l'organe plénier (O.I.T., O.A.C.I.).

Contrairement donc à l'O.M.S. qui a accepté le statut du C.C.I. sans réserve (37), la Conférence de la F.A.O. a notifié au Secrétaire Général qu'aux termes de l'Acte constitutif de la F.A.O., le C.C.I. ne pouvait être considéré comme organe subsidiaire des organes délibérants de la F.A.O. De même, la Commission Exécutive de l'U.P.U. a accepté le statut du C.C.I. avec la réserve que celui-ci serait mis en œuvre conformément aux dispositions constitutionnelles. L'Assemblée de l'O.A.C.I., en acceptant le Statut, a précisé que le C.C.I. serait responsable devant le Conseil et non devant l'Assemblée et que la compétence du C.C.I. s'étendait aux fonctions du Secrétaire Général de l'Organisation, mais non pas à celles des organes directeurs. Enfin, l'O.M.C.I., en acceptant le Statut, a notifié au Secrétaire Général des Nations Unies la réserve suivant laquelle le C.C.I. ne serait considéré comme un organe subsidiaire de l'O.M.C.I. (38).

La position de l'O.I.T. mérite une attention particulière.

A la deuxième session en mars 1977, le Conseil d'Administration de l'O.I.T. a décidé d'accepter le nouveau statut du Corps commun. Le Directeur général a notifié cette acceptation par une lettre adressée au Secrétaire Général des Nations Unies le 17 juin 1977 (39).

Le Directeur Général notifie donc au Secrétaire Général que, conformément à la pratique constitutionnelle de l'Organisation, le Conseil d'administration est l'organe compétent en ce qui concerne les questions de participation de l'O.I.T. au corps commun et la prise en considération de ses rapports. En ce qui concerne donc le terme « organe délibérant » de l'article 1^{er}, § 2 du Statut du C.C.I., ce terme doit désigner dans le cas de l'O.I.T. et dans ses relations avec le C.C.I. le Conseil d'Administration.

La lettre continue ainsi :

« De même, la désignation du corps commun comme 'organe subsidiaire' dans le sens d'une entité qui a accès à l'organe compétent de chacune des organisations participantes et qui est responsable devant lui, doit également, dans le cas de l'O.I.T. être censée signifier que le Corps Commun est un organe subsidiaire du Conseil d'Administration » (40).

(37) Pouvoir de réserve que l'O.N.U. a accepté par ailleurs (voir Avis juridique n° 7 du 11 novembre 1977 ; *Annuaire juridique*, 1977, pp. 199-200.

(38) Voir le document de l'UNESCO 104EX/4, p. 5.

(39) O.I.T., G.B., 204/PFA/9/4.

(40) *Ibid.*, p. 3.

Nous observons que dans la première mention du C.C.I. comme organe subsidiaire, ce dernier mot est mis entre guillemets, tandis qu'à la fin, l'affirmation que le C.C.I. est un organe subsidiaire du Conseil est sans réserve. Cela s'explique par la délimitation que l'O.I.T. donne à la notion d'organe subsidiaire. En effet, la lettre du D.G. précise et limite donc la notion d'organe subsidiaire dans le cas du C.C.I. Il s'agirait d'une entité qui aurait accès aux organes compétents de l'organisation et serait responsable devant eux. C'est d'après cette définition/interprétation que le C.C.I. serait (« censé » être) un organe subsidiaire du Conseil d'Administration.

La réaction de l'UNESCO est aussi très significative. Le Conseil exécutif a étudié le statut du C.C.I. à deux reprises (41). Le problème qui s'était posé était de savoir si la formule de l'art. 1, parag. 2 du statut du C.C.I. pouvait être conciliée avec les dispositions constitutionnelles de l'UNESCO. L'organe délibérant de l'UNESCO est la Conférence Générale ; selon l'art. 42 du règlement intérieur de la Conférence, c'est la Conférence elle-même qui institue ses propres organes subsidiaires à chaque session ordinaire ou extraordinaire ; or, dit le Conseil, le C.C.I. est déjà constitué par une résolution de l'Assemblée Générale. Donc, pour créer le corps commun en tant qu'organe subsidiaire permanent de la Conférence, il faudrait une dérogation ou un amendement à ce règlement (42).

Un autre obstacle qui découlait du même article 42 du Règlement intérieur (qui fait suite à la disposition constitutionnelle N.D. 11) était que, selon cet article, les organes subsidiaires exercent généralement leurs fonctions pendant les sessions de la Conférence Générale et donc le mandat de l'organe ne peut dépasser les deux ans ; or, le C.C.I. était établi sur une base permanente. Enfin les organes subsidiaires de la Conférence Générale ont toujours été composés des Etats membres, ce qui n'est pas le cas du C.C.I.

Pour toutes ces raisons, le Conseil Exécutif a recommandé à la Conférence d'accepter le Statut en nuancant son acceptation :

« par une déclaration interprétative selon laquelle pour des raisons constitutionnelles, le corps commun d'inspection n'est pas considéré comme un organe subsidiaire de la Conférence générale, comme l'exige le parag. 2 de l'article 1 du statut » (43).

La réaction de l'UNESCO, même si elle est catégorique à l'égard de la nature juridico-organisationnelle de l'organe par rapport à son ordre interne, n'affecte pas ses fonctions et pouvoirs qui consistent pour le C.C.I. à avoir accès aux organes compétents et à être responsable devant eux. La réaction donc des organisations soucieuses de leur autonomie et respectueuse de leurs procédures internes ne fait que nous inciter davantage dans la recherche de la nature juridique de ces organes.

(41) Voir 102/EX/4 et 104/EX/4.

(42) 104/EX/4, p. 5.

(43) Voir UNESCO 20 C/42, Annexe p. 1 et Annexe III.

C. — LA NATURE JURIDIQUE DES ORGANES COMMUNS

La nature bien particulière de ces organes nous empêche de les introduire dans une catégorie spécifique d'organes que l'Assemblée Générale a compétence de créer, d'après les articles pertinents de la Charte. Ces organes ont en principe deux points communs. D'une part, ils sont des organes communs à plusieurs organisations du système des N.U. et, d'autre part, ils sont principalement attachés à l'Assemblée Générale en ce qui concerne leurs création, fonctionnement, amendements à leurs Statuts, etc. Sur le premier point, il faut distinguer ces organes de coordination des autres organes, centres, groupes qui se sont créés par accord, plus ou moins formel entre certaines organisations. Par ex., centre du commerce international entre GATT et CNUCED. En l'espèce, les organisations agissent comme des personnes internationales qui établissent un organe qui affecte leurs activités extérieures.

Deuxièmement, il faut voir le rôle prépondérant de l'Assemblée Générale et partant de l'O.N.U. en ce qui concerne la création de ces organes et leur responsabilité ultime devant l'Assemblée Générale. Ce rôle peut être expliqué par les dispositions de la Charte. Les articles 57, 63 et 64 ont investi l'Assemblée Générale avec la fonction de coordination. Il est normal donc que l'Assemblée Générale utilise ses prérogatives dans le domaine de coordination en exerçant une *compétence spéciale* attribuée à elle par la Charte dans le domaine de coordination. Si, cependant, la Charte donnait cette compétence à l'Assemblée Générale, la création de ces organes s'effectue dans les limites posées par la Charte ?

Il est vrai que l'article 63 donne une grande marge de liberté aux N.U. de « relier » les Institutions Spécialisées et de s'associer avec elles de manière conforme aux intérêts respectifs. La preuve de cette latitude est la différence des accords conclus entre l'O.N.U. et les Institutions financières (BIRD-F.M.I.), par rapport aux accords conclus entre l'O.N.U. et les autres Institutions Spécialisées.

Si nous considérons ces accords de liaison entre O.N.U. et Institutions Spécialisées en général, comme une concrétisation ou une interprétation correcte de l'article 63, les organes que nous considérons ici ne trouvent pas leur fondement dans ces accords.

Ils ne tirent de ces accords aucun fondement juridique si ce n'est le fait que certaines activités de ces organes (par exemple C.F.P.I.) étaient déjà incluses dans ces accords (44).

L'article 63, donc, permet-il une interprétation plus large des relations entre O.N.U. et Institutions Spécialisées d'une manière à justifier l'existence de ces organes ?

(44) Voir le cas de l'O.A.C.I. dans *A.F.D.I.*, 1974, p. 653.

L'existence de ces organes communs nécessite un fondement légal. Mme Bastid invoque le danger à vouloir détacher ces organes du cadre juridique de l'O.N.U. :

« On pourrait être tenté de les désigner sous le vocable d'organes subsidiaires interorganisation, mais cette expression qui peut faire image ne correspond pas à une catégorie juridique précise » (45).

Il n'en reste pas moins que ces organes forment une catégorie juridique nouvelle dans le système des Nations Unies. Laquelle ? Peut-on voir la création d'un ordre juridique distinct des organes respectifs des Institutions Spécialisées et de l'O.N.U. ? Est-ce qu'on peut parler à cet égard d'une existence juridique du système des Nations Unies ? Dans le cas où une telle hypothèse se vérifierait, les organes en cause seraient-ils les organes du système des Nations Unies ?

Avant d'examiner l'existence juridique de la notion du système des Nations Unies, il faut voir brièvement l'existence sociologique propre à cette notion.

Deux courants peuvent être détectés dans ce domaine : d'une part, il s'agit d'un affaiblissement de la notion de système et, d'autre part, d'un élargissement de celle-ci.

En effet, sous le vocable du système des Nations Unies, nous évoquons les relations de l'O.N.U. avec les Institutions Spécialisées dans l'accomplissement des objectifs de la Charte. Ces objectifs sont à la base même de la création des nouvelles Institutions Spécialisées et de l'établissement des relations avec celles déjà existantes (O.I.T.). La création des Institutions Spécialisées qui ont tout simplement jailli du sein de l'O.N.U. avant d'acquiescer leur autonomie et de devenir des Institutions autonomes (ONUDI) ne fait que confirmer cette thèse.

Cependant, l'indépendance accrue acquise par les Institutions financières qui se manifeste aussi dans les accords de liaison, les a conduites à prendre une certaine distance à l'égard de toutes les tentatives de l'O.N.U. pour l'harmonisation et l'unification des procédures et la cohésion du système. Ces organisations, bien que présentes au Comité Administratif de Coordination, n'ont pas participé à la plupart des organes communs au système (par exemple C.C.I.-C.F.P.I.).

La création du Tribunal Administratif de la BIRD constitue un indice supplémentaire dans cette direction. On peut envisager donc soit de les considérer comme des entités en marge du système des N.U., soit comme des organisations formant un sous-système à l'intérieur du système des N.U.

(45) S. BASTID, « Sur quelques problèmes de coordination dans la famille des Nations Unies », *Mélanges Reuter*, p. 90.

D'autre part, un élargissement du système des N.U. est en train de s'effectuer par la création de nouveaux organes qui, ayant acquis une certaine autonomie, participent activement comme des entités autonomes à toutes les opérations du système. Il est très significatif à cet égard que les Chefs des organes comme le PNUD, la CNUCED, l'UNICEF, le Haut Commissariat pour les Réfugiés, participent dans certains organes de l'O.N.U., par exemple le Comité Administratif de Coordination.

Cet élargissement s'effectue également par la participation dans le fonctionnement des organes de l'O.N.U. (et qui travaillent au niveau du système), des organisations intergouvernementales assimilées aux Institutions Spécialisées, mais qui ne sont pas des Institutions Spécialisées. L'exemple de l'A.I.E.A. est très pertinent à cet égard.

Comme un dernier indice de cet élargissement, on peut citer aussi les organismes qui ont accepté la juridiction du T.A.N.U. en ce qui concerne des matières concernant la Caisse commune des pensions (46).

Malgré ces évolutions qui donnent une certaine fluidité au concept du système des N.U., nous pouvons constater son existence sociologique. Qu'en est-il de son statut juridique ?

Nous avons remarqué que l'acte de création des organes communs entre dans le cadre de la compétence de l'O.N.U. en matière de coordination. Or, la simple création de ces organes ne leur assure pas pour autant leur fonctionnement, sans recueillir l'assentiment des autres organisations du système. Ces organes n'existent pas comme organes communs tant que les autres organisations n'ont pas donné leur accord. On ne peut pas, en l'occurrence, invoquer l'action de l'art. 103 pour alléguer la superposition de l'ordre juridique de l'O.N.U. aux ordres juridiques des Institutions Spécialisées. La pratique nous montre que les relations effectives et le fonctionnement des organes a reposé strictement sur le respect de l'autonomie des Institutions Spécialisées.

Peu importe ici la qualification du mécanisme utilisé. Qu'on y parle d'assentiment, d'acquiescement ou d'accord informel, le fait est qu'il s'est créé un réseau de relations juridiques capable de fonctionner dans le respect de l'autonomie des Institutions Spécialisées.

Ce réseau est constitué par trois éléments différents: l'acte de création des organes communs, l'acceptation des organes et de leurs mandats par les Institutions Spécialisées et enfin les relations effectives du système. On pourrait à cela ajouter bien entendu les accords de liaison bien qu'ils couvrent un domaine plus restreint par rapport aux activités très développées qui sont du ressort des organes communs. La considération des relations effectivement établies est évidemment très importante, compte tenu des réactions de certaines Institutions Spécialisées contre la nature et le rôle de

(46) Voir JSPB/G4/Rev. 10, Annexe V.

ces organes. L'effectivité de ces relations serait en mesure d'affecter la valeur de leur réaction. Ce réseau de relations juridiques constitue-t-il pour autant un ordre juridique ? Abstraction faite des activités extérieures du système, on pourrait envisager le niveau d'organisation juridique dans le domaine administratif et financier. Cet ordre juridique serait dépendant et même subordonné aux ordres juridiques respectifs de l'O.N.U. et des Institutions Spécialisées. Cela ne semble pas être pour autant un obstacle au fonctionnement et à l'institutionnalisation des relations du système. La définition que M. le Professeur Virally donne de la notion du droit semble correspondre à une telle possibilité.

Le Professeur Virally définit le droit comme « un système de rationalisation des rapports sociaux qui se concrétise non seulement par l'édition des règles de conduite (en cela, il ressemble à la morale), d'où découlent pour les groupes et les individus des droits et des obligations, mais aussi par l'établissement d'institutions et de mécanismes destinés à envisager les rapports sociaux en fonction des situations individuelles dans le cadre des règles en vigueur (contrats, actes administratifs), ou à résoudre les conflits résultant de la violation de ces règles ou des divergences dans l'interprétation de ce qu'elles autorisent ou requièrent (institutions judiciaires) » (47).

Le système des Nations Unies conçu comme le domaine des relations entre l'O.N.U. et les Institutions Spécialisées en matière administrative et financière semble satisfaire aux critères évoqués par le Professeur Virally. On constate l'existence de règles de conduite régissant des relations sociales déterminées par le biais des organes capables d'assurer le fonctionnement de ces relations, de procurer des solutions négociées aux conflits (Comité Administratif de Coordination) et même d'apporter des solutions judiciaires (48).

Les organes communs, non seulement engendrent un réseau très dense et fonctionnel des relations entre l'O.N.U. et les Institutions Spécialisées, mais opèrent également une concrétisation de cet ordre juridique qui, à travers ces organes, devient plus tangible.

La création de cet ordre repose sur l'interprétation que l'O.N.U. et les Institutions Spécialisées ont fait de leurs compétences.

Les organes communs sont ainsi les organes de l'ordre juridique du système des Nations Unies en même temps que cet ordre juridique se concrétise par l'existence et le fonctionnement de ces organes.

(47) M. VIRALLY, « Un tiers droit — Réflexions théoriques », *Mélanges Coldmann*, pp. 374-375.

(48) Par exemple, T.A.N.U. en matière de requêtes contre la Caisse Commune de Pensions.