



NATIONS UNIES

ASSEMBLEE

GENERALE



UN LIBRARY

Distr.

GENERALE

A/C.5/36/31

4 novembre 1981

FRANCAIS

ORIGINAL : ANGLAIS

NOV 9 1981

Trente-sixième session
CINQUIEME COMMISSION
Point 107 de l'ordre du jour

UN/5A COLLECTION

QUESTIONS RELATIVES AU PERSONNEL

Respect des privilèges et immunités des fonctionnaires de l'Organisation
des Nations Unies et des institutions spécialisées

Rapport du Secrétaire général

1. Par sa résolution 35/212 du 17 décembre 1980, l'Assemblée générale a fait appel à tous les Etats Membres pour qu'ils respectent les privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées aux termes des Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées. Elle a prié le Secrétaire général de porter la résolution à l'attention de tous les organes, organisations et organismes des Nations Unies et de présenter à l'Assemblée générale, au nom du Comité administratif de coordination (CAC), un rapport décrivant tous cas dans lesquels le statut international des fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies ou des institutions spécialisées n'a pas été pleinement respecté.

2. Conformément au paragraphe 2 de la résolution 35/212, le 6 février 1981, le Conseiller juridique a adressé aux institutions spécialisées, à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), ainsi qu'aux bureaux et organes appropriés du système des Nations Unies, des lettres appelant leur attention sur le texte de la résolution et leur demandant toute information pertinente.

3. A sa première session ordinaire, en 1981, le CAC a adopté la décision 1981/8, dans laquelle il a pris note de la résolution 35/212 de l'Assemblée générale et a conclu qu'aux fins des informations à fournir :

a) Le statut, les privilèges et les immunités des fonctionnaires devraient être régis essentiellement par les règles contenues dans la Charte de l'Organisation des Nations Unies et dans les autres instruments constitutifs des organisations concernées, dans les Conventions sur les privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'AIEA, dans les divers accords de siège et dans les accords types d'assistance de base du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et par la pratique établie par les organismes du système des Nations Unies en ce qui concerne l'application des accords susmentionnés :

b) Le terme "fonctionnaires" devrait s'appliquer aux agents, experts en mission, employés recrutés sur le plan local et, en général, à toutes les personnes

remplissant des fonctions ou des services pour les organismes du système des Nations Unies;

c) Le terme "affaires" devrait s'appliquer uniquement aux cas où il y a eu une violation réelle et vérifiée du statut d'un fonctionnaire particulier et où le gouvernement intéressé n'y a pas remédié.

4. Le rapport qui suit est fondé sur les renseignements reçus, au 31 août 1981, des organes, organisations et organismes suivants du système des Nations Unies : Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique (CESAP), Commission économique pour l'Afrique (CEA), Commission économique pour l'Asie occidentale (CEAO), Force des Nations Unies chargée d'observer le dégageant (FNUOD), Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP), Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL), Organisation des Nations Unies chargée de la surveillance de la trêve en Palestine (ONUST), Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA), Fonds des Nations Unies pour l'enfance (FISE), Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), Organisation internationale du Travail (OIT), Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), Organisation mondiale de la santé (OMS), Fonds monétaire international (FMI), Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) et AIEA.

Arrestation et détention de fonctionnaires

5. La plupart des cas signalés ont trait à des violations résultant de l'arrestation et de la détention de fonctionnaires. L'augmentation du nombre de ces cas au cours des dernières années a amené le Sous-Secrétaire général aux services généraux de l'Organisation des Nations Unies à publier, en janvier 1980, un mémorandum sur la nécessité de signaler immédiatement l'arrestation et la détention de fonctionnaires et autres agents de l'Organisation des Nations Unies ainsi que de membres de leurs familles. Ce mémorandum a été adressé aux chefs de secrétariat des commissions économiques régionales, aux représentants permanents du PNUD, aux représentants du FISE, aux directeurs des centres d'information des Nations Unies et aux chefs des missions de maintien de la paix des Nations Unies.

6. En se fondant sur les dispositions de la Charte relatives à l'immunité et sur les conventions et accords relatifs aux privilèges et immunités, le mémorandum a réaffirmé la position constamment soutenue par l'Organisation des Nations Unies selon laquelle, lorsque des autorités gouvernementales arrêtent ou retiennent un fonctionnaire de l'Organisation des Nations Unies, qu'il soit recruté sur le plan international ou sur le plan local, des représentants de l'Organisation des Nations Unies ont le droit de rendre visite à ce fonctionnaire et de s'entretenir avec lui, d'être informés des motifs de son arrestation ou de sa détention, notamment des principaux faits et des chefs d'accusation officiels, d'aider le fonctionnaire à se faire assister d'un conseil juridique et de participer à la procédure judiciaire afin de défendre tout intérêt des Nations Unies affecté par l'arrestation ou la détention du fonctionnaire en question. La position de l'Organisation des Nations Unies à cet égard, position que partagent les

/...

institutions spécialisées, se fonde sur un certain nombre de considérations. Premièrement, la distinction entre les actes accomplis à titre officiel et les actes accomplis à titre privé, qui est au centre de la notion d'immunité liée aux fonctions, est une question de fait qui dépend des circonstances de chaque cas particulier. La position de l'Organisation des Nations Unies est qu'il incombe exclusivement au Secrétaire général de déterminer l'étendue des devoirs et des fonctions des fonctionnaires de l'ONU.

8. Deuxièmement, il découle de l'avis consultatif rendu par la Cour internationale de Justice, le 11 avril 1949, sur la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, que l'Organisation des Nations Unies a le droit de protéger, dans l'exercice de leurs fonctions, ceux de ses fonctionnaires à l'égard desquels un Etat peut avoir violé ses obligations internationales.

9. Troisièmement, pour que le Secrétaire général puisse déterminer si un acte a été accompli au cours de fonctions officielles et, dans l'affirmative, décider s'il y a lieu de lever l'immunité, et pour que l'Organisation puisse exercer son droit de protéger ses agents, il faut qu'il y ait une possibilité de connaître les faits de la cause. Or, lorsqu'un fonctionnaire a été arrêté ou est détenu, le seul moyen de connaître les faits est de pouvoir communiquer avec le fonctionnaire en question.

10. Si la position définie ci-dessus a été, dans l'ensemble, respectée par les Etats Membres, il y a eu néanmoins, pendant la période considérée, un certain nombre de cas où l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées se sont vu refuser la possibilité de communiquer avec des fonctionnaires arrêtés ou détenus et n'ont pas pu, de manière générale, exercer leur droit de protection à l'égard de leurs agents.

11. L'UNRWA a signalé au total 26 cas d'arrestation et de détention de fonctionnaires de l'Office dans la bande de Gaza, la rive occidentale, la Jordanie orientale et la République arabe syrienne. Vingt-deux de ces fonctionnaires ont été relâchés sans avoir été inculpés ou traduits en justice, après des périodes de détention allant de quatre jours à dix semaines. Un fonctionnaire se trouvant dans la bande de Gaza a été traduit en justice après cinq mois de détention, condamné à une peine de prison et relâché ensuite.

12. Quant aux trois autres fonctionnaires de l'UNRWA, M. Sughri Mustafa Ahmad, instructeur au Centre de formation professionnelle de Kalandia, sur la rive occidentale, a été condamné à cinq ans de prison le 5 mars 1981, M. Izzedine Hussein Abu Khreish, professeur de mathématiques à l'Ecole Kastal, à Damas, est détenu en République arabe syrienne depuis le 11 septembre 1980 sans avoir été inculpé ni traduit en justice, et M. Abdallah Daher Hayatli, professeur à l'Ecole Al Jish, à Homs (République arabe syrienne) a disparu depuis le 20 avril 1980 sans que l'on sache s'il a été arrêté ou détenu. M. Sghri Mustafa Ahmad et M. Izzedine Hussein Abu Khreish auraient appartenus à des organisations interdites. Quoi qu'il en soit, dans tous ces cas, l'UNRWA a eu des difficultés à obtenir en temps voulu des renseignements adéquats et, de ce fait, n'a pas pu déterminer si les intéressés avaient été arrêtés pour des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

/...

13. Le PNUD a signalé 11 cas d'arrestation ou de détention de fonctionnaires ou de membres de leurs familles. Dans deux de ces cas, il y a eu, de toute évidence, violation du statut du fonctionnaire en question. En Ouganda, un fonctionnaire recruté sur le plan local a été arrêté avec voies de fait alors qu'il était en service et, dans les Emirats arabes unis, un fonctionnaire non ressortissant des Emirats et recruté sur le plan local a été arrêté dans les locaux du PNUD. Aucun des fonctionnaires en question n'a été officiellement inculpé par les autorités intéressées et, à la suite de l'intervention de représentants de l'Organisation des Nations Unies, ils ont été rapidement relâchés.

14. Le cas d'un fonctionnaire du PNUD, Alicja Wesolowska, arrêtée en août 1979, dans son pays natal, la Pologne, alors qu'elle se rendait à un nouveau lieu d'affectation, est encore pendant devant les tribunaux. L'intéressée a été traduite en justice sous le chef de s'être livrée à des activités nuisibles à la sécurité de la Pologne, elle a été reconnue coupable par un tribunal militaire et condamnée à sept ans de prison. Depuis, aucun représentant de l'Organisation des Nations Unies n'a pu entrer en communication avec elle, le Secrétaire général n'a pas pu vérifier la nature de la violation dont elle était accusée et, de manière générale, n'a pas pu exercer la protection due aux Membres de l'ONU dans l'exercice de leurs fonctions. Pendant la période à l'étude, le Secrétaire général a poursuivi ses efforts pour obtenir la libération du fonctionnaire en question. Dans une lettre en date du 12 janvier 1981, adressée au Président du Conseil d'Etat de la République populaire de Pologne, le Secrétaire général a réitéré l'appel à la clémence qu'il avait déjà émis dans l'affaire en question. Dans sa réponse, le Président du Conseil d'Etat a dit que la demande de clémence "ne pouvait être examinée que d'un point de vue purement humanitaire, compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire". Le Secrétaire général a renouvelé son appel, le 17 avril 1981, dans un message télégraphié. Le 24 juillet 1981, il a demandé au Premier Secrétaire du Comité central du parti de l'Union des travailleurs polonais d'intervenir personnellement pour obtenir la clémence. Bien que le Secrétaire général ait été informé à plusieurs reprises que son appel était examiné favorablement, aucune décision n'a encore été prise par les autorités polonaises.

15. Le FISE a signalé l'arrestation et la détention de trois fonctionnaires, deux en Afghanistan et un au Mozambique. En Afghanistan, un fonctionnaire international a été arrêté, interrogé pendant deux heures et demie, relâché et prié de quitter le pays; un fonctionnaire recruté sur le plan local, M. Tawakal, arrêté le 30 juin 1981, est toujours détenu. Le Conseiller juridique a été officiellement informé que ce fonctionnaire faisait l'objet d'une enquête relative à des questions de sécurité et qu'une fois l'interrogatoire achevé, nul ne s'opposerait à ce qu'un représentant des Nations Unies lui rende visite. Au Mozambique, un fonctionnaire recruté sur le plan local, placé en détention le 6 mars 1981 a été relâché le 15 août 1981 sans avoir été inculpé ni traduit en justice.

16. Ces cas ont en commun les difficultés auxquelles le FISE s'est heurté en essayant d'accorder une protection à ces fonctionnaires au moment de leur arrestation ou pendant leur détention du fait que les autorités en cause ne lui ont pas fourni d'informations en temps voulu et ne lui ont pas permis de communiquer avec les fonctionnaires concernés.

/...

17. Deux des commissions régionales ont appelé l'attention du Secrétaire général sur des affaires antérieures comportant des violations du statut, des privilèges et des immunités et à propos desquelles l'Organisation des Nations Unies ne peut toujours pas exercer son droit de protéger ses fonctionnaires.

18. Un fonctionnaire de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) recruté sur le plan local a été libéré en Ethiopie, en juillet 1981, après 21 mois de détention. Trois autres fonctionnaires recrutés sur le plan local, Mme Desta, Mme Abay et M. Belay, sont toujours actuellement détenus en Ethiopie. Mme Desta a été arrêtée en juin 1979 mais, malgré les efforts répétés de fonctionnaires de la CEA, l'autorisation de lui rendre visite et de s'entretenir avec elle continue d'être refusée. Aucune accusation officiellement retenue contre elle n'a été portée à la connaissance de l'Organisation des Nations Unies. Mme Abay a été arrêtée en août 1979 et, en janvier 1980, elle a été accusée d'avoir participé à des "activités antigouvernementales". Un agent de sécurité de la CEA lui a rendu visite en prison. M. Belay a été arrêté en octobre 1978. Le Siège de l'Organisation des Nations Unies et la CEA ont demandé à plusieurs reprises à exercer leur droit de visite, mais leurs demandes ont été ignorées ou rejetées. La famille de M. Belay a informé la CEA, en juin 1979, que ses vêtements lui avaient été renvoyés, ce qui indiquait que le fonctionnaire en question n'était plus en vie. Le Secrétaire général, le Conseiller juridique et le Secrétaire exécutif de la CEA ont cherché à plusieurs reprises, mais sans succès, à savoir ce qu'était devenu M. Belay. En l'absence de tout renseignement concernant cette affaire, le Secrétaire général est obligé de conclure que le fonctionnaire est mort en détention.

19. La CEPAL n'a signalé aucun cas pendant la période en cours, mais a tout particulièrement attiré l'attention sur des violations antérieures comportant l'arrestation ou l'enlèvement de deux fonctionnaires au Chili, cas dans lesquels la conduite des autorités n'a jamais été expliquée à la satisfaction de l'ONU. Les cas de Carmelo Soria et de Fernando Olivares font l'objet de plaintes officielles de la part de l'Organisation. Le gouvernement concerné a nié toute responsabilité dans ces affaires qui, d'après lui, font l'objet d'une enquête conformément aux procédures juridiques internes.

20. Deux des institutions spécialisées ont communiqué des renseignements sur l'arrestation et la détention de fonctionnaires internationaux. Dans le premier cas, un fonctionnaire de l'OMS a été détenu pendant 24 heures mais remis en liberté immédiatement après vérification de son identité. Dans le deuxième cas, un haut fonctionnaire de l'UNESCO a été arrêté en mars 1980 et demeure en détention à ce jour.

21. M. Percy Stulz, directeur de la Division du patrimoine culturel de l'UNESCO, et ressortissant de la République démocratique allemande, a été détenu et arrêté alors qu'il se trouvait dans son pays, en mars 1980. Le Directeur général de l'UNESCO a été informé par les autorités gouvernementales, ainsi que par une lettre qui aurait été écrite par M. Stulz lui-même, qu'en raison des chefs d'accusation retenus contre lui et selon lesquels il se serait livré à des activités contre la sûreté de l'Etat, il était contraint de se démettre des fonctions qu'il exerçait à l'UNESCO. Le Directeur général a informé les autorités

compétentes du statut des fonctionnaires de l'UNESCO et des privilèges et immunités dont ils jouissaient en vertu de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et de l'article XII de l'Acte constitutif de l'UNESCO et il appelé notamment leur attention sur le fait qu'il n'avait pas levé l'immunité de juridiction de M. Stulz. Le Directeur général a fait savoir à M. Stulz que sa démission ne pourrait être examinée que si elle était présentée à son lieu d'affectation, à Paris, conformément aux procédures énoncées dans le Règlement du personnel. D'autres contacts entre l'Organisation et le gouvernement, à Berlin et à Paris, ont confirmé la position de chaque partie.

22. L'affaire a été portée à l'attention du Conseil exécutif de l'UNESCO, à sa 109^{ème} session, tenue du 30 avril au 6 juin 1980. Le Conseil a exprimé sa préoccupation devant le fait que M. Stulz était toujours incarcéré et a accordé son plein appui au Directeur général dans ses efforts pour obtenir la mise en liberté du fonctionnaire. Le 11 juin 1980, le Président du Conseil exécutif a informé le Président de la Commission nationale pour l'UNESCO de la République démocratique allemande des mesures envisagées par le Conseil.

23. Le 24 août 1980, le Représentant permanent de la République démocratique allemande a fait savoir au Directeur général de l'UNESCO que M. Stulz avait été condamné par un tribunal militaire de Berlin à trois ans d'emprisonnement. Le 12 septembre 1980, le Conseil exécutif a adopté une résolution par laquelle il a décidé de porter cette affaire à l'attention de la Conférence générale de l'UNESCO, à sa session de Belgrade, tenue du 23 septembre au 28 octobre 1980. La Conférence générale a adopté la résolution 25.1, intitulée "Indépendance de la fonction publique internationale", dans laquelle, après avoir exprimé sa profonde préoccupation devant le fait qu'un haut fonctionnaire avait été arrêté, détenu et condamné à une peine d'emprisonnement malgré les protestations du Directeur général et du Conseil exécutif, elle a invité le Directeur général à poursuivre ses efforts afin de parvenir à une solution satisfaisante de ce problème. Le Directeur général a fait distribuer le texte de cette résolution à tous les Etats membres de l'UNESCO, le 27 février 1981 et, dans une lettre qu'il a adressée au Président du Conseil d'Etat de la République démocratique allemande, il a prié ce dernier de faire en sorte qu'une suite favorable soit donnée à la demande de mise en liberté de M. Stulz. Le Ministre de la justice de la République démocratique allemande a rejeté cette requête. A sa 112^{ème} session, en mai 1981, le Conseil exécutif a de nouveau examiné l'affaire, compte tenu des faits les plus récents et de la résolution 35/212 de l'Assemblée générale. Le Conseil exécutif a adopté la décision 5.1.6 et réaffirmé son appui aux efforts déployés par le Directeur général.

24. Le 15 juin 1981, une lettre de démission manuscrite de M. Stulz a été communiquée au Directeur général. Au nom du Directeur général, le Directeur général adjoint a informé M. Stulz, le 1^{er} juillet 1981, que sa démission ne pourrait être acceptée que si elle était présentée, au lieu d'affectation, conformément aux procédures normales; le Directeur général continuait de le considérer comme fonctionnaire de l'Organisation. Le 28 août 1981, M. Stulz a adressé une autre lettre au Directeur général, dans laquelle il a réaffirmé qu'il avait démissionné du Secrétariat de l'Organisation.

Immunité de juridiction

25. La section 18 a) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies dispose que les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies jouiront de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle (y compris leurs paroles et écrits). Les autres instruments relatifs aux privilèges et immunités contiennent des dispositions analogues. L'expression "juridiction" a été interprétée par l'Organisation des Nations Unies comme englobant l'ensemble de la procédure judiciaire par laquelle le tribunal affirme sa compétence et provoque la comparution du défendeur et des témoins 1/.

26. En plus des cas d'arrestation et de détention de fonctionnaires décrits aux paragraphes 5 à 22 ci-dessus, on n'a signalé qu'un seul cas, concernant un fonctionnaire du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) où l'immunité de juridiction n'avait pas été pleinement respectée.

Exonération fiscale

27. En ce qui concerne la question de l'impôt sur les traitements et émoluments des fonctionnaires, les difficultés rencontrées pendant la période couverte par le présent rapport ont été peu nombreuses. Lorsque des problèmes sont apparus, en général concernant des fonctionnaires recrutés sur le plan local, ils ont été réglés de manière satisfaisante une fois que les réglementations et la pratique des organisations ont été expliquées. Bien qu'un petit nombre d'affaires de cette nature n'ait pas encore été réglé, le Secrétaire général est d'avis qu'elles ne relèvent pas actuellement de la résolution 35/212.

Non-soumission aux mesures limitant l'immigration et les voyages et aux formalités d'enregistrement des étrangers

28. Les dispositions relatives à la non-soumission aux mesures restrictives en matière d'immigration visent principalement à faciliter les déplacements des fonctionnaires. L'Organisation des Nations Unies part du principe que, conformément à la section 18 d) de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies, les Etats parties à la Convention sont tenus de délivrer sans restriction des visas aux fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies 2/. Des fonctionnaires de certaines commissions économiques régionales et du PNUD se sont parfois heurtés à des difficultés dans ce domaine pendant la période faisant l'objet du présent rapport.

1/ Annuaire de la Commission du droit international, 1967 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.2), p. 253-254, par. 250.

2/ Annuaire juridique des Nations Unies, 1973 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.75.V.1), p. 184-185.

29. C'est l'UNRWA qui s'est heurté aux restrictions les plus graves en matière de voyages officiels de fonctionnaires. Les autorités israéliennes ont refusé à trois fonctionnaires internationaux l'autorisation de se rendre à titre officiel sur la rive occidentale et dans la bande de Gaza. Elles ont également refusé à deux fonctionnaires recrutés sur le plan local l'entrée dans les territoires occupés. Bien que l'affaire ait suscité de nombreuses protestations de la part de l'Office et du Conseiller juridique de l'Organisation des Nations Unies, les restrictions n'ont pas été levées.

On a fait comprendre à l'Office que le refus d'octroyer des facilités dans ce domaine était lié à une question de sécurité (bien qu'on ne lui ait donné aucun renseignement précis) et au fait que certains gouvernements refusaient d'autoriser les ressortissants israéliens employés dans des organisations internationales à se rendre ou à travailler sur leur territoire. Ces restrictions ne s'appliquent pas aux fonctionnaires de l'Office qui ont pris leurs fonctions avant 1974 et ont déjà été autorisés à se rendre dans les territoires occupés. Les fonctionnaires internationaux dont les déplacements font l'objet de telles restrictions sont des ressortissants du Pakistan, de Sri Lanka et de la Tunisie, les fonctionnaires recrutés sur le plan local sont des ressortissants libanais.

30. On a refusé à un fonctionnaire de l'UNRWA, ressortissant libanais, recruté sur le plan local, l'entrée sur le territoire de la République arabe syrienne. Cette affaire fait l'objet de négociations entre l'Office et le gouvernement.

Droit pour les fonctionnaires d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets

31. Aux termes des sections 18 g) et 19 f) des Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées, les fonctionnaires jouissent du droit d'importer en franchise leur mobilier et leurs effets à l'occasion de leur première prise de fonction. Bien que ce droit ait généralement été respecté dans la pratique des Etats, des difficultés ont surgi pendant la période à l'examen, en ce qui concerne trois fonctionnaires des services extérieurs affectés par l'Organisation des Nations Unies à la Commission économique pour l'Asie et le Pacifique (CESAP).

32. Le Gouvernement thaïlandais a refusé d'autoriser l'importation en franchise des véhicules automobiles personnels des fonctionnaires en question, malgré les efforts déployés par le secrétariat de la Commission et le Service juridique pour faire appliquer les dispositions pertinentes de la Convention et de l'Accord de siège entre le Gouvernement thaïlandais et la CESAP. Compte tenu de l'impasse dans laquelle se trouve cette affaire, le Conseiller juridique a conclu que la contestation portant sur l'interprétation et l'application des instruments en question devait être réglée conformément aux procédures prévues par la Convention.
