



Organisation
des Nations Unies
pour l'éducation,
la science et la culture

Conseil exécutif

Deux-centième session

200 EX/4.INF.2
PARIS, le 25 août 2016
Anglais et français seulement

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

RÔLE DE L'OFFICE DES NORMES INTERNATIONALES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES DE L'UNESCO

Résumé

Le présent document décrit le rôle et la structure des services juridiques des organismes des Nations Unies, résume le cadre qui régit l'Office des affaires juridiques de l'UNESCO, fait des observations concernant les services juridiques des organismes des Nations Unies (taille, structure, emplacement, rapports hiérarchiques, rôles et responsabilités, charge de travail et personnel, gestion des questions juridiques et rôle auprès des organes directeurs, par exemple) sur la base des discussions tenues avec les conseillers juridiques de l'Organisation, puis dépeint le rôle que l'Office des affaires juridiques de l'UNESCO joue par rapport aux conventions et autres instruments normatifs de l'Organisation.



I. CONTEXTE

1. Aux 159^e et 197^e sessions du Conseil exécutif (mai 2000 et octobre 2015), des discussions ont eu lieu à propos du rôle de l'Office des normes internationales et des affaires juridiques (« l'Office des affaires juridiques », « l'Office » ou « LA ») et du Conseiller juridique de l'UNESCO. En juillet 2015, à la demande du Président du Conseil exécutif, la Directrice générale lui a envoyé une note de LA sur le rôle du Conseiller juridique dans le cadre de l'UNESCO, note qu'il a ensuite partagée avec le Bureau du Conseil. À la 197^e session du Conseil exécutif, le Conseiller juridique a, en réponse aux questions que des membres du Conseil lui avaient posées à la séance privée tenue en application de l'article 59, proposé d'établir un bref document sur le rôle et la fonction de l'Office des affaires juridiques en tenant compte, également, de la façon dont les autres organismes des Nations Unies, notamment les institutions spécialisées, sont constitués et fonctionnent. À cet égard, il vaut de noter que le Secrétariat a été prié, à la 159^e session du Conseil exécutif, de réaliser une étude comparative de la fonction de conseiller juridique dans les autres organismes des Nations Unies.

2. Le présent document décrit le rôle et la structure de l'Office des affaires juridiques de l'UNESCO. Il se fonde sur un mémorandum intérieur du Conseiller juridique de l'ONU sur le rôle et la structure, l'indépendance et les rapports hiérarchiques des services juridiques des organismes des Nations Unies, en particulier des institutions spécialisées¹, sur le cadre juridique de l'UNESCO (Acte constitutif, règlements et règles, documents budgétaires), sur la note relative au rôle du Conseiller juridique dans le cadre de l'UNESCO mentionnée ci-dessus, et sur les discussions tenues avec les conseillers juridiques des organismes des Nations Unies, notamment avec ceux des institutions spécialisées.

3. Les discussions tenues avec les conseillers juridiques d'organismes des Nations Unies ont porté sur plusieurs questions articulées autour de trois thèmes principaux :

- Rôle, fonctions, structure, emplacement et personnel des services juridiques du système.
- Gestion des questions juridiques au Secrétariat, y compris le traitement des demandes.
- Rôle que jouent les services juridiques du système auprès des organes directeurs, intergouvernementaux et conventionnels, ainsi qu'auprès des États membres.

4. Le présent document décrit le rôle et la structure des services juridiques des organismes des Nations Unies (section II), résume le cadre qui régit l'Office des affaires juridiques de l'UNESCO (section III), fait des observations concernant les services juridiques des organismes des Nations Unies (taille, structure, emplacement, rapports hiérarchiques, rôles et responsabilités, charge de travail et personnel, gestion des questions juridiques et rôle auprès des organes directeurs, par exemple) sur la base des discussions tenues avec les conseillers juridiques de l'Organisation (section IV), puis dépeint le rôle que l'Office joue par rapport aux conventions et autres instruments normatifs de l'UNESCO (section V).

II. FONCTIONS, STRUCTURE ET RÔLE D'UN SERVICE JURIDIQUE DES NATIONS UNIES

5. Le mémorandum intérieur du Conseiller juridique de l'ONU décrit le rôle central du conseiller juridique de l'ONU et des institutions spécialisées comme suit :

¹ Annuaire juridique des Nations Unies, 2003, p. 563 à 565, « Indépendance et rapports hiérarchiques du Conseiller juridique d'un organisme du système des Nations Unies-Structure et rôle du Bureau des affaires juridiques-Institutions spécialisées et organes subsidiaires de l'Organisation des Nations Unies ».

« ... donner des avis juridiques au secrétariat et aux organes directeurs et contribuer ainsi à l'état de droit en interprétant de façon indépendante le cadre juridique de l'organisation². »

6. Le mémorandum poursuit en précisant que le rôle du service juridique d'une organisation est consultatif et non administratif :

« ...aider de manière indépendante, par des avis juridiques, le secrétariat et ses divisions, services et sections à administrer au jour le jour leurs mandats et programmes. De par son mandat, un service juridique a un rôle consultatif. Il n'administre pas. En d'autres termes, c'est aux services et groupes respectifs qu'il revient, en vertu de leur mandat, d'administrer au jour le jour le travail conformément aux règles applicables. Par exemple, ce sont les services financiers qui administrent le règlement financier et les règles de gestion financière, le service de la gestion des ressources humaines qui administre le statut et le règlement du personnel, et la section des achats qui administre les règles de gestion financière applicables aux marchés publics. L'administration de ces règles relève donc de la responsabilité professionnelle des personnels concernés, supervisés et guidés, au besoin, par les administrateurs chargés du bon fonctionnement de leurs services. **Le service juridique intervient lorsqu'il se pose une question aux incidences juridiques que le service concerné ne peut, par manque de connaissance, résoudre**³ [gras ajouté]. »

7. Le mémorandum fait, en ce qui concerne le conseiller juridique de l'ONU, un certain nombre d'observations importantes supplémentaires relatives, notamment, à la nécessité d'être indépendant, à celle d'avoir un rapport hiérarchique direct avec la direction et à l'importance, pour chaque organisme, de disposer d'un service juridique unifié indépendant :

« L'indépendance du conseiller juridique est essentielle à l'exercice de ses fonctions⁴. ... Elle l'est en ce sens que le conseiller rend directement compte au Directeur général ; il n'est pas dirigé par un autre fonctionnaire qui n'a pas été nommé conseiller juridique⁵.

La pratique, à l'ONU et dans les institutions spécialisées, consiste à systématiquement disposer d'un service juridique unifié indépendant dirigé par un conseiller unique et non par plusieurs conseillers dispersés dans différents services de l'organisation. La raison en est qu'une organisation internationale doit être cohérente dans ses pratiques et ses relations juridiques et dans l'interprétation de ses règles⁶. »

III CADRE JURIDIQUE DE L'UNESCO

8. L'Acte constitutif de l'UNESCO définit l'objet de l'Organisation⁷, ainsi que la composition et les fonctions de ses organes que sont la Conférence générale, le Conseil exécutif et le Secrétariat⁸. Le Secrétariat se compose d'un Directeur général assisté du personnel nécessaire⁹, ainsi que du personnel nommé par le Directeur général conformément au Statut du personnel approuvé par la Conférence générale¹⁰.

² Ibid, par. 2.

³ Ibid, par. 9.

⁴ Ibid, par. 2.

⁵ Ibid, par. 3.

⁶ Ibid, par. 7.

⁷ Acte constitutif de l'UNESCO, Article I (1).

⁸ Acte constitutif de l'UNESCO, Article III-VI.

⁹ Acte constitutif de l'UNESCO, Article VI (1).

¹⁰ Acte constitutif de l'UNESCO, Article VI (4).

Rôle du Conseiller juridique et de l'Office des affaires juridiques dans le Programme et le budget approuvés de l'UNESCO

9. Le rôle, les fonctions et les résultats attendus des secteurs de programme et des services internes ou centraux de l'UNESCO sont déterminés par la Conférence générale tous les deux ans et énoncés dans le Programme et budget approuvés pour l'exercice biennal (document C/5). Le texte relatif à l'Office des affaires juridiques est le suivant :

« L'Office des normes internationales et des affaires juridiques (LA) est un service interne qui relève directement de la Directrice générale. Les responsabilités de cet Office sont les suivantes :

- (i) donner des avis juridiques à la Conférence générale, au Conseil exécutif et aux différentes réunions convoquées par l'UNESCO, ainsi qu'à tous les organes intergouvernementaux créés par la Conférence générale et le Conseil exécutif et ceux créés pour la mise en œuvre des conventions ;
- (ii) donner des avis juridiques sur les questions se posant à l'Organisation en ce qui concerne son Acte constitutif, ses textes statutaires et réglementaires et ses privilèges et immunités ; donner des avis sur la conclusion et l'application d'accords avec les États membres ou d'autres organisations ainsi que sur les contrats auxquels l'Organisation est partie ;
- (iii) représenter l'Organisation devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail et d'autres tribunaux internationaux ou commissions de règlement des différends ;
- (iv) contribuer à l'élaboration et à l'application des instruments normatifs internationaux ainsi qu'exercer les fonctions de dépositaire au nom de la Directrice générale en matière de traités internationaux ;
- (v) assurer le secrétariat du Comité du Conseil exécutif sur les conventions et recommandations ainsi que du Comité de vérification des pouvoirs et du Comité juridique de la Conférence générale.

L'Office continuera de protéger les intérêts de l'Organisation et maintiendra ses efforts autour des deux axes principaux suivants :

- (i) veiller à l'observation des règles, règlements et procédures de l'Organisation ;
- (ii) poursuivre l'amélioration de la sécurité juridique des activités menées par l'Organisation¹¹.

Il vaut de noter que ce texte est utilisé depuis la 32^e session de la Conférence générale (2003).

10. Comme l'indique le mémorandum intérieur du Conseiller juridique de l'ONU, il existe plusieurs éléments ou attributs essentiels à l'efficacité d'un service juridique, y compris l'indépendance et un rapport hiérarchique direct avec la direction de l'organisation. En ce qui concerne l'UNESCO, l'attribut essentiel qu'est le rapport hiérarchique direct avec la Directrice générale est énoncé clairement dans le texte du Programme et budget présentés ci-dessus, ainsi que dans la description de poste du Conseiller juridique¹² ; il se reflète également dans l'organigramme de l'Organisation¹³. L'autre élément essentiel, à savoir l'existence d'un service juridique distinct et indépendant donnant des avis juridiques indépendants, se retrouve dans la

¹¹ 38 C/5 approuvé – Programme et budget 2016-2017 (Deuxième exercice de l'exercice quadriennal 2014-2017).

¹² <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225612F.pdf>

¹³ http://www.unesco.org/orgchart/fr/ORG_vis_FR_files/png_1.htm

description de poste, qui rend le conseiller juridique responsable de la direction et de la gestion générales de l'Office, ainsi que dans le Programme et budget approuvés et dans l'organigramme.

Rôle du Conseiller juridique et de l'Office des affaires juridiques – discussions au sein des organes directeurs de l'UNESCO

11. Un élément particulier du rôle du Conseiller juridique – celui qui consiste à donner des avis à la Directrice générale, d'une part, et aux organes directeurs, d'autre part – a été examiné par le Conseil exécutif à la séance privée qu'il a tenue à sa 197^e session en application de l'article 59 et par le Comité spécial du Conseil exécutif à sa 159^e session.

12. À la 159^e session du Conseil exécutif, le Comité spécial, chargé d'examiner la « question du Conseiller juridique du Conseil exécutif »¹⁴, a confirmé que le Conseil n'avait pas besoin d'un conseiller juridique distinct et que l'indépendance devait être assurée par d'autres moyens ; il a proposé de contribuer à cette indépendance en modifiant le Statut du personnel.

13. Informant le Conseil exécutif de ses conclusions, le Comité spécial a déclaré que de l'avis de la majorité (des États membres du Conseil exécutif d'alors) :

« il n'est pas nécessaire que le Conseil exécutif possède un conseiller juridique distinct de celui de l'Organisation, ce qui ferait double emploi, entraînerait des coûts supplémentaires et abaisserait le statut de l'intéressé » (document 159 EX/13, paragraphe 12, du Conseil exécutif).

14. Dans sa décision 159 EX/4.2 (2000), le Conseil exécutif, « soulignant qu'il est nécessaire que le Conseil exécutif puisse bénéficier d'avis juridiques indépendants et impartiaux de la part du Conseiller juridique », a demandé « que le Directeur général prenne les décisions concernant la nomination, la durée et la résiliation de l'engagement du Conseiller juridique de l'Organisation en consultation avec le Conseil exécutif » et recommandé que la Conférence générale « modifie en conséquence le Statut du personnel ».

15. Dans sa résolution 31 C/56 (2001), la Conférence générale a approuvé la recommandation du Conseil exécutif et décidé de modifier l'article 4.5.3 du Statut du personnel pour exiger que le Conseil exécutif soit consulté à propos « de la nomination, de la durée et de la résiliation de l'engagement du Conseiller juridique de l'Organisation ». Compte tenu des discussions qui ont eu lieu lors de la séance privée tenue en application de l'article 59 pendant la 197^e session du Conseil exécutif, la Conférence générale a, par sa résolution 38 C/84 (2015), modifié l'article 4.5.3 pour qu'il s'applique « à la nomination, à la prolongation, au renouvellement et à la résiliation de l'engagement » non seulement du Conseiller juridique, mais aussi du Conseiller pour l'éthique et du Directeur du Service d'évaluation et d'audit.

16. On notera que l'UNESCO est la seule institution des Nations Unies où le chef de secrétariat doit prendre les décisions concernant la nomination, etc., du Conseiller juridique en consultation avec l'organe directeur. Cette exigence de consultation est de plus en plus fréquente – en fait, de plus en plus la norme – pour le Directeur du Service d'évaluation et d'audit.

17. Ce qui ressort clairement du mémorandum intérieur du Conseiller juridique de l'ONU et des discussions tenues au sein des organes directeurs de l'UNESCO, c'est l'importance cruciale accordée au devoir et à la possibilité qu'a le Conseiller juridique de donner des avis indépendants et impartiaux aux trois organes de l'Organisation que sont la Conférence générale, le Conseil exécutif et le Secrétariat.

¹⁴ Comme suite à la demande formée par le Conseil exécutif dans la décision 157 EX/5.1 (1999).

Rôle du Conseiller juridique et du Bureau des affaires juridiques – pratique adoptée dans le système des Nations Unies

18. Les conseillers juridiques du système des Nations Unies, de même, ont souligné l'importance de disposer d'un bureau des affaires juridiques indépendant et d'un conseiller qui puisse donner des avis objectifs et impartiaux sur le cadre juridique de l'organisation.

19. Les conseillers juridiques des autres organismes des Nations Unies n'ont pas perçu de problèmes dans ce domaine, décrivant leur rôle comme consistant à donner des avis à leur organisation et ne voyant aucun conflit qui naîtrait du fait que le conseiller juridique peut être appelé à donner des avis émanant ou à destination du Secrétariat et des organes directeurs. La plupart des conseillers juridiques ne savaient pas que l'UNESCO avait introduit l'obligation, pour le Directeur général, de consulter le Conseil exécutif à propos de la nomination, etc., du Conseiller juridique, et ont indiqué qu'il n'existait pas d'obligation équivalente dans leur organisation. Sur un point distinct, on notera que les autres organismes des Nations Unies ne disposent pas d'un équivalent de l'article 59 du Règlement intérieur du Conseil exécutif, qui oblige le Directeur général à informer le Conseil de la nomination, de la promotion ou du renouvellement de fonctionnaires à des postes supérieurs en séance privée.

IV OBSERVATIONS CONCERNANT LES SERVICES JURIDIQUES DE L'UNESCO ET D'AUTRES ORGANISMES DES NATIONS UNIES

20. Au-delà des fondamentaux d'indépendance et de rapport hiérarchique direct avec le Directeur général, il peut exister des différences, que l'on trouve dans les services juridiques des différents organismes des Nations Unies.

21. Les discussions tenues avec les conseillers juridiques d'autres organismes montrent qu'il existe des différences dans la taille, l'emplacement, la structure, le rôle et les responsabilités des services juridiques (et dans le fait de savoir s'ils sont décrits dans un document spécifique), dans le fait de savoir si les avis juridiques sont donnés uniquement par des juristes du bureau des affaires juridiques ou s'il existe, ailleurs dans l'organisation, d'autres juristes qui donnent des avis sur des questions spécifiques (sur l'emploi ou les achats, par exemple), dans les modalités de fourniture d'avis juridiques (facturation/imputation, formalités d'admission, par exemple), dans l'éventail des clients et dans le rôle que le bureau des affaires juridiques joue auprès des organes directeurs de l'organisme, d'autres organes intergouvernementaux ou conventionnels et des États membres.

Structure et fonction

22. En ce qui concerne la taille, l'emplacement et la structure des services juridiques des institutions spécialisées des Nations Unies, qui constituent clairement le meilleur comparateur avec l'UNESCO, ainsi que la description de poste et les rapports hiérarchiques des conseillers juridiques du système, il ressort principalement des discussions tenues avec eux ce qui suit :

- Les services juridiques des fonds, des programmes et des institutions spécialisées des Nations Unies ainsi que des organismes apparentés varient en taille. Le plus petit ne compte qu'un conseiller juridique, de classe P-5. Le plus grand compte une centaine de juristes.
 - L'UNESCO compte 11 postes juridiques, y compris le Conseiller juridique, ce qui est moins que la plupart des organismes comparables des Nations Unies.
- Dans l'écrasante majorité des organismes, le bureau des affaires juridiques est un service distinct, le conseiller juridique rendant directement compte à la direction.

- Tel est le cas à l'UNESCO, où l'Office des affaires juridiques est un service distinct et où le Conseiller juridique rend directement compte au Directeur général.
- La plupart des services juridiques du système des Nations Unies se divisent en sections ou groupes, l'un(e) traitant des questions juridiques générales (contrats, protocoles d'entente, accords, partenariats, nom et logo, etc.), un(e) autre traitant du droit administratif (questions juridiques liées à la gestion et aux recours du personnel devant le Tribunal du contentieux administratif et le Tribunal d'appel des Nations Unies, les commissions de recours internes et le Tribunal administratif de l'OIT), et un(e) troisième, parfois, traitant du droit international, des organes directeurs, des questions constitutionnelles, de l'assistance technique ou consultative, ou d'autres questions.
 - L'Office des affaires juridiques de l'UNESCO se divise, outre le Bureau du Conseiller juridique, en trois sections : Affaires juridiques générales (LA/GL) ; Droit international administratif (LA/AL) ; Conventions et recommandations de l'UNESCO (LA/CR).

Rôle et responsabilités

23. En ce qui concerne le rôle, les responsabilités et le mandat des services juridiques, y compris les questions soulevées dans le mémorandum intérieur cité au paragraphe 2 ci-dessus, comme le rôle consultatif du bureau des affaires juridiques et le fait de savoir si tous les avis juridiques sont donnés exclusivement par des juristes relevant d'un bureau unique, on observe les tendances suivantes :

- Dans certains organismes des Nations Unies, le mandat, le rôle et les responsabilités du bureau des affaires juridiques sont énoncés dans une instruction administrative ou un document publié par la direction. Dans d'autres, ces informations figurent dans le budget-programme et/ou dans la description du poste de conseiller juridique de l'organisation.
 - À l'UNESCO, le rôle de l'Office des affaires juridiques a été défini dans la DG/Note/96/35 et il apparaît, depuis, dans le Programme et budget de chaque exercice biennal, ainsi que dans la description de poste du Conseiller juridique.
- Dans la majorité des organismes des Nations Unies, l'activité de conseil juridique est centralisée dans un bureau unique qui donne des avis sur toutes les questions juridiques qui se posent dans l'organisation. Dans d'autres, on trouve également des juristes dans les services de gestion des ressources humaines et d'achat, même si cela est moins fréquent. Plusieurs conseillers ont souligné l'importance de ne posséder qu'un fournisseur de services juridiques afin d'assurer une interprétation et une application cohérentes du cadre réglementaire dans toute l'organisation.
 - À l'UNESCO, il existe, outre l'Office des affaires juridiques, un petit groupe de juristes au Bureau de la gestion des ressources humaines, à l'Unité du droit administratif (HRM/LEG).

Charge de travail et personnel

24. En ce qui concerne la gestion des questions juridiques dans le système des Nations Unies, tous les conseillers ont appelé l'attention sur l'augmentation de la charge de travail due à plusieurs facteurs, y compris l'augmentation du nombre de partenariats avec le secteur privé et des acteurs de la société civile, le recours accru à des fonds extrabudgétaires, le renforcement des critères et des mesures de diligence, l'augmentation du nombre de litiges et le recours accru à l'arbitrage, à la médiation et à d'autres formes de règlement, y compris, à l'occasion, le recours aux tribunaux nationaux en violation des privilèges et immunités des Nations Unies, ainsi que le recours accru au bureau des affaires juridiques pour des questions qui ne sont pas strictement juridiques ou qui ne relèvent pas, à proprement parler, de sa compétence (administration ou application du statut et du

règlement du personnel ou du règlement financier et des règles de gestion financière, procédures de passation des marchés et demandes d'avis concluants ou déterminants plutôt que de commentaires juridiques sur des questions qui sont, en fait, des décisions politiques ou opérationnelles, des décisions de gestion ou des questions qui appellent une décision des États membres).

25. Dans ce contexte d'augmentation de la charge de travail, la plupart des autres services juridiques du système ont augmenté en taille.

26. À l'UNESCO, la charge de travail a considérablement augmenté pour toutes les raisons citées ci-dessus. Concrètement, le nombre annuel de demandes d'avis augmente chaque année ; il a augmenté de 23,5 % ces quatre dernières années (du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2015). La dotation en personnel de l'Office est restée inchangée.

27. L'Office des affaires juridiques de l'UNESCO compte 11 juristes, dont le Conseiller juridique, qui donnent des avis sur toutes les questions contractuelles, y compris les différends, la rédaction et la révision des projets de financement, les protocoles d'entente, les accords de partenariat, l'utilisation du nom et du logo de l'UNESCO, les instituts de catégories 1 et 2 et les ambassadeurs de bonne volonté. Il contribue aux travaux du Comité du Siège et du Comité des marchés en soumettant de nombreux documents, souvent dans un laps de temps très court, et donne des avis juridiques lors des réunions desdits comités. Il donne, aux fins de leur protection, des avis sur les privilèges et immunités de l'Organisation et de son personnel dans tous les pays dans lesquels l'UNESCO travaille, appuie les bureaux hors Siège, rédige et commente les accords conclus avec les pays hôtes, ainsi que ceux qui doivent être en place pour toute réunion tenue hors Siège. Les négociations correspondantes sont de plus en plus intenses et longues, les États membres étant moins disposés à accepter qu'elles sont essentielles, malgré les exigences clairement énoncées du cadre réglementaire de l'UNESCO.

28. L'Office des affaires juridiques donne également des avis sur diverses questions relatives aux ressources humaines, aux legs et à la Caisse d'assurance-maladie, et défend l'Organisation dans les procédures que des membres du personnel engagent devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail contre des décisions administratives ou disciplinaires. Cette dernière activité exige énormément de travail, la plupart des dossiers nécessitant de rédiger non seulement une réponse à l'appel, mais aussi une duplique à la réplique du membre du personnel.

29. L'Office des affaires juridiques appuie et conseille également le Conseil exécutif et la Conférence générale, ainsi que les organes conventionnels de l'UNESCO et d'autres organes intergouvernementaux. Il examine nombre des documents soumis à ces organes. Il assure également le secrétariat du Comité juridique et du Comité de vérification des pouvoirs de la Conférence générale et du Comité sur les conventions et recommandations du Conseil exécutif.

30. L'Office des affaires juridiques joue également un rôle important dans les activités normatives de l'Organisation (plus de 30 conventions, plus de 30 recommandations et 13 déclarations). Il remplit également les fonctions de dépositaire des conventions de l'UNESCO, recevant les instruments de ratification des États membres, prenant note des réserves et informant, par l'entremise de sa Section des traités, tous les États parties au traité et le Secrétariat de l'ONU.

31. Le Conseiller juridique et l'Office des affaires juridiques donnent des avis juridiques au Secrétariat, aux organes directeurs, aux organes conventionnels et intergouvernementaux, aux Comités des marchés et du Siège, ainsi qu'en ce qui concerne les accords, y compris avec les États membres, interprétant et commentant le cadre juridique de l'Organisation et le respect de ses règles, règlements et procédures.

Gestion des questions et des services juridiques

32. Outre le fait que de nombreux services juridiques d'organismes des Nations Unies ont accru leurs effectifs, beaucoup ont révisé leurs méthodes afin de rationaliser leur travail, se demandant, par exemple, s'il fallait « facturer » ou « imputer » les avis juridiques aux services demandeurs et mettre en place un formulaire officiel pour s'assurer que les demandes d'avis contiennent une question juridique clairement énoncée et s'accompagnent des informations et des documents requis. Cela peut également être utile pour s'assurer que les questions soumises au service sont effectivement de nature juridique et requièrent effectivement son avis.

33. Sur ces points, les organismes des Nations Unies adoptent différentes approches :

- Plusieurs services juridiques se sont demandé s'il fallait « facturer » les services ou en « imputer » le coût à des « clients » au sein de l'organisation. En général, les conseillers juridiques sont défavorables à cette approche. Souvent, cependant, lorsqu'une tâche ou un projet d'importance nécessite un apport substantiel du service juridique, le service demandeur contribue au financement d'un poste dédié ou supplémentaire.
 - La possibilité de facturer les services n'a pas, à ce jour, été examinée par l'Office des affaires juridiques de l'UNESCO. Compte tenu, cependant, de sa charge sans cesse croissante de travail, notamment du temps supplémentaire considérable consacré à l'examen des accords et des protocoles d'entente afférents aux fonds et projets extrabudgétaires, il faudra peut-être l'envisager (FITOCA, postes de projet, par exemple).
- Quelques services juridiques ont mis en place un formulaire électronique ou papier. Les services qui l'ont fait rendent compte d'une certaine rationalisation – questions mieux définies, contextualisées, informations et documents de référence. D'autres, qui l'envisageaient, ont décidé de ne pas le faire, craignant que cela décourage les demandes ou soit perçu comme excessivement bureaucratique.
 - L'Office des affaires juridiques de l'UNESCO a indiqué aux hauts fonctionnaires du Secrétariat les questions qui devaient lui être adressées et suivra les demandes d'avis pendant un certain temps avant de décider d'introduire ou non un système formel d'admission.
- La mesure dans laquelle les services juridiques du système des Nations Unies donnent des avis sur les règlements financiers et les règles de gestion financière, les statuts et les règlements du personnel, les procédures de passation des marchés, les règlements intérieurs des organes statutaires, etc., dépend de la structure de ces services, de l'existence de juristes dans d'autres services, et de la culture ou de la pratique de l'organisation. Dans la plupart des organismes, les collègues chargés des finances, des ressources humaines et des achats administrent et appliquent les règles et règlements pertinents, ne sollicitant le service juridique que pour les questions complexes d'interprétation, les cas où leur application est difficile et la rédaction de modifications ou de révisions. Les conseillers juridiques d'autres organismes des Nations Unies ont confirmé qu'il fallait que les amendements aux règlements et règles soient adressés au service juridique pour y être rédigés, complétés et validés. En ce qui concerne l'Office des affaires juridiques de l'UNESCO, trois observations s'imposent :
 - L'application des règles et des règlements pertinents relève du service ou du secteur concerné, des avis n'étant demandés à l'Office que pour les questions complexes d'interprétation ou les cas où leur application est difficile.
 - Les projets d'amendements aux règlements et règles doivent être examinés par l'Office des affaires juridiques.

- Le Secrétaire de la Conférence générale, du Conseil exécutif et des commissions, comités et autres organes subsidiaires aide le Président à conduire les débats, à assurer le respect du règlement intérieur et à appliquer les procédures. Si de graves difficultés surgissent dans l'interprétation des règles ou d'autres questions de procédure, on peut consulter le Secrétaire de la Conférence générale, le Secrétaire adjoint ou le Conseiller juridique. Il en va de même en ce qui concerne les organes conventionnels et les organes intergouvernementaux.

34. Face à la tendance – dont les conseillers juridiques des organismes des Nations Unies observent qu'elle se développe – qui consiste à solliciter de l'Office des affaires juridiques des avis sur des questions non strictement juridiques ou sur des questions qui peuvent contenir un élément juridique, mais sur lesquelles il est demandé à l'Office des avis non seulement juridiques, mais également plus larges, le conseiller juridique se retrouve dans une position difficile.

35. Par exemple, les questions relatives à la pratique des organes directeurs, conventionnels et intergouvernementaux relèvent, de par les connaissances et les informations requises, du secteur concerné. Le rôle de l'Office est de donner des avis sur des questions qui peuvent surgir dans l'interprétation de textes juridiques en tenant compte, également, de la pratique concernée.

36. À l'occasion, le conseiller juridique est invité à se prononcer non seulement sur des questions juridiques ou des éléments juridiques d'une décision politique, administrative ou opérationnelle, mais aussi sur la décision elle-même. Parfois, cela va plus loin, le conseiller étant approché pour un avis définitif sur une question qui relève des États membres. Il importe de bien comprendre le rôle du service et du conseiller juridiques, qui est de donner une interprétation indépendante et objective du cadre réglementaire de l'organisation.

V. RÔLE DE L'OFFICE DES AFFAIRES JURIDIQUES DANS LES CONVENTIONS ET AUTRES INSTRUMENTS NORMATIFS

37. L'UNESCO exerce une importante fonction normative, élaborant et adoptant des conventions internationales, des recommandations et des déclarations. Bien que les différents instruments aient une genèse et un effet spécifiques, la coordination assurée par l'UNESCO est essentielle et l'Office des affaires juridiques a naturellement un rôle à jouer en sus du secteur concerné.

38. L'Office des affaires juridiques remplit la fonction de dépositaire des conventions, établit, pour chaque Conférence générale, un rapport sur le suivi de l'application des instruments normatifs¹⁵ et maintient, sur le Web, une base de données sur tous les instruments normatifs.

39. Le secteur de programme assure le secrétariat de l'Assemblée générale des États parties aux conventions de l'UNESCO et des réunions de leurs organes subsidiaires ou comités. L'Office l'y aide par des avis juridiques.

¹⁵ À sa 33^e session, la Conférence générale a invité la Directrice générale à lui soumettre, à chacune de ses sessions, « un document d'information qui contiendra des indications sur les activités normatives envisagées à l'UNESCO et un rapport global sur l'ensemble des instruments normatifs de l'Organisation, et plus particulièrement sur l'état des ratifications des conventions, avec les commentaires du Conseil exécutif à ce sujet » (résolution 33 C/88).