



**NATIONS
UNIES**



**Convention sur la lutte
contre la désertification**

Distr.
GÉNÉRALE

ICCD/COP(9)/9/Add.2
30 septembre 2009

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

CONFÉRENCE DES PARTIES

Neuvième session

Buenos Aires, 21 septembre-2 octobre 2009

Point 10 de l'ordre du jour

**Évaluation du Mécanisme mondial par
le Corps commun d'inspection**

Évaluation du Mécanisme mondial par le Corps commun d'inspection

Additif

**Demande d'avis juridique de Parties concernant les recommandations du
Corps commun d'inspection adressées à la Conférence des Parties à la
Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification
au sujet du Mécanisme mondial: Réponse du Bureau des
affaires juridiques des Nations Unies**

1. Dans une lettre datée du 23 septembre 2009, la Présidence de l'Union européenne priait le secrétariat de demander l'avis du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies sur les différentes options qui s'offraient en ce qui concernait la construction et le rôle du Mécanisme mondial et les rapports entre le Mécanisme mondial, le secrétariat et d'autres organes de la Convention. Elle comptait, dans le souci de permettre aux débats sur la question de progresser effectivement pendant la Conférence des Parties, que cet avis serait communiqué au plus tôt au secrétariat et, partant, à la Conférence des Parties, et, en tout état de cause, avant la conclusion des travaux du Groupe de contact sur le rapport du Corps commun d'inspection.

2. À l'invitation de l'Union européenne, le 23 septembre 2009, le Secrétaire exécutif a demandé l'avis du Conseiller juridique des Nations Unies. Le 29 septembre 2009, le Bureau des affaires juridiques des Nations Unies a adressé sa réponse au Secrétaire exécutif. À la demande de la Présidence de l'Union européenne, ladite réponse, que l'on trouvera dans sa version originale à l'annexe I du présent document, a été communiquée également à la Conférence des Parties.

Annexe I

Extrait d'un mémorandum, daté du 29 septembre 2009, émanant du Bureau des affaires juridiques des Nations Unies et transmettant la réponse à la demande d'avis juridique de Parties sur la recommandation adressée par le Corps commun d'inspection à la Conférence des Parties au sujet du Mécanisme mondial

[...]

3. Le Bureau des affaires juridiques a depuis longtemps pour pratique de ne fournir des avis juridiques en bonne et due forme qu'aux organes compétents des Nations Unies qui le lui demandent, à l'exclusion des membres de ces organes qui le lui demanderaient individuellement ou collectivement. L'organe intéressé est censé formuler par écrit la question précise qu'il entend poser. Nous notons en l'espèce que la question émane d'un membre représentant un groupe d'États au sein de la Conférence des Parties, laquelle est elle-même un organe conventionnel et non un organe des Nations Unies. En conséquence, nous ne sommes pas en mesure de fournir l'avis demandé par la Présidence suédoise au nom de l'UE. Cependant, c'est avec plaisir que nous partagerions avec le secrétariat de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification nos observations sur tout document qu'il pourrait rédiger sur la question en jeu.

4. Je tiens aussi à relever que, dans le mémorandum du 16 septembre 2009 que je vous ai adressé, nous exposons nos vues sur les différentes questions posées par le CCI au sujet du Mécanisme mondial, notamment son mandat, son statut et sa capacité juridique, lesquelles pourraient, en l'occurrence, présenter un certain intérêt. Aussi voudrez-vous peut-être, au cas où vous y souscrieriez, partager les points pertinents de ce mémorandum du 16 septembre 2009 avec la Conférence des Parties. [On trouvera les points pertinents dudit mémorandum reproduits à l'annexe II.]

Annexe II

Extrait d'un mémorandum, daté du 16 septembre 2009, émanant du Bureau des affaires juridiques et transmettant la réponse à la demande d'avis juridique du Corps commun d'inspection au sujet du mandat, du statut et de la capacité juridique du Mécanisme mondial

[...]

I. Mandat de la Convention

2. En réponse à votre question concernant le mandat de la Convention et les décisions rendues par la Conférence des Parties et d'éventuels doubles emplois, il ne faudrait pas perdre de vue que le mandat tel qu'il est défini dans un traité ou une convention ne peut être modifié que par les procédures d'amendement prévues par l'instrument en question. C'est en l'espèce l'article 30 de la Convention qui décrit la procédure d'adoption des amendements à la Convention. Nous nous permettons de rappeler que la Partie IV de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 prévoit les règles d'amendement et de modification des traités.

3. Nous relevons aussi qu'il appartient aux États parties à un traité d'en interpréter le texte, y compris la portée du mandat. Aussi la Conférence des Parties devrait-elle être l'organe habilité à interpréter le mandat et à décider de sa portée de même qu'à déterminer l'effet de ses décisions, y compris la décision 3/COP.8 sur le «Plan-cadre stratégique décennal visant à renforcer la mise en œuvre de la Convention». Sur ce point, nous n'avons pas connaissance d'une opinion dissidente quelconque d'un État partie pour qui cette décision n'irait pas dans le sens du mandat original décrit dans la Convention.

II. Statut du Mécanisme mondial

4. Le paragraphe 4 de l'article 21 de la Convention prévoit la création du Mécanisme mondial et l'article 23 celle du secrétariat permanent. Tant le Mécanisme mondial que le secrétariat sont donc des organes subsidiaires (ou des «organes conventionnels») créés en bonne et due forme par la Convention.

III. Article 21 de la Convention

5. S'agissant de votre interrogation sur le point de savoir si le terme «notamment» employé au paragraphe 5 de l'article 21 de la Convention offre la possibilité d'attribuer de nouvelles fonctions au Mécanisme mondial, nous sommes d'avis que tel est bien le cas. À cet égard, nous constatons que ce paragraphe prévoit que la Conférence des Parties et «l'organisation qu'elle a identifiée conviennent de modalités relatives à ce Mécanisme mondial afin de veiller notamment à ce qu'il...». Le paragraphe poursuit en énumérant les responsabilités du Mécanisme mondial. C'est ainsi qu'il incombe à la Conférence des Parties et au Fonds international de développement agricole/FIDA (désigné ci-après le «Fonds»), qui a été choisi pour abriter le Mécanisme mondial dans la décision 24/COP.1, de convenir des modalités relatives au Mécanisme mondial. Nous relevons également que, conformément au paragraphe 4 de l'article 21, le Mécanisme mondial doit fonctionner sous l'autorité et la conduite de la Conférence des Parties. Par conséquent, celle-ci est habilitée à ajouter de nouvelles fonctions à celles dont le Mécanisme mondial est doté

conformément au paragraphe 5 de l'article 21. Sur ce point, veuillez aussi vous reporter aux commentaires que nous faisons au paragraphe 3 ci-dessus.

IV. Capacité du Mécanisme mondial à conclure des accords juridiquement contraignants

6. Une entité internationale possède la personnalité morale si, conformément à son acte constitutif, elle a été créée en tant qu'organisation internationale sujet du droit international. En vertu de l'alinéa *i* de l'article premier de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales (désignée ci-après la «Convention de Vienne de 1986»)¹, l'expression «organisation internationale» s'entend d'une «organisation intergouvernementale». La personnalité morale d'une entité/organisation internationale et la portée de cette personnalité sont déterminées par l'acte constitutif portant création de l'organisation. Par le truchement de son acte constitutif, une entité/organisation internationale possède des pouvoirs implicites pour s'acquitter de ses buts et devoirs et peut ainsi avoir la capacité juridique de conclure des traités, des contrats, d'acquérir et de céder des biens, d'être partie à une procédure judiciaire. La Cour internationale de Justice (CIJ), dans son Avis consultatif de 1949, «Réparation des dommages subis au service des Nations Unies», réaffirmait que les entités/organisations internationales ne pourraient répondre aux intentions de leurs fondateurs si elles étaient dépourvues de la personnalité internationale.

7. La Convention de Vienne de 1986 prévoit, dans son article 6, que la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles de cette organisation. En vertu de l'article 2 de la Convention, l'expression «règles de l'organisation» s'entend notamment des actes constitutifs de l'organisation, des décisions et résolutions adoptées conformément auxdits actes et de la pratique bien établie de l'organisation.

8. À la lumière de ce qui précède, pour qu'une entité internationale ait la capacité de conclure des accords/arrangements juridiquement contraignants, elle doit avoir été créée soit en tant qu'organisation internationale, dotée de sa propre personnalité morale, soit en tant qu'organe subsidiaire d'une ou plusieurs organisations internationales. Dans ce dernier cas, une décision concernant la création d'un organe subsidiaire devrait préciser que ledit organe est investi par l'organisation ou les organisations de tutelle de la capacité juridique de conclure des arrangements ayant force obligatoire dans le cadre de son domaine de compétence.

9. Comme il est indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, le Mécanisme mondial et le secrétariat sont des organes subsidiaires créés par la Convention. Ni l'article 21 de la Convention portant création du Mécanisme mondial (ni aucune autre disposition de la Convention) n'investit le Mécanisme mondial de la capacité de conclure en toute indépendance des accords juridiquement contraignants. La Conférence des Parties, sous la conduite et l'autorité générale de laquelle est placé le Mécanisme mondial, a décrit, dans l'annexe à la décision 24/COP.1 (désignée ci-après l'«annexe»), les fonctions confiées à celui-ci pour l'exercice de son mandat, défini au paragraphe 4 de l'article 21 de la Convention. Le Mécanisme mondial a été créé «[a]fin d'améliorer l'efficacité et l'efficacité des mécanismes financiers existants, [...] pour promouvoir

¹ Bien que la Convention de Vienne de 1986 ne soit pas encore entrée en vigueur, ses dispositions sont instructives sur la position du droit international en la matière.

des actions conduisant à la mobilisation et à l'acheminement d'importantes ressources financières» (premier alinéa du préambule de l'annexe). Ses fonctions relèvent essentiellement du recensement, de la collecte et de la diffusion d'informations; de l'analyse et du conseil à la demande; de la mobilisation et de l'acheminement de ressources financières; et de la promotion de mesures propices à la coopération et à la coordination. Nous relevons toutefois que l'activité visée à la section 4 de l'annexe, «mobilisation et acheminement de ressources financières» impose au Mécanisme mondial d'utiliser «ses propres ressources, c'est-à-dire les ressources mises à sa disposition par le biais du Fonds ou des fonds d'affectation spéciale et/ou des dispositifs équivalents mis en place par [le Fonds] pour financer son fonctionnement et ses activités, tels que définis dans [la présente annexe], les ressources provenant de sources bilatérales et multilatérales mises à sa disposition par l'intermédiaire [du Fonds] et les ressources provenant du budget de la Convention» (sect. 4 f) de l'annexe).

10. La décision 10/COP.3 approuvait le Mémoire d'accord passé entre la Conférence des Parties et le Fonds relatif aux modalités administratives et opérationnelles du Mécanisme mondial. Nous notons que le Mémoire d'accord a été également approuvé par le Conseil d'administration du Fonds. Le Mémoire d'accord prévoit qu'«[e]n tant qu'institution d'accueil, le Fonds aidera, dans le cadre de son mandat et de ses politiques, le Mécanisme mondial à remplir ses fonctions» (sect. I) mais aura une identité distincte au sein du Fonds (sect. II A). La section II C du Mémoire d'accord prévoit aussi que «[c]oncernant les ressources reçues par le Fonds en vertu des alinéas *a*, *b* et *c* [de la section II du Mémoire d'accord] [...], la responsabilité fiduciaire en incombera au Fonds conformément à ses règles et procédures». Selon la section V, le Fonds «prendra les dispositions voulues pour se procurer des services d'appui auprès des équipes de pays de l'ONU» et, aux termes de la section VI consacrée à l'infrastructure administrative, le Mécanisme mondial «aura pleinement accès à toute l'infrastructure administrative en place, y compris [...] les services de gestion du personnel, des finances, des communications et de l'information».

11. Après avoir étudié le Mémoire d'accord et les décisions de la Conférence des Parties, nous sommes d'avis que le Mécanisme mondial n'a pas été doté de la personnalité morale qui l'habiliterait à conclure des accords juridiques ayant force obligatoire. De plus, conformément au Mémoire d'accord, c'est le Fonds, en tant qu'institution d'accueil, qui a été chargé de fournir des services au Mécanisme mondial pour lui permettre de s'acquitter des tâches qui lui ont été confiées, dont la gestion de son budget, la passation de contrats en son nom, l'administration de son personnel, par exemple la gestion des contrats d'embauche, etc. En conséquence, les règles et règlements administratifs et financiers pertinents du Fonds s'appliquent au Mécanisme mondial.

12. Nous croyons comprendre que le Directeur général du Mécanisme mondial, proposé par l'Administrateur du PNUD et nommé par le Président du Fonds, conformément à la section II D du Mémoire d'accord, s'est vu déléguer un certain pouvoir en matière administrative par le Président. C'est pourquoi, le Directeur général devrait pouvoir, à notre avis, conclure un accord juridiquement contraignant si celui-ci relève du pouvoir délégué par le Président du Fonds au Directeur général en application des règles et règlements du Fonds.

13. En réponse à votre question sur le point de savoir si le Mécanisme mondial et en particulier son Directeur général et le personnel de rang inférieur sont légalement habilités à conclure des mémorandums d'accord et des aide-mémoire avec les gouvernements et d'autres partenaires,

nous notons que les mémorandums d'accord et aide-mémoire ne constituent pas nécessairement des documents juridiques ayant force obligatoire. Nous rappelons qu'il existe un certain nombre d'expressions couramment employées dans la pratique pour désigner des instruments qui relèvent de la définition d'un «traité» au sens de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. La question fondamentale qui se pose lorsqu'il s'agit de déterminer si un instrument constitue un traité est de savoir si les parties ont l'intention qu'il soit régi par le droit international ou ait juridiquement force obligatoire en droit international ou au contraire qu'il n'ait pas de lui-même force obligatoire et ne soit investi que d'un poids politique et moral (et, de ce fait, représente davantage un arrangement, de statut inférieur à celui d'un traité). Quelle que soit son appellation, un instrument qui, de lui-même, a juridiquement force obligatoire, constitue un traité. La forme et la rédaction devraient refléter le statut que les parties se proposent de donner au document. Par conséquent, la capacité du Directeur général et des autres représentants du Mécanisme mondial à conclure de tels accords dépend du pouvoir délégué par le Fonds, de même que de l'intention des parties aux mémorandums d'accord et aide-mémoire. À cet égard, nous aimerions appeler l'attention sur les observations formulées au paragraphe 11 ci-dessus.
