

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE PROTECTION CIVILE OU LE DIFFICILE ACCÈS AU STATUT D'INSTITUTION SPÉCIALISÉE DES NATIONS UNIES

Pierrick Le Jeune

Volume 14, numéro 2, 2001

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1100098ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1100098ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Le Jeune, P. (2001). L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE PROTECTION CIVILE OU LE DIFFICILE ACCÈS AU STATUT D'INSTITUTION SPÉCIALISÉE DES NATIONS UNIES. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 14(2), 117–135. <https://doi.org/10.7202/1100098ar>

Résumé de l'article

L'Organisation Internationale de Protection Civile, organisation intergouvernementale créée il y a maintenant trente ans, est candidate au statut d'institution spécialisée des Nations Unies. L'Organisation des Nations Unies a constitué un réseau d'institutions spécialisées, moyen efficace, déterminant et rationnel d'action dans le domaine de la collaboration technique. L'OIPC, qui sollicite le bénéfice de ce statut, doit s'adapter aux différents critères exigés des différentes institutions spécialisées. Les procédures d'accès au statut ont varié selon la période, selon le type d'organisation. Divers textes fixent les dispositions applicables, en prévoyant plusieurs étapes garantissant un examen attentif de la candidature. En revanche, même si les textes sont clairs, la pratique semble plus délicate dans la mesure où les aspects politiques peuvent être pris en considération avant les modalités ou exigences techniques. Pour bénéficier du statut et fonctionner selon les critères des institutions spécialisées, l'OIPC devra ajuster son organisation et son fonctionnement, notamment pour ce qui concerne les représentants des États membres et le statut des personnels, mais également pour ce qui touche aux questions budgétaires et financières.

L'ORGANISATION INTERNATIONALE DE PROTECTION CIVILE OU LE DIFFICILE ACCÈS AU STATUT D'INSTITUTION SPÉCIALISÉE DES NATIONS UNIES

*Par Pierrick Le Jeune**

L'Organisation Internationale de Protection Civile, organisation intergouvernementale créée il y a maintenant trente ans, est candidate au statut d'institution spécialisée des Nations Unies. L'Organisation des Nations Unies a constitué un réseau d'institutions spécialisées, moyen efficace, déterminant et rationnel d'action dans le domaine de la collaboration technique. L'OIPC, qui sollicite le bénéfice de ce statut, doit s'adapter aux différents critères exigés des différentes institutions spécialisées. Les procédures d'accès au statut ont varié selon la période, selon le type d'organisation. Divers textes fixent les dispositions applicables, en prévoyant plusieurs étapes garantissant un examen attentif de la candidature. En revanche, même si les textes sont clairs, la pratique semble plus délicate dans la mesure où les aspects politiques peuvent être pris en considération avant les modalités ou exigences techniques. Pour bénéficier du statut et fonctionner selon les critères des institutions spécialisées, l'OIPC devra ajuster son organisation et son fonctionnement, notamment pour ce qui concerne les représentants des États membres et le statut des personnels, mais également pour ce qui touche aux questions budgétaires et financières.

The International Civil Defence Organisation (ICDO), an intergovernmental organisation created thirty years ago, is now candidate for the status of the specialised institution of the United Nations. The United Nations constituted a network of specialised institutions, determining the action in the domain of technical collaboration. The ICDO has now to adapt to requirements of the status obtained before United Nations. The access procedure differed according to applicable texts. Even through texts are unambiguous, it seems that political aspects play an important role next to technical requirements. In order to benefit from the status and function according to the criterion of the specialised institution, the ICDO has to adjust its organisation and functioning especially having on mind the question of representatives of the member states and their status, as well as budgetary and financial questions.

* Maître de conférences à l'Université de Bretagne Occidentale (Brest-France), détaché auprès du ministère des Affaires étrangères en poste à l'Ambassade de France au Laos.

Introduction

L'Organisation Internationale de Protection Civile (OIPC), lors de sa dernière Assemblée générale qui s'est déroulée à Genève les 2 et 3 novembre 2000¹, a délibéré sur le principe de demander son admission au statut d'institution spécialisée des Nations Unies. Cette logique d'institutionnalisation pour une organisation intergouvernementale semble tout à fait légitime dès lors que l'objet de la structure correspond aux principes, buts et préoccupations de l'Organisation des Nations Unies (ONU).

L'OIPC, créée il y a maintenant près de trente ans², a souhaité initier cette démarche tant les dynamiques de collaboration et d'action étaient fortes entre les différents organismes des Nations Unies qui peuvent avoir à connaître, directement ou indirectement, des questions de protection civile. Quelques exemples de liens entre l'Organisation des Nations Unies et l'OIPC montrent la proximité entre les deux structures³. Ainsi en est-il de l'adoption par l'Assemblée générale de l'ONU en 1965 d'une résolution intitulée « Assistance en cas de catastrophe naturelle »⁴ ; un accord a été signé avec le Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes (UNDRO) devenu depuis Bureau de la Coordination des Affaires Humanitaires (OCHA)⁵.

Ceci semble parfaitement correspondre à l'objectif et à la finalité de création des institutions spécialisées des Nations Unies. Cet exemple de l'OIPC sera le fil conducteur pour l'examen des caractéristiques, des conditions, des procédures et des adaptations éventuelles à réaliser pour une organisation candidate au statut d'institution spécialisée du système des Nations Unies.

Il est vrai que les structures, les missions et les actions de l'Organisation des Nations Unies ont considérablement évolué depuis plus d'un demi siècle.

¹ *Résolution de l'Assemblée générale de l'Organisation Internationale de la Protection Civile (OIPC) relative à l'admission de l'OIPC au statut d'agence spécialisée des Nations Unies*, 14^e session, 2-3 novembre 2000, Genève, en ligne : <<http://www.icdo.org>>.

² *Constitution de l'Organisation Internationale de Protection Civile*, Monaco, 17 octobre 1966, entrée en vigueur le 1^{er} mars 1972, en ligne : <<http://www.icdo.org>>. [*Constitution de l'OIPC*] : L'organisation est issue de « L'Association des Lieux de Genève » créée en 1931 et transformée en 1958 en l'OIPC, organisation non-gouvernementale, transformée en 1966 en organisation intergouvernementale.

³ L'OIPC est devenue membre de plein droit en 1996 du Groupe de contact et du Comité inter agences de la Décennie Internationale pour la Prévention des Catastrophes Naturelles (DIPCN) des Nations Unies.

⁴ *Assistance en cas de catastrophe naturelle*, Rés. AG 2340 (XX), Doc. Off. AG NU, 19^e sess., supp. n^o 15, Doc. NU A/5815 (1965) 134.

⁵ Accord entre l'OIPC et le Bureau du Coordinateur des Nations Unies pour les secours en cas de catastrophes, 17 mars 1989, invoquant notamment le fait que « bien que poursuivant un but humanitaire commun et opérant à des niveaux différents, les deux organisations sont complémentaires dans la poursuite de leur lutte contre les catastrophes ; et qu'une collaboration entre les deux organisations, notamment dans le domaine de la formation et de l'assistance technique est de nature à contribuer efficacement au renforcement des activités de l'OIPC et de l'UNDRO ».

L'Organisation des Nations Unies a été créée dans un contexte historique politiquement très marqué. Son action se devait d'être quelque peu dégagée de ces circonstances et, dès lors, devait passer par une revivification de la coopération technique internationale déjà engagée depuis le début du siècle afin de crédibiliser autant que faire se peut la nouvelle organisation.

Cette coopération technique a dès lors revêtu plusieurs aspects au travers de l'application ou non de certaines dispositions de la *Charte de San Francisco*. Ainsi, l'*Organisation* a pu créer des organismes en son sein, structures qui se sont révélées très importantes dans leur action pour l'efficacité de l'ONU. À titre d'exemple, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ou le Haut commissariat aux réfugiés ont constitué des points de référence ou des points de passage incontournables dans la mise en œuvre de politiques spécifiques ou sectorielles par les Nations Unies.

L'autre moyen d'action, efficace, déterminant et rationnel pour l'*Organisation*, a été de constituer un réseau d'institutions spécialisées.

Moyen d'action efficace tout d'abord parce que lesdites structures, tout au moins pour certaines d'entre elles, préexistaient à la création des Nations Unies et avaient déjà fait leurs preuves (Organisation internationale du travail, Union postale universelle...); d'autres, en revanche, sont nées avec l'ONU, voire de l'*Organisation*.

Moyen d'action déterminant ensuite parce que la mise en œuvre des grandes options politiques dégagées par l'Organisation des Nations Unies n'a en définitive pu être réalisée qu'avec le soutien, l'engagement et la contribution des institutions spécialisées.

Moyen d'action rationnel, enfin, parce que les institutions spécialisées ne sont pas inféodées ou « assujetties »⁶ à l'ONU, mais simplement liées à l'*Organisation* par un accord et par l'intermédiaire du Conseil économique et social (CES). L'intérêt de la formule est de permettre une mobilisation et une coordination des moyens et des ressources de ces institutions afin de pouvoir répondre aux nécessités, l'ONU étant alors une structure politique centralisatrice, coordinatrice de l'ensemble des actions à mettre en œuvre.

Par ailleurs, l'ONU avait pour vocation d'être un forum de rencontre des représentants des différents États membres, défendant des intérêts divers, facilitant ainsi des négociations, des rencontres dans un lieu unique pour déterminer l'orientation des différentes actions à mener. Par la suite, cette logique s'est accentuée, allant jusqu'à envisager la création d'organismes au sein de l'ONU, alliant ainsi dans l'organisation même les avantages d'une coordination politique, une mise en pratique centralisée et une économie d'échelle, donc des allègements de charges financières (c'était en tout cas l'un des objectifs affichés).

Ainsi, pour des raisons politiques, pratiques et financières, la création d'institutions spécialisées des Nations Unies s'est quelque peu ralentie même si des

⁶ Antoine H. Zard, *Les institutions spécialisées du système des Nations Unies et leurs membres*, Paris, Pédone, 1980, à la p. 170 [Antoine H. Zard].

évolutions du système ont été provoquées par l'admission dans les années 60 de nouveaux États issus de la décolonisation. Cette arrivée relancera en effet la réflexion sur la nécessité des institutions spécialisées notamment dans le domaine de l'aide au développement. Si l'on excepte les institutions financières qui constituent un cas spécifique, il faudra néanmoins attendre 1974, donc près de quinze ans, pour que le statut d'institution spécialisée soit attribué par accord à l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, puis 1986 pour que l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, précédemment organe de l'ONU, accède à ce statut⁷.

Les circonstances politiques et les considérations internationales ont fortement influencé l'utilisation ou non de cette procédure de création d'institutions spécialisées selon que l'on souhaitait contrôler ou non, de façon plus ou moins directe, tel ou tel domaine technique depuis l'organisation « centrale ».

Mais en réalité, les institutions spécialisées ont été et restent très soucieuses de protéger leur indépendance vis-à-vis de l'ONU. Les caractéristiques des institutions, au-delà du caractère particulier de chacune d'elles, sont significatives et illustrent parfaitement cette volonté.

Les institutions spécialisées actuelles répondent à un certain nombre de critères auxquels l'OIPC, organisation candidate au bénéfice du statut, tente de s'adapter. En effet, celle-ci a été créée par un acte juridique spécifique lui conférant une personnalité juridique par la Constitution du 17 octobre 1966 entrée en vigueur le 1^{er} mars 1972. Les 49 États membres siègent à l'Assemblée générale de l'OIPC (auxquels il convient d'ajouter 12 membres observateurs et l'Autorité nationale palestinienne) et au Conseil exécutif à raison des mandats obtenus, afin de poursuivre le but assigné à l'organisation⁸ sans compétition avec les autres institutions spécialisées selon un programme d'action défini, à l'aide de moyens qui lui sont propres (ressources financières⁹, personnel avec un statut juridique...), cela dans une perspective universelle.

Voici quelques traits forts permettant de mieux cerner cette notion d'institution spécialisée du système des Nations Unies, pour laquelle il reste cependant à donner une définition. La plus opérante est sans nul doute celle qui précise que

reliée à l'ONU en application notamment de l'article 57 de la *Charte* de cette organisation, l'institution spécialisée est une personne morale de droit international public, à vocation universelle, de forme intergouvernementale, de caractère technique et dont l'objet est de servir et

⁷ Philippe Bretton, « La transformation de l'ONUDI en institution spécialisée », A.F.D.I., 1979, aux pp. 567-578 [Philippe Bretton].

⁸ *Constitution de l'OIPC*, supra note 2, art. 2 et préambule. Les tâches de l'OIPC sont énumérées à l'article 2 de la Constitution de l'Organisation, mais sont également résumées en préambule : « Afin d'intensifier et de coordonner sur le plan mondial le développement et le perfectionnement de l'organisation, des méthodes et des moyens techniques qui permettent de prévenir et d'atténuer les conséquences des catastrophes naturelles en temps de paix, ou de l'emploi des armes en temps de conflit [...] ».

⁹ *Ibid.* art.40-44 qui sont consacrés aux finances de l'Organisation: consacrée aux finances de l'Organisation.

d'assister les États, ainsi que les autres personnes morales qui en sont membres, dans le domaine particulier assigné à chaque organisation par l'acte constitutif qui l'a créée et qui la gouverne.¹⁰

Peut-être convient-il d'ajouter des caractéristiques qui viendraient compléter et approfondir la définition produite. Ces trois critères sont ceux du caractère inter-étatique de l'organisation, des attributions étendues pour l'institution spécialisée et le rattachement par voie d'accord avec les Nations Unies. Il semble désormais évident que de nouveaux domaines apparaissent, que de nouvelles difficultés voient le jour ou pour le moins semblent devoir être prises en considération. Ainsi en est-il, par exemple, des préoccupations au centre de l'activité de l'Organisation internationale de protection civile.

Plusieurs questions se posent dès lors qu'il s'agit de réfléchir au *modus operandi* de la société internationale. Une solution des plus pertinentes serait pour l'OIPC d'accéder au statut d'institution spécialisée des Nations Unies.

Mais quelles sont donc les procédures, qui pourraient être améliorées le cas échéant, qui ont pu permettre aux institutions spécialisées existantes d'accéder au statut ? Quelles sont ou seront les implications pour une organisation intergouvernementale candidate au statut d'institution spécialisée ?

I. Les procédures applicables

Le bénéfice du statut d'institution spécialisée des Nations Unies ne peut être accordé qu'en application d'un certain nombre des dispositions prévues par la *Charte de l'ONU* et par quelques dispositions complémentaires. Les institutions ont donc été soumises au crible ainsi établi. Cependant, il est vrai que selon les périodes, l'accession au statut a été justifié en fonction de priorités internationales, de circonstances ou encore plus simplement de la notoriété d'organisations qui préexistaient aux Nations Unies (sans toutefois que l'on puisse s'affranchir des dispositions prévues par les textes).

A. Des pratiques issues de l'histoire de la société internationale

La société internationale a vu, depuis la fin du XIX^e siècle, la création d'un grand nombre d'organisations internationales. Parmi les plus significatives, l'Organisation internationale du travail (OIT) a acquis une grande notoriété. La Société des Nations, à laquelle le Bureau international du travail était rattaché, a su promouvoir l'action de cette institution. En 1946, l'OIT a été liée par accord avec les Nations Unies, faisant de l'*Organisation* la première des institutions spécialisées de l'ONU. Depuis lors, les Nations Unies ont connu plusieurs exemples de création de structures qui ont acquis, directement ou postérieurement à leur création, le statut d'institution spécialisée.

¹⁰ Antoine H. Zard, *supra* note 6 à la p. 173.

1. LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

Le Bureau international du travail a été fondé le 11 avril 1919 et le rattachement à la Société des Nations de l'OIT était particulièrement marqué dans l'ordre financier¹¹. Sur le plan institutionnel, l'OIT a vu son statut précisé dans la partie XIII du Traité de Versailles qui prévoyait que l'*Organisation* était dotée de trois instances : la Conférence internationale du travail, le Conseil d'administration et le Bureau international du travail. L'originalité et l'efficacité du mode de représentation tripartite (État, employeurs, travailleurs) et du mode de fonctionnement de l'OIT (en vingt ans, plus de cinquante conventions entrées en vigueur¹²) ont évité la disparition pure et simple de l'OIT avec celle de la SDN¹³.

La réflexion sur l'organisation de ce qui deviendra le système des Nations Unies pose quelques principes. Ainsi, le succès des organisations techniques de la SDN, et singulièrement celui de l'OIT, va conduire à la mise en œuvre d'organisations autonomes qui seront caractérisées par leur expertise technique dans le domaine d'action. C'est l'OIT qui, en l'espèce, semble en effet avoir servi « d'étalon » au régime des institutions spécialisées et aux dispositions prévues dans la *Charte des Nations Unies*.

Plusieurs propositions ont en effet été formulées quant aux mesures à prévoir dans le texte même de la *Charte*, ces propositions reflétaient d'ailleurs des prises de position politiques évidemment divergentes entre le Royaume-Uni et l'U.R.S.S. sur le régime à appliquer à l'OIT¹⁴. Quoiqu'il en soit, quelques principes ont été retenus à propos de cette organisation et des institutions spécialisées en général. Ainsi, il ne fallait pas distinguer une institution (l'OIT en l'occurrence) parmi les autres, ni définir trop précisément le rôle ou le statut des institutions spécialisées dans la *Charte des Nations Unies*.

La liberté ainsi laissée dans les négociations entre les institutions souhaitant accéder au statut et les Nations Unies a laissé planer quelques doutes sur une possibilité de définition ou sur une « catégorisation » de ces institutions reliées au système des Nations Unies¹⁵.

Il est bien évident que les critères communs aux institutions spécialisées se retrouvent en ce qui concerne l'Organisation internationale du travail. Ces critères,

¹¹ À titre d'exemple, le budget de l'OIT était voté en étant intégré au budget général de la SDN.

¹² Antoine H. Zard, *supra* note 6 à la p.14.

¹³ Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article*, 2^e éd., Paris, Economica, 1991 à la p. 199 [Jean-Pierre Cot et Alain Pellet] : Certains des États membres de la SDN vont décider de la « désertion » tandis que des États non membres de la SDN sont admis en nombre croissant au sein de l'OIT.

¹⁴ Jean-Pierre Cot et Alain Pellet, *supra* note 13 à la p. 905.

¹⁵ *Ibid.* à la p. 906 où est reproduit le commentaire américain sur la *Charte* : « La conception est claire : les institutions spécialisées doivent jouir de la plus grande mesure de liberté et d'initiative compatible avec l'action efficace et coordonnée de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social et des institutions et organismes reliés à celle-ci ».

qui sont celui du caractère inter-étatique de l'organisation, des attributions étendues pour l'institution spécialisée et le rattachement par voie d'accord avec les Nations Unies, sont bien réunis pour ce qui concerne l'OIT. Aucun doute ne peut être émis en ce qui concerne le caractère intergouvernemental de l'OIT, même si l'organisation présente dans sa structure l'originalité du tripartisme. Nul doute également en ce qui concerne les attributions étendues dans les domaines économique, social, culturel et de l'éducation qui sont ceux énumérés par la *Charte*. Enfin, l'accord de 1946, premier accord du genre entre une institution spécialisée et l'ONU, illustre parfaitement le dernier critère.

Ces différents critères peuvent évidemment être retenus pour l'analyse d'autres organisations qui sont devenues des institutions spécialisées après avoir été créées avant la guerre et avoir été liées à la Société des Nations. Qu'il s'agisse de l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), issue de l'Institut international d'agriculture, ou encore de l'Union internationale des télécommunications (UIT), de l'Union postale universelle (UPU), de l'Organisation météorologique mondiale (OMM), ou de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), les différentes institutions spécialisées apparues avant la création des Nations Unies revêtent toutes les caractéristiques et répondent aux critères fixés pour cette catégorie créée par la *Charte de San Francisco*. Bien évidemment, les critères sont restés identiques pour les organisations ayant rejoint le groupe des institutions spécialisées des Nations Unies depuis cette période.

2. LES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES CONTEMPORAINES : EXEMPLES À SUIVRE POUR L'OIPC

Les accords de liaison signés entre des organisations préexistantes et l'ONU illustrent parfaitement l'importance de la nouvelle organisation universelle qui a d'emblée attiré, en engendrant quelquefois des réformes d'importance en leur sein, des institutions qui avaient survécu à la seconde guerre mondiale. Ce pouvoir « d'attraction »¹⁶ de l'ONU, et au-delà, du statut d'institution spécialisée s'est manifestement répandu au sein des organisations internationales et au sein même des Nations Unies. Des exemples à suivre pour l'OIPC.

Plusieurs organisations ont été créées puis rattachées à l'ONU par des accords de liaison. Ce mouvement s'est essentiellement déroulé au sortir de la seconde guerre mondiale avec les rattachements de l'OACI (Organisation de l'aviation civile internationale) créée en 1944, de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture – 1945), de l'OMS (Organisation mondiale de la santé – 1946) et de l'OMI (Organisation maritime internationale – 1948). À ces structures, il convient d'ajouter deux institutions financières, le FMI (Fonds monétaire international – 1944) et la BIRD (Banque internationale pour la reconstruction et le développement – 1944), qui sont liées à

¹⁶ *Ibid.* à la p. 903.

l'ONU par des accords. Ainsi donc, aux institutions préexistantes se sont ajoutées, dès la création de l'ONU, six organisations ayant un statut d'institution spécialisée.

Deux autres institutions financières ont été créées par la suite, la SFI (Société financière internationale) et l'AID (Association internationale de développement), respectivement en 1956 et en 1960. Ces deux organisations affichent des objectifs sensiblement similaires dans la mesure où il s'agit d'aider au développement économique et à la productivité dans les pays en voie de développement. Ces créations correspondent évidemment à la période de la décolonisation et de la présence de plus en plus nombreuse, au sein des instances de l'ONU, d'États issus de la décolonisation.

Par la suite, les créations d'institutions spécialisées ont été très ponctuelles avec, en 1976, le FIDA (Fonds international de développement agricole) et, en 1986, l'ONUDI (Organisation des Nations Unies pour le développement industriel), dernière structure à avoir obtenu le statut d'institution spécialisée des Nations Unies¹⁷. La particularité du cas de l'ONUDI vient du fait que l'organisation préexistante avait été créée par l'Assemblée générale de l'ONU comme une organisation autonome, organe subsidiaire de l'Assemblée, en 1966¹⁸. L'ONUDI est devenue une institution spécialisée du système des Nations Unies le 1^{er} janvier 1986 après l'entrée en vigueur de l'Acte constitutif du 8 avril 1979. Ainsi, l'organisation autonome, organe subsidiaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, est devenue une institution spécialisée, vraisemblablement dans un but de développement de l'autonomie notamment financière, afin d'accroître les ressources de l'organisation et d'augmenter ses capacités d'action¹⁹.

On perçoit parfaitement par cet exemple que le statut d'institution spécialisée peut permettre à une organisation internationale de renforcer son action, peut lui permettre en outre de bénéficier du rayonnement de l'ONU et par là même d'accroître son efficacité. Cependant, l'accès au statut d'institution spécialisée, s'il est bien encadré par les textes, peut être rendu plus difficile dans la pratique.

B. Des procédures fixées par les textes, des difficultés dans la pratique

Des références aux institutions spécialisées des Nations Unies ont bien évidemment été incluses dans le texte de la *Charte* aux chapitres IX et X traitant respectivement de la coopération économique et sociale internationale et du Conseil économique et social. Concerné au premier chef, l'ECOSOC a vu son règlement intérieur pourvu de dispositions concernant les institutions spécialisées et de procédures permettant l'admission au statut pour les organisations candidates.

¹⁷ Philippe Bretton, *supra* note 7.

¹⁸ Créée par la résolution 2152 (XXI) du 17 novembre 1966.

¹⁹ Philippe Bretton, *supra* note 7.

1. LES DISPOSITIONS PRÉVUES PAR LA CHARTE DES NATIONS UNIES ET LE RÈGLEMENT DE L'ECOSOC

L'article 57 de la *Charte* prévoit que des

institutions spécialisées [...] pourvues [...] d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'organisation [...].

Cette vision globale des institutions spécialisées montre qu'elles sont « reliées » à l'ONU et que ce lien juridique, par un renvoi à l'article 63, consiste en un accord.

Pour ce qui concerne la création d'une institution spécialisée, il est précisé à l'article 59 que l'*Organisation* peut susciter des négociations sur l'opportunité de cette création. Il est d'ailleurs bien précisé que l'objectif d'une telle création doit permettre d'atteindre les buts qui sont prévus à l'article 55²⁰.

L'accord prévu à l'article 63 de la *Charte* est conclu entre l'organisation candidate au statut et le Conseil économique et social avant d'être soumis à l'approbation de l'Assemblée générale. L'essentiel de la procédure d'admission au statut relève donc de l'activité de l'ECOSOC et en particulier de son règlement.

Le règlement du Conseil économique et social nous apporte des précisions quant à la procédure applicable dans le cas d'une demande d'admission au bénéfice du statut d'institution spécialisée. La procédure est en réalité une procédure qui débute comme toute autre question soumise au CES.

Les calendriers qui sont prévus pour les sessions du Conseil comportent deux phases qui distinguent deux sessions dans l'année, une session d'organisation et une session de fond. La session d'organisation débute le premier mardi de février de l'année en cours²¹, après l'élection du Bureau du CES qui a lieu courant janvier. Lors de la session d'organisation, le Conseil définit l'ensemble du programme de travail, des questions qui seront soumises au Conseil lors de la session de fond²². L'ordre du jour provisoire de la session d'organisation est établi par le Secrétaire général.

Sur la base de ce programme sera établi l'ordre du jour de la session de fond qui va se tenir en juillet et doit être close, selon l'article 2 du Règlement intérieur du CES, « six semaines au moins avant l'ouverture de la session ordinaire de l'Assemblée générale ».

²⁰ *Charte des Nations Unies*, 26 juin 1945, R.T. Can. 1945 no. 7 à l'art. 55 : « En vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, les Nations Unies favoriseront : a) le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; b) La solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture intellectuelle et de l'éducation ; c) Le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

²¹ Règlement intérieur du Conseil Economique et Social, art. 2 [Conseil].

²² *Ibid.*, art. 8.

Pour qu'une question concernant l'admission d'une organisation au statut d'institution spécialisée soit inscrite à l'ordre du jour provisoire, la candidature doit être soumise au Secrétaire général ou peut également être transmise par un membre de l'Organisation des Nations Unies. Cependant, dans ce dernier cas, le dossier doit être transmis dans de bonnes conditions pour une bonne information des membres du Conseil économique et social. En adressant une lettre datée du 19 juillet 2001 au Président du Conseil économique et social, le Secrétaire général de l'OIPC a donc fait officiellement connaître la demande de transformation de l'*Organisation* dotée du statut consultatif auprès du Conseil en institution spécialisée des Nations Unies²³. Figurant ainsi à l'ordre du jour provisoire de la session d'organisation, le point sera évoqué lors du débat concernant l'adoption de l'ordre du jour de la session d'organisation. Par la suite, la répartition des points de l'ordre du jour sera faite entre les séances plénières du Conseil, les institutions spécialisées, les Comités de sessions du Conseil. Est encore possible un retour à l'auteur de la proposition d'inscription à l'ordre du jour pour qu'il soit apporté un supplément d'information au dossier soumis.

Ainsi établi, l'ordre du jour conduira à l'adoption du Programme de travail de base pour l'année et à l'adoption de l'ordre du jour provisoire de la session de fond qui débutera en juillet, alternativement à New York et à Genève, après que le Secrétaire général aura transmis ledit ordre du jour

aux membres de l'Organisation des Nations Unies, au Président du Conseil de sécurité, au Président du Conseil de tutelle, aux institutions spécialisées, aux organisations intergouvernementales visées à l'article 79 et aux organisations non gouvernementales [...].²⁴

La session de fond débute naturellement par la mise au point de l'ordre du jour à partir de ce qui a été élaboré par la session d'organisation mais également sur la base de questions supplémentaires qui peuvent être proposées par les organes de l'ONU, les membres, une institution spécialisée ou le Comité chargé des organisations non gouvernementales. L'ordre du jour adopté, les travaux débutent par une répartition identique à la répartition des points d'ordre du jour provisoire par la session d'organisation.

2. DES DIFFICULTÉS À SURMONTER POUR L'OIPC

Plusieurs difficultés peuvent apparaître lorsqu'une organisation adresse une requête au CES afin d'obtenir le statut d'institution spécialisée. Le premier barrage est celui de l'ordre du jour provisoire. En effet, si le Secrétaire général peut être sollicité directement, il doit travailler l'ordre du jour provisoire avec le bureau mais également, en pratique, avec les Groupes régionaux qui sont consultés. De plus, le

²³ Demande enregistrée pour la session d'organisation de 2002 transmise aux membres du Conseil par le document E/2002/4, lettre accompagnée de trois annexes (« déclaration de Genève sur la protection civile instrument du développement durable », note argumentée de l'OIPC sur sa demande et les Statuts de l'OIPC). Une demande de l'Organisation Mondiale du Tourisme a été déposée en même temps.

²⁴ Règlement intérieur du Conseil, *supra* note 21, art. 10.

dossier doit être particulièrement bien préparé « politiquement » auprès des États membres, auprès des membres du CES, tout cela en respectant un calendrier relativement contraignant comme cela a été vu plus haut.

L'Organisation internationale de protection civile avait sollicité le bénéfice du statut en 1983. Le Conseil exécutif de l'OIPC avait donné mandat en juin 1983 à son Secrétaire général d'engager la procédure auprès du Secrétaire général des Nations Unies. À la suite de cette demande, le Secrétaire général de l'organisation candidate adresse aux États membres une information les invitant à soutenir la démarche engagée. Cependant, pour des raisons de calendrier, donnée importante de la procédure, la requête ne sera présentée par le Secrétaire général des Nations Unies qu'au nouveau Bureau du CES qui sera élu en janvier 1984, c'est ce que précise une communication du Secrétaire du CES en Décembre 1983. C'est à dire que la lettre du Secrétaire général de l'OIPC aux États membres, envoyée en août 1983, ne correspond qu'à une démarche qui sera engagée l'année civile suivante. Le décalage dans la démarche est sans doute pour une part dans la suite des événements, d'autant qu'aucun rappel de cette entreprise ne semble avoir été fait auprès des États membres durant les six derniers mois de l'année 1983.

La difficulté politique vient sans doute compléter l'explication. En effet, bien que plusieurs États membres de l'OIPC aient affirmé que leurs délégations interviendraient auprès du secrétaire général des Nations Unies, la demande de l'organisation n'a pas été retenue et la question n'a pas été inscrite à l'ordre du jour provisoire de la session de fond. Pourquoi cette demande n'a-t-elle pas été retenue ? La réponse officielle produite par le Secrétaire général adjoint de l'ONU chargé des questions économiques et sociales est qu'après de larges consultations des Groupes régionaux, il ne semblait pas y avoir un intérêt suffisant de la part des délégations pour que la demande soit retenue par le Conseil²⁵.

Pourquoi ce manque d'intérêt de la part des membres du CES? Une des explications possibles réside dans le fait que l'OIPC est une organisation « technique » basée à Genève. Naturellement, l'organisation va s'adresser aux ministères ou services chargés du domaine technique concerné dans chacun de ses États membres, ou éventuellement aux délégations des États membres près de l'Office des Nations Unies à Genève. Le temps que la délégation à Genève, le ministère ou le service, plus ou moins « prioritaires » dans l'ensemble de la politique gouvernementale de l'État membre, étudie puis transmette la demande, l'intérêt de la démarche diminue avec l'éloignement de l'autorité par rapport au domaine concerné. D'autant que la protection civile n'est que rarement la priorité parmi les priorités. D'autres questions peuvent paraître bien plus « essentielles » ou urgentes pour les gouvernements.

Ainsi, la démarche de l'OIPC n'a sans doute pas été suffisamment relayée et appuyée au niveau des gouvernements, des ministères des affaires étrangères et des

²⁵ Lettre du Secrétaire adjoint de l'ONU chargé des questions économiques et sociale, du 11 juillet 1984 : « after extensive consultations with the regional groups [...] that there was [...] insufficient interest among delegations [...] ».

délégations membres du Conseil économique et social. Six États avaient fait savoir à l'OIPC qu'ils appuieraient la démarche : Algérie, Liban, Pérou, Philippines, Syrie et Thaïlande, dont deux États non membres de l'OIPC (Syrie et Thaïlande). Peu de relais diplomatiques pour une démarche d'une grande importance pour le devenir d'une organisation intergouvernementale, démarche qui implique une profonde réflexion sur le fonctionnement de la structure elle-même.

II. Les implications pour l'OIPC

Bien que les organisations internationales, et les institutions spécialisées en particulier, soient structurées en fonction des prescriptions de leur acte constitutif, un certain nombre de critères peuvent être dégagés comme caractérisant l'institution spécialisée. Ces différents éléments d'identification doivent évidemment être relativisés dans la mesure où il n'existe pas de modèle ou d'institution spécialisée type. Lorsque l'on examine les institutions existantes, il apparaît que les structures de l'organisation doivent répondre à certaines exigences et que des impératifs financiers doivent être respectés.

L'OIPC devra s'adapter structurellement et juridiquement. Des implications budgétaires et financières sont également à attendre pour l'organisation candidate.

A. Des adaptations structurelles et juridiques

Pour qu'une organisation internationale puisse prétendre au bénéfice du statut d'institution spécialisée des Nations Unies, il est indispensable que son statut respecte certaines dispositions. Il convient également que les personnels disposent d'un statut avoisinant celui des autres institutions.

I. LE STATUT DE L'ORGANISATION

Le statut juridique de l'organisation internationale est défini par un acte juridique. Cet acte, de nature variée, fixe un certain nombre de droits et d'obligations pour les organisations internationales. Il s'agit donc pour l'essentiel d'un texte qui prévoit les privilèges et immunités dont peut bénéficier l'organisation pour mener à bien son action à partir du territoire de l'État d'accueil sur le territoire duquel elle se trouve. Un certain nombre d'éléments constituent le « noyau dur » du statut. Il s'agit d'un acte qui prévoit la reconnaissance de la personnalité juridique de l'institution, de sa capacité juridique et prévoit les facilités, privilèges et immunités qui lui sont accordés.

Le statut juridique de l'OIPC est fixé dans l'accord conclu entre l'Organisation internationale de protection civile et le Conseil fédéral suisse en date du 10 mars 1976. Ce texte stipule en son article 1^{er} que « le Conseil fédéral reconnaît la personnalité internationale et la capacité juridique en Suisse de l'*Organisation* [...] ». Les différentes dispositions évoquées dans la suite du texte sont les éléments

classiques d'un statut juridique d'organisation internationale, avec des dispositions sur l'inviolabilité²⁶, sur les immunités²⁷, sur les communications²⁸, les publications²⁹ et les régimes fiscal³⁰ et douanier³¹ parmi d'autres.

Cependant, une Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées a été adoptée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale des Nations Unies et par la suite adoptée par les institutions spécialisées. Cette Convention contient des dispositions qui peuvent être qualifiées d'éléments nécessaires et suffisants à toute institution, bien que ces mesures puissent être complétées, améliorées ou adaptées en fonction de l'institution³².

Si le statut peut reposer sur ce modèle que constitue la Convention du 21 novembre 1947, il peut également reposer sur d'autres éléments que sont les chartes constitutives des différentes institutions (essentiellement le cas pour les institutions spécialisées financières des Nations Unies), ou encore sur des dispositions de l'*Accord de siège*, parfois plus complet que le « modèle » de la Convention de 1947 comme pour l'OMS sise à Genève (dont les dispositions ont inspiré la Convention OIPC – Conseil fédéral suisse), voire une législation spécifique de l'État d'accueil qui prévoit les privilèges et immunités de l'organisation internationale (cas des États-Unis).

2. LE STATUT DES REPRÉSENTANTS DES MEMBRES DE L'INSTITUTION ET DU PERSONNEL

Les personnels de l'OIPC bénéficient d'un statut qui a été adapté à partir de celui en vigueur à l'OMS à l'époque, c'est-à-dire en 1976³³. La résolution A.3/R.4 de l'Assemblée générale de l'OIPC précise les droits et obligations des personnels de l'organisation, les privilèges et immunités, la classification des postes ainsi que toutes les dispositions concernant les rémunérations, congés et assurances sociales. Toutes les dispositions semblent bien « classiques » bien que datées puisqu'à ce jour, aucune réactualisation ne semble avoir été faite. Le système de rémunération se base sur celui en vigueur au sein des Nations Unies, mais aucune revalorisation ne semble avoir eu lieu.

En effet, les représentants des États membres d'une organisation doivent bénéficier d'un statut, d'un ensemble de garanties et de droits afin de pouvoir remplir leur mission dans les conditions les plus adaptées. Les représentants d'un État sont

²⁶ Accord portant sur le statut juridique de l'OIPC, Suisse, 1^{er} mars 1976, conclu entre l'OIPC et le Conseil fédéral Suisse, art. 3.

²⁷ *Ibid.* art. 4.

²⁸ *Ibid.* art. 5.

²⁹ *Ibid.* art. 6.

³⁰ *Ibid.* art. 7.

³¹ *Ibid.* art. 8.

³² Cette convention est composée de deux parties, l'une de type général et l'autre contenant les dispositions concernant une institution en particulier, de telle sorte que la Convention puisse être adaptée à toute institution.

³³ *Staff regulations of the ICDO*, Rés. A.3/R.4, Doc. off. AG OIPC, 16 mars 1976.

souvent regroupés au sein d'une « mission permanente » auprès de l'organisation (ou des organisations s'il y a lieu, ex : Genève où sont présentes de nombreuses organisations internationales). Si les personnels qui composent ces missions ne sont pas tous diplomates, les représentants de l'État relèvent toujours du corps diplomatiques. En réalité, peu importe ici de savoir quel est le statut de ces membres du corps diplomatique, ce qui n'apporterait rien à la présente étude. En revanche, il paraît bien plus important d'examiner plus en détail le statut des fonctionnaires ou plus exactement des personnels de l'organisation, statut qui servira de référence à une organisation candidate au statut d'institution spécialisée.

Les fonctionnaires internationaux ou les personnels relèvent du Secrétariat de l'organisation. Le Secrétariat agit bien évidemment de manière indépendante des États desquels les personnes qui y travaillent sont les ressortissants. Ce Secrétariat doit en outre veiller à agir pour le bien des États qui composent l'organisation. Naturellement, pour ce faire, le personnel doit être choisi de manière à remplir de façon particulièrement satisfaisante l'ensemble des tâches qui lui sont confiées. Juste retour des choses, des droits et des garanties doivent être apportées à ces personnels. Dès lors, le statut juridique du fonctionnaire international (ou des personnels) revêt une particulière importance.

Le statut doit être voté par les États membres de l'institution de manière à garantir les différents modes de nomination, la carrière, les avantages, etc. Il apparaît que les règles mises en œuvre par les statuts des institutions spécialisées des Nations Unies sont communes même si la forme qu'elles revêtent peut varier³⁴. Un statut administratif a donc été mis en place dans les institutions, statut qui précise les droits, les obligations et les devoirs du personnel, les règles de conduite, les règles qui vont régir la carrière des personnels (classement des postes, nominations et promotions, cessation de l'emploi, etc.).

D'autres garanties sont apportées au fonctionnaire international, non plus dans son action administrative, mais dans sa fonction de membre du personnel d'une organisation internationale³⁵. Il est logique que des privilèges, des immunités et des facilités soient reconnus à des fonctionnaires internationaux afin que leur action ne puisse pas être entravée par l'État sur le territoire duquel se trouve situé le lieu d'exercice des fonctions.

Outre des garanties apportées à tous les fonctionnaires internationaux comme celle de ne pas être soumis aux juridictions nationales pour les actes qu'ils ont accomplis dans le cadre de leur activité, l'exemption des impôts sur les revenus (traitements et indemnités) perçus pour l'accomplissement de leur fonction, ou encore les facilités accordées aux familles des fonctionnaires non ressortissants du pays d'exercice (liberté d'accès, rapatriement en cas de crise...), les fonctionnaires vont

³⁴ Une Commission de la fonction publique internationale a été créée en 1972. Un statut a été adopté en 1974 et toutes les institutions spécialisées, à l'exception des quatre grandes institutions financières, font désormais partie du « système commun des Nations Unies » ont accepté la juridiction de la Commission. Voir à cet effet *Antoine Zard, supra* note 6.

³⁵ *Antoine Zard, supra* note 6 aux pp. 249 et s. où l'auteur qualifie ces garanties de statut diplomatique ou para-diplomatique.

bénéficier ou non, selon leur niveau hiérarchique, de garanties ou d'une considération différente dans l'État d'accueil.

Les fonctionnaires de haut rang, et l'on évoque ici les chefs de Secrétariat des organisations, bénéficient de l'ensemble des privilèges, exemptions et facilités reconnus aux agents diplomatiques. Ils sont en réalité assimilés à un chef de mission diplomatique, les collaborateurs de haut rang sont également considérés comme des agents diplomatiques, tels des personnels de haut niveau des représentations diplomatiques.

B. Des implications budgétaires et financières

Les institutions spécialisées doivent se fixer des programmes d'action à plus ou moins long terme. Pour la mise en œuvre de ces programmes, la périodicité annuelle n'est pas toujours la plus adaptée, ce qui a conduit certaines de ces organisations à retenir une période budgétaire plus longue. Ainsi par exemple, l'annualité a été retenue par les institutions financières et par l'OMS, l'OIT et l'AIEA ; en revanche, l'OMCI, l'UNESCO et la FAO ont retenu deux ans, l'OMPI trois ans, l'OMM quatre ans, l'UIT et l'UPU cinq ans. Belle variété qui ne fait qu'illustrer la relative hétérogénéité de cette catégorie des institutions spécialisées, qui retrouve cependant quelques critères communs (deux groupes apparaissent cependant, les institutions financières et les autres) sur le plan des procédures budgétaires.

Les procédures budgétaires sont relativement classiques dans la mesure où le chef du Secrétariat prépare le projet de budget et le soumet à l'organe exécutif compétent. Celui-ci l'examine et le transmet (pour les dispositions qui lui conviennent) à l'Assemblée plénière qui examine et approuve les propositions budgétaires. Ces propositions comportent des mesures quant à l'organisation budgétaire de l'organisation (ses ressources et ses dépenses). La gestion comptable et financière mise en œuvre pour l'exécution du budget permettra de mieux appréhender les faiblesses de cette organisation.

1. L'ORGANISATION BUDGÉTAIRE

Les ressources principales sont constituées essentiellement des contributions des États membres, contributions qu'ils doivent verser périodiquement afin de faire fonctionner l'organisation et de couvrir les dépenses « de base ». D'autres recettes entrent dans ce cadre dans la mesure où elles peuvent être attendues. Il s'agit par exemple des subventions qui peuvent être versées, par exemple, par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

Le montant des contributions dues par les États membres de l'OIPC a été fixé sur la base d'un barème prenant en considération le produit national brut des pays. Ce barème a été adopté par une résolution de l'Assemblée générale de l'OIPC lors de sa 11^e session à Amman en 1994. Le barème des contributions s'échelonne

d'un montant de 21 000 francs suisses pour les pays les moins favorisés à une somme de 60 000 francs suisses pour les pays les plus riches.

La question de la détermination du montant de la contribution d'un État est très importante. Cette répartition des contributions s'effectue en règle générale par application de barèmes déterminés par l'organe de décision de l'organisation. Ce barème est généralement calqué sur celui de l'ONU qui sert de référence³⁶, bien que les institutions spécialisées puissent l'aménager en fonction de leurs caractéristiques propres (composition, seuils...). Celui-ci est établi en se basant sur le revenu par tête de la population et en retenant le principe de la contribution en pourcentage du budget de l'institution. Les variations annuelles des montants proviennent évidemment des variations du barème qui varie en fonction du nombre de membres nouveaux, du changement du barème « de référence » ONU, de la situation financière de l'État considéré ou encore de la défaillance de gros contributeurs.

Les ressources secondaires ou accessoires sont constituées des dons versés par des particuliers ou par des États afin de contribuer à une action spécifiquement identifiée de l'organisation. Dès lors, le versement doit être effectué sur un compte spécial prévu à cet effet. D'autres ressources entrent dans cette catégorie, comme par exemple les recettes perçues au titre de la vente d'ouvrages ou d'édition de rapports.

Une technique a été introduite dans certains règlements d'organisations soucieuses de limiter l'accroissement des dépenses à prévoir pour l'institution, il s'agit du plafond des dépenses.

En effet, en fonction du programme présenté à l'organe de décision par le chef du Secrétariat de l'organisation, programme qui repose bien évidemment sur les disponibilités financières prévisibles de l'institution, les membres débattent du projet de budget. Plusieurs visions peuvent alors être présentées, tendant pour certains à vouloir augmenter les budgets (pays les plus pauvres, souvent bénéficiaires des actions), d'autres voulant au contraire réduire les dépenses (gros contributeurs), le reste soutenant le projet proposé.

Dès lors, le plafond de dépenses permet, lorsque le projet recueille la majorité qualifiée des 2/3, de fixer le montant effectif du budget de l'organisation pour une période donnée.

La progression des dépenses des organisations internationales en général et des institutions spécialisées en particulier est une évidence dans le contexte économique et financier de ces dernières années (à activité égale, personnel égal...). Dans le cadre d'une planification budgétaire, il apparaît que les organisations doivent désormais fixer des limites à la progression de leurs dépenses, d'autant, comme cela a été précisé *supra*, que les institutions spécialisées n'ont pas toutes des prévisions de recettes et de dépenses faites dans un cadre annuel.

³⁶ Voir Rés. AG 311 (IV) B, Doc. Off. AG NU, 4^e sess., (1949) 310 [où est affirmée la volonté d'uniformisation].

2. LA GESTION COMPTABLE

Le premier élément concernant la gestion touche à la monnaie de compte. En effet, pour établir son budget, pour régler ses comptes en recettes ou en dépenses, l'organisation doit choisir une monnaie de compte.

La plupart des institutions spécialisées ont choisi, comme monnaie de compte, le dollar américain. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une obligation, il est évident que la puissance de la monnaie américaine, que sa convertibilité et le fait que l'ONU l'utilise, font du dollar la monnaie de référence pour les organisations liées aux Nations Unies. Cependant, certaines organisations ont aménagé leur système de monnaie de compte, d'autres ont choisi une monnaie de référence différente.

La monnaie de référence de l'UNESCO est bien le dollar américain mais la Conférence générale de l'organisation peut prévoir un paiement dans d'autres devises et si l'OMS considère bien le dollar comme une monnaie de compte, les paiements peuvent être effectués en dollars américains, en francs suisses ou éventuellement dans d'autres monnaies³⁷, voire avec des références différentes.

Le franc suisse est par ailleurs la monnaie de compte retenue par l'UIT, même si effectivement les paiements peuvent être réalisés dans une autre monnaie à condition qu'elle soit convertible. Ce choix correspond en réalité à une circonstance qui est celle de la localisation de l'organisation. Ainsi, l'UIT étant basée à Genève (Suisse), la monnaie de compte retenue logiquement a été la devise helvétique. Cette devise a été retenue par l'OMPI, basée elle aussi à Genève, comme unique monnaie de référence.

D'autres systèmes ont pu être choisis par certaines institutions spécialisées comme par exemple la référence au franc-or pour l'UPU ou encore le DTS (Droits de tirages spéciaux) qui constitue la monnaie de compte du FIDA, même si les paiements peuvent être faits dans d'autres monnaies³⁸.

Cette question de la monnaie de compte est loin d'être négligeable dans la mesure où selon le système retenu, la localisation, et donc le paiement de certaines dépenses, elle pourra entraîner des conséquences importantes au plan financier lorsque les taux de change varient (en particulier bien évidemment lors de périodes de crises ou de récession mondiale).

Si la monnaie de compte de l'OIPC est le franc suisse, son site étant en Suisse, l'organisation a prévu que les contributions peuvent également être acquittées en dollars américains ainsi que dans toutes les monnaies convertibles en Suisse.

Le second volet important de la gestion concerne les fonds qui sont mis en œuvre par le responsable de l'organisation. En règle générale, les institutions spécialisées disposent de trois fonds qui doivent leur permettre une gestion efficace.

³⁷ En particulier lorsqu'il s'agit du paiement des contributions, qui peut être réalisé dans l'une des devises autorisées par le Directeur général et le Conseil exécutif.

³⁸ Fixées par le Président.

L'OIPC aux termes de son règlement financier³⁹, dispose d'un fonds général, d'un fonds de roulement ainsi que de fonds de dépôts ou comptes spéciaux si nécessaires (fonds constitués par le Secrétaire général). L'article 6 du règlement prévoit en effet ces différentes modalités tout en précisant que le « fonds général sert à couvrir toutes les dépenses de l'*Organisation* » et qu'il est alimenté par les contributions de l'année des États, par les recettes accessoires, les revenus de placements éventuels ainsi que des emprunts faits au fonds de roulement. Le fonds de roulement est pour sa part constitué des avances sur contributions, des contributions des années antérieures non réglées, par les subventions volontaires et par le surplus des contributions de l'année en cours s'il y a lieu. Les dispositions prévues par les textes de l'OIPC correspondent en tout point aux modalités en vigueur pour les institutions spécialisées existantes.

Inutile de s'appesantir sur la question de la comptabilité qui revêt des règles similaires dans la plupart des structures ou organisations. C'est le chef du Secrétariat qui est responsable de la bonne tenue de la comptabilité. Il doit notamment veiller à présenter les recettes et les dépenses des différents fonds, l'utilisation des crédits ouverts et retracer, dans le bilan de fin d'exercice, l'actif et le passif.

Les comptes seront soumis à l'examen, pour approbation, de l'organe compétent dans chaque organisation, après avoir été soumis à des commissaires aux comptes extérieurs à l'organisation afin d'en vérifier la véracité et la sincérité de leur présentation.

Le contrôle des dépenses est, bien évidemment, effectué par les membres de l'organisation au travers des organes compétents. Cependant, un contrôle peut être organisé à l'interne – il a alors un rôle d'aide à la direction de l'organisation – pour permettre au chef du Secrétariat de bien maîtriser l'ensemble du processus comptable, mais il est également possible de l'envisager en externe et a pour rôle de permettre un contrôle approfondi par les membres de l'organisation sur la régularité des opérations comptables engagées sous la responsabilité du chef du Secrétariat. La Confédération Helvétique a par exemple été chargée par trois organisations (UIT en 1973, UPU en 1974 et OMPI en 1967 – convention de Stockholm - mais en pratique depuis l'origine) de vérifier leur gestion et leur comptabilité.

Le Secrétaire général de l'OIPC est chargé de mettre en œuvre un dispositif de contrôle intérieur de la régularité des opérations financières (règlement financier de l'OIPC, article 7). À ce titre, il peut notamment ordonner que soient menées des enquêtes lorsque des problèmes apparaissent dans la gestion financière de l'organisation. Les sommes relatives à ces irrégularités sont par ailleurs soumises au commissaire aux comptes chargé de l'examen annuel des comptes, agissant ainsi comme contrôleur extérieur.

³⁹ *Règlement financier de l'OIPC*, A.G. 8/R. VIII, Islamabad, 3-5 octobre 1988.

* * *

On le constate, la procédure d'accès au statut d'institution spécialisée des Nations Unies est particulièrement délicate. Vu le cheminement de la candidature et les adaptations nécessaires, la démarche ne peut être que déterminée, basée sur une légitimité de l'organisation, sur une nécessaire volonté de s'engager dans des réformes d'importance si besoin est. Sur ces différents plans, l'Organisation internationale de protection civile fait face aux obstacles qu'il convient de lever un à un, mais n'est-ce pas là le prix à payer pour que le système des Nations Unies conserve, voire améliore sa cohérence et sa cohésion. Réponse dans quelques mois...