

COMMISSION DES QUESTIONS ADMINISTRATIVES, FINANCIERES
ET JURIDIQUES

PROCES-VERBAL PROVISOIRE DE LA NEUVIEME SEANCE

Hôtel Leamington, Minneapolis
Vendredi 6 juin 1958, a 9 h.45

PRESIDENT : M. S. KHANACHEI (Arabie Saoudite)

SOMMAIRE

	<u>Page</u>
1. Adoption du troisième rapport de la Commission	2
2. Amendements au Règlement intérieur de l'Assemblée de la Santé (suite)	2

Note : Les rectifications au présent procès-verbal provisoire doivent parvenir au Chef de la Section des Actes officiels, Organisation mondiale de la Santé, Palais des Nations, Genève, Suisse, avant le 31 juillet 1958.

1. ADOPTION DU TROISIEME RAPPORT DE LA COMMISSION (document All/AFL/30)

Le Dr. MELLEBYE (Norvège), Rapporteur, donne lecture du projet de troisième rapport de la Commission.

Décision : La section relative au barème des contributions pour 1959 et les sections 1 à 8 sont adoptées sans observation.

M. KITTANI (Irak) appelle l'attention des membres de la Commission sur une erreur qui s'est glissée dans le texte anglais de la section 9 du projet de rapport. Dans le nouveau texte proposé pour l'article 99 du Règlement intérieur, les mots "of the" ont été omis entre les mots "closing" et "session".

Décision : La section 9, compte tenu de la correction apportée par le délégué de l'Irak, et la section 10 du projet de rapport sont adoptées. L'ensemble du rapport est ensuite adopté.

2. AMENDEMENTS AU REGLEMENT INTERIEUR DE L'ASSEMBLEE DE LA SANTE : Point 7.7 de l'ordre du jour (résolution EB21.R51; documents All/AFL/3 et All/AFL/25) (suite)

M. HANES (Etats-Unis d'Amérique) déclare que sa délégation propose d'amender le Règlement intérieur de l'Assemblée de la Santé, et plus particulièrement l'article 67, afin qu'à l'avenir, à compter de la Douzième Assemblée mondiale de la Santé, le budget annuel de l'OMS soit considéré comme une "question importante" et ne puisse par conséquent être adopté qu'à la majorité des deux tiers.

La proposition des Etats-Unis se fonde sur la Constitution de l'OMS, mais M. Hanes tient à préciser qu'il ne propose pas d'amender la Constitution elle-même. Il est dit à l'alinéa a) de l'Article 60 de la Constitution : "Les décisions de l'Assemblée de la Santé à prendre sur des questions importantes sont acquises à la majorité des deux tiers des Etats Membres présents et votant. L'amendement proposé par les Etats-Unis a simplement pour but de faire admettre que le budget de l'Organisation est une question importante. En un sens, c'est l'une des questions les plus importantes que l'Assemblée mondiale de la Santé examine chaque année, étant donné que les décisions de l'Assemblée relatives au budget influent tant sur l'ampleur que sur l'orientation des travaux que l'Organisation entreprendra au cours de l'année suivante.

La proposition des Etats-Unis a une autre raison d'être. De l'avis de la délégation des Etats-Unis, les questions ayant trait au budget de l'Organisation ont des répercussions importantes à l'égard non seulement de l'Organisation elle-même, mais aussi de presque tous les Etats Membres. Il peut en être ainsi en raison de la contribution qu'un Etat Membre verse à l'Organisation et, à ce sujet, il convient de ne pas oublier que les contributions versées aux organisations internationales sont un poste important de l'ensemble du budget de bien des pays. Dans d'autres cas, le budget de l'OMS présente une importance particulière pour certains Etats Membres du fait qu'il vise les projets qui doivent être exécutés dans ces pays et au profit de leurs habitants.

Le budget est donc bien une question importante non seulement pour l'Organisation mais pour chaque Etat Membre, et c'est pourquoi, lorsqu'il est soumis chaque année à l'approbation des Membres de l'Organisation, il doit bénéficier de leur appui à une majorité écrasante. L'idéal serait que cette approbation soit unanime. Cet idéal est impossible à atteindre, mais le budget doit satisfaire les aspirations et recevoir l'approbation des deux tiers des Etats Membres au moins.

M. Hanes rappelle que depuis longtemps, l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale du Travail adoptent leur budget à la majorité des deux tiers, ce qui n'a soulevé aucune difficulté de procédure. En outre, en avril 1958, le Conseil exécutif de l'UNESCO, où siègent vingt-quatre pays, a décidé à l'unanimité de modifier la procédure appliquée à l'UNESCO et d'adopter une procédure analogue à celle que la délégation des Etats-Unis propose maintenant pour l'OMS. Lorsqu'il a adopté la proposition tendant à modifier la procédure suivie, le Conseil exécutif de l'UNESCO a été particulièrement sensible aux arguments présentés en faveur de cette proposition par les représentants de pays situés dans toutes les régions du monde, notamment par les représentants des pays peu développés.

M. Hanes n'entend pas indiquer que l'OMS doive modifier le système appliqué simplement parce que l'UNESCO ou l'ONU ont un système différent, mais il estime très souhaitable que les organisations internationales appliquent les mêmes méthodes, en particulier lorsqu'il s'agit de questions financières et administratives. Le Sous-Directeur général, à propos d'un autre point, a déjà indiqué les difficultés tenant à ce que les pratiques financières ne sont pas uniformes.

M. Hanes a été heureux de constater, au cours d'entretiens privés avec les délégués d'autres Etats Membres, que la proposition des Etats-Unis était accueillie très favorablement. Certaines des questions qui lui ont été posées au sujet de cette proposition méritent d'être examinées.

Certains délégués ont demandé si la proposition des Etats-Unis n'était pas en fait un moyen d'empêcher, ou du moins de rendre très difficile à l'avenir l'augmentation continue du budget que l'on constate d'un exercice à l'autre. M. Hanes peut donner à la Commission l'assurance que telle n'était pas l'intention des Etats-Unis en proposant cette résolution et que telle n'est pas non plus son intention à l'égard des budgets de l'OMS en général. Le budget de l'OMS s'est accru considérablement depuis 1948. Il suffit pour s'en assurer de considérer les budgets ordinaires et, mieux encore, de tenir compte de toutes les sources auxquelles l'OMS peut puiser : fonds du programme élargi d'assistance technique, fonds partagés avec le FISE et fonds spéciaux tels que celui du programme d'éradication du paludisme.

Cette augmentation est un bon signe et le Gouvernement des Etats-Unis approuve le principe selon lequel l'OMS doit se développer chaque année tant que les services dont le monde a besoin excèdent ceux que l'Organisation est en mesure de fournir. Les débats antérieurs de la Commission ont montré qu'il est nécessaire que l'OMS entreprenne de nouveaux travaux dans des domaines aussi différents que celui de l'assainissement ou des aspects sanitaires de l'utilisation de l'énergie atomique à des fins pacifiques. D'autre part, l'Organisation doit poursuivre et étendre l'oeuvre utile à laquelle elle se consacre depuis bien des années. Mais s'il est normal et souhaitable que cette action s'étende, la prudence impose certaines limites. Tout d'abord, il faut éviter que les

contributions des Etats Membres de l'OMS n'augmentent au point de grever lourdement certains budgets nationaux. Ensuite, toute proposition tendant à étendre les activités de l'OMS doit se justifier non seulement en égard à son utilité mais aussi en égard aux autres activités qu'il serait possible d'entreprendre. Si abondantes que soient les ressources dont dispose l'OMS, celles-ci seront gaspillées si on ne dispose pas également de personnes hautement qualifiées pour en prévoir et en surveiller l'utilisation. Le nombre des personnes qualifiées dont on peut s'assurer les services pour l'exécution des programmes est nettement limité, et le nombre des personnes capables d'acquérir la formation voulue, au cours d'une année quelconque, est également limité. Et ce n'est pas non plus parce que l'on disposera de crédits plus importants que l'on pourra former en moins de temps un spécialiste dûment qualifié.

Il n'est donc pas vrai que les Etats-Unis souhaitent qu'à l'avenir les budgets de l'OMS cessent d'augmenter. Ils espèrent seulement que ces augmentations ne seront pas inutiles. La seule manière de s'en assurer est d'insister pour que les budgets soient établis de façon à bénéficier de l'appui de la plupart des Etats Membres.

En présentant sa proposition, la délégation des Etats-Unis n'a pas l'intention de donner aux budgets annuels de l'OMS un caractère statique. Ce serait là de toute façon chose impossible. En appliquant au budget la règle de la majorité des deux tiers, on ne limiterait que les propositions excessives tendant soit à empêcher les augmentations normales et judicieuses, soit à augmenter le

budget au point que les Etats Membres ne seraient pas en mesure de l'alimenter ou que les crédits ne pourraient pas être utilement employés. La règle de la majorité des deux tiers est également une garantie dans les cas où il y a partage à peu près égal des voix, ce qui a presque toujours pour effet de favoriser l'adoption de positions extrêmes.

Certaines délégations ont estimé que l'adoption de la proposition des Etats-Unis risquait de donner lieu à des débats sans fin sur les questions budgétaires et d'empêcher tout accord sur le niveau du budget. De l'avis de M. Hanes, ces craintes ne sont pas fondées, pas plus qu'elles n'étaient justifiées dans les autres organisations qui appliquent la règle de la majorité des deux tiers. En outre, chaque Assemblée mondiale de la Santé est tenue de prévoir des crédits pour assurer le fonctionnement continu de l'Organisation, et il n'est pas concevable qu'une Assemblée puisse manquer de le faire.

La Commission est également saisie d'un autre projet d'amendement au Règlement intérieur - à savoir le projet de résolution proposé par la délégation du Costa Rica. Tout en rendant hommage à l'esprit dont s'inspire ce projet, M. Hanes déclare qu'il ne pourra l'appuyer. Les délégations ont eu amplement le temps d'examiner la proposition des Etats-Unis qui a été présentée à l'Assemblée précédente et qui, comme chacun le savait devait être à nouveau soumise à la présente Assemblée.

Le Gouvernement des Etats-Unis croit sincèrement que sa proposition contribuera à renforcer l'OMS et aidera l'Organisation à aborder, avec lucidité et guidée par un objectif commun à tous, les problèmes toujours plus

grands qui se poseront et à mettre toujours mieux à profit les occasions qui lui seront offertes de se mesurer à ces nouveaux problèmes. M. Hanes demande à tous les délégués d'accorder la plus grande attention au projet de résolution des Etats-Unis.

Le Dr VARGAS-MENDEZ (Costa Rica) a écouté avec le plus grand intérêt le discours du délégué des Etats-Unis. Personne ne contestera que le budget est une question très importante. Mais ce n'est pas ce dont il s'agit. Le projet de résolution présenté par le Costa Rica n'est pas en opposition avec le projet des Etats-Unis. Il tend simplement à assurer que l'Assemblée examinera la proposition sous tous ses aspects, conformément aux attributions qui lui sont reconnues aux termes de la Constitution. Le Dr Vargas-Mendez fait observer que dans sa lettre du 21 mars 1958 - qui est citée dans le document ALL/AFL/3 - le représentant des Etats-Unis auprès des organisations internationales à Genève proposait que les dispositions du projet de résolution des Etats-Unis ne soient applicables qu'aux budgets postérieurs à celui de 1959.

Le Dr Vargas-Mendez ne pense pas, comme le délégué des Etats-Unis, que le budget de l'Organisation ait des répercussions profondes à l'égard des Etats Membres. Les contributions que versent les Etats Membres représentent l'effort minimum qu'ils peuvent faire en faveur de l'OMS. De légères augmentations dans le budget n'ont jamais donné lieu à des protestations à l'OMS ni dans les autres organisations.

Quant aux observations du délégué des Etats-Unis qui ont trait à la méthode appliquée par les autres organisations, le Dr Vargas-Mendez reconnaît qu'une certaine uniformité est souhaitable, mais il ne pense pas que l'on doive atteindre ce but aux dépens de la personnalité propre de l'Organisation.

Il rappelle que les procédures suivies par l'Assemblée pour l'examen du programme et du budget ont été soumises au Conseil exécutif. On pourrait peut-être soumettre également au Conseil le projet de résolution des Etats-Unis. Le Conseil pourrait alors présenter un rapport à la prochaine Assemblée en l'accompagnant, s'il le juge bon, d'une recommandation en faveur de l'adoption du projet de résolution.

Le Dr STROBL (Autriche) appuiera la proposition des Etats-Unis. Du point de vue juridique, un amendement à l'article 67 du Règlement intérieur est compatible avec la première phrase de cet article, qui est ainsi conçue : "les décisions de l'Assemblée de la Santé sur les questions importantes sont prises à la majorité des deux tiers des membres présents et votant". De plus, aux termes de l'Article 17 de la Constitution, l'Assemblée de la Santé est habilitée à arrêter son propre règlement.

De façon générale, l'inconvénient du vote à la majorité simple tient à ce que le résultat dépend parfois de la manière dont une ou deux personnes ont voté. Pour les questions importantes, il est préférable qu'il y ait une grande marge entre la majorité et la minorité.

Si l'amendement des Etats-Unis est adopté, les dispositions du Règlement intérieur de l'Organisation se trouveront en harmonie avec celles de l'article 19 du règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui dispose que le budget est adopté à la majorité des deux tiers.

Le Dr HABERNOLL (République fédérale d'Allemagne) appuiera le projet de résolution des Etats-Unis. Dans toute collectivité, le budget est l'une des questions les plus importantes que les autorités sont appelées à régler; il doit donc être approuvé à une large majorité.

Bien que l'alinéa a) de l'Article 50 de la Constitution de l'OMS ne mentionne pas les questions budgétaires au nombre des questions qui doivent être tranchées à la majorité des deux tiers, l'alinéa b) de cet article fournit la base juridique qui permet d'ajouter de nouvelles catégories de questions devant être tranchées à cette majorité. Le projet de résolution des Etats-Unis repose donc sur une base juridique solide et devrait être adopté par la Commission.

Le Dr ALLARIA (Argentine) appuiera également le projet de résolution des Etats-Unis. Il confirme que son pays a été avisé du projet d'amendement à l'article 67 du Règlement intérieur en temps voulu pour pouvoir l'examiner sous tous ses aspects. Les autorités argentines estiment que la règle de la majorité des deux tiers amène les personnes chargées de prendre des décisions en matière budgétaire à prendre mieux conscience de leurs responsabilités, et a en même temps pour résultat de permettre un examen plus approfondi de ces questions. En Argentine, toutes les questions relatives à l'investissement de fonds sont tranchées à la majorité des deux tiers.

Le Dr Allaria souscrit sans réserve à la déclaration du délégué des Etats-Unis et ne peut appuyer la manière de voir du délégué du Costa Rica.

M. SANCHEZ VIGIL (Nicaragua) déclare que, depuis la réunion du Conseil exécutif à Washington, où le budget de l'OSP a été approuvé, sa délégation est arrivée à la conclusion qu'une simple majorité est dangereuse en matière budgétaire. Lorsque l'on procède au vote sur des questions de cette nature, notamment au sein de petits comités, il est toujours possible que l'absence d'un membre ou quelque malentendu entraînent une décision prise à une très faible majorité et ne reflétant pas l'opinion de l'organe en question. Tel n'a pas été le cas à Washington, mais quelque chose d'analogue pourrait bien se produire. Le Conseil exécutif a ramené les \$4 000 000 demandés

par le Directeur de l'OSP pour son programme à \$3 300 000; à la suite de cette décision, on a dû réduire les projets relatifs aux bourses d'études et aux activités dans les pays qui étaient les points les plus importants du programme.

M. Sanchez Vigil n'ignore pas que le Directeur général de l'OMS a établi avec soin le budget de l'Organisation pour 1959 et que l'Assemblée l'a adopté à l'unanimité. La règle de la majorité des deux tiers pourrait donc apparaître inutile. Mais, par souci d'ordre et de méthode, M. Sanchez Vigil appuiera le projet de résolution des Etats-Unis.

M. KITTANI (Irak) dit que la Commission sait parfaitement que la question du vote du budget a été examinée en détail lors des Assemblées précédentes et qu'elle connaît également l'opinion du Gouvernement irakien sur ce point.

Il ne met pas en doute les motifs qui ont inspiré la délégation des Etats-Unis, mais il reconnaît que la question du vote du budget est une question sur laquelle les deux délégations ne sont pas du même avis.

On a évoqué la procédure suivie par l'ONU pour le vote du budget. L'article 18 de la Charte des Nations Unies dispose que le budget doit être adopté à la majorité des deux tiers, mais il n'y a pas de dispositions analogues dans la Constitution de l'OMS. Il serait intéressant de rechercher à quoi cela tient. M. Kittani croit qu'au moment où la Constitution de l'Organisation a été élaborée, on a cherché à comprendre le budget au nombre des questions qui doivent être tranchées à la majorité des deux tiers.

Il reconnaît, comme le délégué des Etats-Unis, que le budget est une "question importante". Mais chaque point de l'ordre du jour constitue une question importante. En outre, il ne s'agit pas de l'importance du budget, mais bien de l'intérêt qu'il y aurait à changer une procédure qui est appliquée depuis longtemps et qui a toujours donné satisfaction.

institutions spécialisées. L'ensemble de la question doit donc être examiné en regard à sa nature intrinsèque et uniquement en fonction de la structure de l'OMS.

M. Kittani rappelle que lorsque la question a été examinée à des Assemblées précédentes, il n'y a même jamais eu une simple majorité en faveur d'une modification du Règlement intérieur dans le sens proposé par les Etats-Unis, et aucun fait récent ne permet de penser que la situation s'est modifiée.

Le Dr CHING WU (Chine) appuiera le projet de résolution des Etats-Unis; il considère que l'exposé du délégué des Etats-Unis est à la fois raisonnable et convaincant.

M. SAITA (Japon) dit que la question du niveau du budget est importante dans n'importe quelle institution. A l'OMS, qui dépend entièrement des contributions de ses Membres, elle revêt une importance encore plus grande, en raison du rôle des Etats Membres tant en matière financière que dans l'élaboration du programme.

La procédure suivie dans d'autres organisations, notamment à l'Organisation des Nations Unies et à l'Agence internationale de l'Énergie atomique, semble être judicieuse. Dans ces organisations, la règle de la majorité des deux tiers pour le vote du budget s'est révélée satisfaisante et n'a créé aucune confusion ni difficulté. C'est pourquoi le Japon a pris note avec intérêt de la décision de l'UNESCO d'inscrire la question de la majorité des deux tiers pour le vote du budget à l'ordre du jour de son Conseil exécutif. La délégation japonaise a appuyé, au Conseil exécutif de l'UNESCO, la modification proposée, et elle a partagé sur ce point l'avis des délégués de la République Arabe Unie, du Venezuela, de l'Iran, de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, de l'Espagne et de la France.

Il est vrai que l'OMS est, sous certains rapports, différente des autres organisations, mais il n'y a aucune raison de ne pas décider que les questions importantes devront être tranchées à une forte majorité des Membres de l'OMS.

Le Costa Rica a proposé de renvoyer l'examen de la proposition des Etats-Unis à la prochaine Assemblée, afin de permettre au Conseil exécutif de l'étudier à sa session de janvier lorsqu'il abordera l'examen du programme et du budget. Mais, la question que le Conseil exécutif examinera est très différente de celle dont la Commission est actuellement saisie et est sans rapport aucun avec le présent débat. M. Saita ne voit donc pas pourquoi on devrait différer l'examen du projet de résolution des Etats-Unis.

Il propose que la Commission vote par appel nominal sur le projet de résolution des Etats-Unis.

M. BOUCHER (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord) appuie sans réserve la proposition que le délégué des Etats-Unis a présentée de façon si convaincante.

L'objet de cette proposition est parfaitement logique et l'adoption du projet servirait au mieux les intérêts de l'Organisation. M. Boucher pense aussi que c'est une question qui peut et doit être tranchée dès maintenant. Il n'est pas nécessaire, à son avis, de renvoyer la question au Conseil exécutif.

Le Professeur JDANCOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) a examiné avec la plus grande attention la proposition des Etats-Unis et il estime que les arguments avancés en sa faveur sont parfaitement fondés. Ce qui importe avant tout c'est que l'Organisation ait un budget stable et, pour cela, il faut que le budget soit appuyé par une solide majorité. Quelques délégués pensent qu'il y aurait un certain lien entre la question de procédure pure, qui a trait à la majorité, et la question de fonds, qui touche au volume du budget.

Le Professeur Jdanov ne voit pas qu'il y ait un rapport quelconque entre les deux questions. Le budget de l'OMS vient d'être adopté à l'unanimité; il signifie pourtant, pour l'URSS seule, une augmentation de sa contribution de plus de 300 000 dollars. Il est indispensable que la volonté de la majorité se manifeste fermement lorsqu'il s'agit d'une question aussi importante que le budget; et c'est pourquoi le Professeur Jdanov appuiera la proposition des Etats-Unis.

M. JEFFREY (Nouvelle-Zélande) dit que, comme d'autres délégués l'ont souligné, on ne peut nier l'importance des décisions relatives au budget. C'est grâce à ces décisions qu'il est possible d'élaborer des programmes judicieux. La délégation des Etats-Unis, pour des raisons que M. Jeffrey comprend fort bien, a proposé de consacrer l'importance des questions budgétaires en les considérant comme des questions importantes devant être tranchées à la majorité des deux tiers et non à la majorité simple.

M. Jeffrey a suivi, avec la plus grande attention, les arguments invoqués en faveur de la proposition des Etats-Unis, mais il a conclu qu'il ne peut l'appuyer. Si les questions budgétaires devaient être tranchées à une majorité plus forte, il serait plus difficile de parvenir à des décisions. Le budget a été adopté à l'unanimité mercredi mais le fait ne se reproduira que rarement. La majorité en faveur du budget sera, beaucoup plus souvent, inférieure aux deux tiers. Ainsi, le budget de 1957 a été adopté à une très faible majorité. La proposition des Etats-Unis, bien qu'inspirée des motifs les plus élevés, pourrait amener à des impasses, et il serait plus difficile de parvenir à des solutions de compromis sans acrimonie ou sans débat prolongé.

L'Assemblée doit tendre vers ce qui est non seulement souhaitable mais aussi pénible et réalisable. M. Jeffrey doute que l'adoption de la proposition des Etats-Unis soit d'une aide quelconque à cet égard ou permette de créer le

climat propice à l'élaboration de programmes hardis. Or de tels programmes sont le propre d'organisations saines, vigoureuses et en plein épanouissement. C'est pourquoi M. Jeffrey s'abstiendra lors du vote sur la proposition des Etats-Unis

Le projet de résolution présenté par le délégué du Costa Rica tend à ce que l'ensemble de la question soit renvoyé au Conseil exécutif. Cette méthode n'a pas encore été employée, mais M. Jeffrey pense que ce serait une bonne solution.

Le Dr GARCIA (Philippines) pense, comme les autres délégués, que l'exemple que le délégué des Etats-Unis a fait au sujet de sa proposition est parfaitement clair. Le délégué des Etats-Unis a dit que sa proposition avait pour objet de mettre fin à une situation qui risquait de compromettre l'harmonie des débats de l'Assemblée. Le Dr Garcia pense, comme le délégué des Etats-Unis, qu'il faut trancher la question dès maintenant. Il ne pourra donc appuyer la proposition du Costa Rica.

Le Dr BERNARD (France) partage, dans une large mesure, l'avis des précédents orateurs. La Commission n'est saisie que d'une proposition, celle des Etats-Unis, et aucun avis vraiment opposé ne s'est manifesté. Le délégué du Costa Rica, par exemple, a souligné qu'il n'était nullement opposé à cette proposition mais qu'il fallait examiner la question plus avant. La question que pose le projet de résolution du Costa Rica est la suivante : La Commission est-elle suffisamment renseignée quant au fond du problème ? Le Dr Bernard répond par l'affirmative. Comme l'a rappelé le représentant de l'Irak, l'Assemblée a eu maintes occasions d'examiner la question, et le Dr Bernard ne croit pas qu'il soit utile que le Conseil exécutif l'étudie plus avant. La Commission devrait se prononcer dès maintenant.

La délégation française pense que les questions budgétaires doivent être franchées à la majorité des deux tiers. L'expérience des Nations Unies et d'autres institutions spécialisées a prouvé que cette règle était utile et qu'elle n'avait aucun effet fâcheux. Le Dr Bernard estime qu'il faut adopter la proposition des Etats-Unis dès maintenant, car la situation actuelle le justifie. Le vote du budget est une question très importante et le deviendra plus encore, à mesure que le niveau du budget s'élèvera. Plus le temps passe, plus il y a de raisons que l'Assemblée adopte la règle des deux tiers pour les questions budgétaires. Le moment est également propice à cette modification. L'Assemblée s'est félicitée des résultats obtenus au cours de ces dix dernières années et de l'importance de la tâche accomplie. L'Assemblée aurait raison de décider que le montant actuel du budget justifie une modification de son Règlement intérieur. Le budget qui vient d'être adopté l'a été à l'unanimité. Décider que le budget sera voté à la majorité des deux tiers et non à la majorité simple répondrait donc pleinement aux vœux de l'Assemblée.

Le DIRECTEUR GENERAL s'excuse d'intervenir, mais il croit pouvoir renseigner utilement la Commission. Les débats sont évidemment influencés par l'optimisme tenant à ce que le budget de 1959 a été adopté à l'unanimité. Le Directeur Général pense devoir rappeler aux délégués qu'il n'en est pas toujours ainsi dans la vie de l'Organisation; il désire également souligner certaines des conséquences que pourrait avoir une décision de l'Assemblée aux termes de laquelle le budget devrait être approuvé à la majorité des deux tiers.

La conséquence la plus importante est peut-être celle qui touche à l'application de l'Article 60 de la Constitution. L'article 57 du Règlement intérieur de l'Assemblée - celui qu'il est proposé d'amender - est l'exacte répétition du paragraphe a) de cet Article 60. Quant au paragraphe c), il est ainsi libellé :

- c) Le vote, au sein du Conseil et des commissions de l'Organisation, sur des questions de nature similaire s'effectuera conformément aux dispositions des paragraphes a) et b) du présent article.

Si donc la proposition soumise à la Commission était adoptée, le Conseil exécutif serait également tenu à la règle des deux tiers pour ses décisions relatives au budget. Le Directeur général ne pense pas que quelqu'un ait encore souligné cette conséquence assez importante du projet d'amendement. Ce qui a amené le Directeur général à y penser, ce sont les remarques du délégué du Nicaragua au sujet du vote du budget de l'OSP par son Comité exécutif et des risques qu'entraînent les petites minorités.

Le point autour duquel tourne toute la discussion est la thèse suivante laquelle le budget de l'OMS est une "question importante". S'il fallait énumérer toutes les affaires importantes dont l'Assemblée est appelée à connaître, il y en aurait beaucoup qui, logiquement, sembleraient devoir être décidées à la majorité des deux tiers, y compris peut-être l'élection du Directeur général. De toute façon, le mot "important" n'a qu'une valeur relative. Au risque de paraître ne pas avoir le sens des réalités, le Directeur général doit dire que, personnellement, il ne considère pas l'adoption du budget de l'Organisation comme aussi importante que celle de son programme de travail.

Il a appris avec un grand intérêt qu'en Argentine les décisions budgétaires d'ordre national sont prises à une majorité des deux tiers. C'est là un fait important qu'il ignorait.

Le délégué de la Nouvelle-Zélande a demandé dans quelle mesure la proposition soumise à la Commission serait véritablement utile. A ce propos, le Directeur général pense qu'il serait peut-être bon d'examiner de plus près les événements de ces cinq ou six dernières années. A son avis, leurs caractéristiques - longueur des débats et faibles majorités - ont été déterminées par deux facteurs : le plafond fixé par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique pour sa contribution à l'OMS et le problème du retour des Membres inactifs ainsi que l'utilisation des contributions qu'ils verseraient. Aujourd'hui que ces deux facteurs ont cessé de jouer, il y a de bonnes raisons d'espérer que les longues discussions d'autrefois ne recommenceront plus. D'autre part, si l'on exige une majorité des deux tiers, on risque - de l'avis du Directeur général - de se heurter à un grave problème : celui des minorités qui deviennent les arbitres de la situation. Le fait que l'expérience des autres organisations ne fournit aucun exemple d'une telle situation n'en diminue nullement la possibilité théorique.

On a mentionné les usages qui règnent dans d'autres institutions. A cet égard, le Directeur général rappelle à la Commission que la fixation d'une majorité des deux tiers pour les décisions d'ordre budgétaire aux Nations Unies et à l'OIT allait très loin dans le sens opposé à celui du changement que propose aujourd'hui la délégation des Etats-Unis, car c'était autrefois l'unanimité qui était requise à la Société des Nations et à l'Organisation internationale du Travail.

Au cours de la discussion, un fait important a été mentionné, à savoir que, dans le cas de l'UNESCO, son Conseil exécutif a été chargé d'étudier les conséquences de la règle des deux tiers et de faire rapport à la session suivante de la Conférence de l'UNESCO.

Le délégué de l'Irak a dit qu'il croyait savoir qu'une tentative avait été faite pour inclure dans la Constitution de l'OMS une disposition exigeant la majorité des deux tiers pour les décisions relatives au budget. Le fait est exact : si l'on se reporte à la page 427 des Actes officiels No 79, on voit qu'il a été expliqué à la Dixième Assemblée mondiale de la Santé qu'une proposition semblable avait été examinée par la Conférence internationale de la Santé de 1944 où la Constitution de l'OMS a été rédigée, et que cette proposition avait été rejetée par 22 voix contre 3. Le Directeur général tient à souligner qu'à l'Organisation des Nations Unies comme à l'OIT, la disposition selon laquelle les décisions relatives au budget sont prises à la majorité des deux tiers figure dans la Charte de la première et dans la Constitution de la seconde. Cette disposition n'a pas été introduite dans la Constitution de l'OMS, non point parce qu'elle n'a jamais été étudiée mais parce qu'après l'avoir étudiée, les auteurs de la Constitution de l'OMS l'ont rejetée.

Enfin, la Constitution de l'OMS ne comprend aucune disposition relative au vote du budget. Une proposition avait été faite dans ce sens mais elle a été écartée.

M. PASTINEN (Finlande) pense que l'adoption de la proposition des Etats-Unis serait sage et viendrait à son heure.

Sir Arcot MUDALIAR (Inde) félicite le délégué des Etats-Unis de son remarquable discours; il ne voit rien à reprendre dans cette intervention qui témoigne d'un grand sens politique. La difficile question dont la Commission est saisie comporte de nombreuses répercussions. D'Assemblée en Assemblée, le débat sur le plafond budgétaire a absorbé beaucoup de temps et a pris maintes fois un tour passionné. La délégation indienne accueillera avec faveur toute mesure qui aura pour effet d'abréger la procédure conduisant à l'adoption du budget.

On a émis l'opinion qu'il ne serait pas nécessaire de modifier la Constitution de l'Organisation au cas où la proposition des Etats-Unis serait adoptée et qu'il suffirait de modifier le Règlement intérieur de l'Assemblée pour préciser que le budget est une "question importante". Sir Arcot Mudaliar n'en est pas certain et il pense que les remarques faites par le Directeur général sur ce point sont tout à fait justes. L'Assemblée pourrait décider plus tard que bien d'autres questions sont également importantes. Peut-être, par exemple, la question du choix des personnes qui doivent être désignées comme membres du Conseil exécutif pourrait être considérée comme importante; elle a d'ailleurs retenu l'attention de la Commission pendant une heure et demie le jour précédent. Maintes difficultés surgissent dès que l'on tente de définir quelles sont les questions importantes. Bien que Sir Arcot ne soit pas lui-même une autorité en matière constitutionnelle, il croit donc que la Commission devrait examiner avec soin si ce n'est pas la Constitution plutôt que le Règlement intérieur qu'il y aurait lieu de modifier au cas où la proposition des Etats-Unis serait adoptée. La disposition visant cette question figure en effet à la fois dans la Charte des Nations Unies et dans la Constitution de l'OIT.

On a rappelé que 24 gouvernements étaient convenus d'amender le Règlement intérieur de l'UNESCO pour exiger l'adoption du budget à la majorité des deux tiers au lieu de la majorité simple. Sir Arcot est très familiarisé avec les travaux de l'UNESCO, ayant fait partie de son Conseil exécutif pendant six ans dont deux en qualité de Président. Quand la Conférence de l'UNESCO s'est réunie à New Delhi en 1946, le budget présenté par le Directeur général fut augmenté de \$1 000 000, la décision étant prise à une faible majorité. C'est à la suite de cette décision que la clause restrictive fut introduite. Sir Arcot doute qu'un fait analogue se produise jamais à l'OMS où les délégués sont des médecins qui ont, certes, le cœur chaud, mais aussi la tête froide. Il n'y a jamais eu la moindre probabilité de voir le projet de budget du Directeur général être augmenté par l'Assemblée de la Santé. En outre, les activités de l'UNESCO sont complètement différentes de celles de l'OMS. Elles n'ont pas autant d'importance immédiate et certaines d'entre elles peuvent toujours être ajournées sans conséquence grave.

On a parlé des discussions qui ont eu lieu les années précédentes sur le budget. Que s'est-il exactement passé ? Le projet de budget, une fois établi par le Directeur général et soumis au Conseil exécutif, a fait l'objet d'un examen prolongé. A l'Assemblée, ce sont jusqu'à trois ou quatre chiffres différents qui ont été proposés par diverses délégations; la décision finale a été parfois prise à une faible majorité, d'autres fois à une forte majorité. C'est là une procédure tout à fait démocratique qui devrait naturellement plaire à tous les pays démocratiques.

Lorsque fut établi son premier budget, qui était alors de 5 ou 6 millions de dollars, l'OMS ne comptait que quelques Etats Membres. Aujourd'hui, les Etats membres sont nombreux et les problèmes relatifs aux plus récents sont d'une telle ampleur et d'une telle urgence que le Directeur général a été contraint de suggérer certains moyens pour s'y attaquer. Les pays plus avancés sont également forcés de prendre des dispositions. C'est pour cela que le volume du budget de l'OMS a augmenté avec les années. En 1952, il était d'environ \$9 000 000; celui de cette année est un peu inférieur à \$15 000 000.

L'expérience montre que, quelle que soit l'étendue de la majorité qui a adopté le budget, on observe toujours certains mécontentements. Même si le budget est approuvé à la majorité des deux tiers, il pourra toujours y avoir un tiers d'insatisfaits.

Sir Arcot a noté qu'au cours de la discussion la proposition des Etats-Unis avait surtout été soutenue par les délégations dont les gouvernements fournissent la majeure partie des ressources financières de l'Organisation. Pour sa part, le Gouvernement des Etats-Unis a versé généreusement chaque année une contribution égale à un tiers du budget, sans laquelle l'OMS aurait été paralysé. Cependant, il faut se rappeler que le budget de l'OMS n'est pas le seul qui serve à financer les opérations exécutées dans un pays quelconque. D'autres sources existent aussi, par exemple le FISE, les programmes d'assistance bilatérale et multilatérale, le programme d'assistance technique, et l'OMS participe encore à toutes ces activités soit en envoyant du personnel soit d'une autre manière.

La question de la procédure conduisant à l'adoption du budget est négligée de difficultés. Sir Arcot ne désire pas élever d'obstacles à l'adoption de la proposition des Etats-Unis - qui, d'après les déclarations déjà faites par d'autres délégués semble devoir être approuvée - mais il réserve son opinion et

au cas où la mise en oeuvre de la proposition se révélerait difficile, il ne manquera pas de rouvrir le débat.

Le Dr ALAN (Turquie) exprime la conviction de sa délégation que les activités sanitaires de l'OMS présentent une très grande importance car elles affectent le bien-être des peuples. Or, toutes ces activités dépendent du budget de l'Organisation et la question du budget est donc elle aussi de la plus haute importance. C'est pourquoi le Dr Alan appuie chaleureusement la proposition du représentant des Etats-Unis.

M. MONCK (Canada) a été profondément impressionné par les considérations développées au cours du débat, et surtout par l'argumentation convaincante du délégué des Etats-Unis. Cette argumentation a pleinement établi le fondement juridique de la proposition, à savoir que le budget est une question importante et qu'il devrait par conséquent être adopté par la majorité des deux tiers de l'Assemblée. M. Monck a été cependant heureux de constater que le représentant des Etats-Unis ne s'est pas limité à cette argumentation juridique. Si sa délégation appuie la proposition des Etats-Unis, c'est parce qu'elle est convaincue que l'acceptation de celle-ci aura pour effet d'empêcher l'adoption de budgets déraisonnables. Il serait déraisonnable en effet de prévoir un budget trop faible, car il est normal et sain que le budget d'une organisation comme l'OMS s'accroisse avec le temps. D'un autre côté, il serait tout aussi déraisonnable de prévoir un budget trop élevé, car on grèverait exagérément ainsi les budgets nationaux des Etats Membres, compte tenu de toutes les autres charges qu'ils doivent supporter. Il faut aussi se rappeler que certaines propositions risquent de pécher par manque

de réalisme, en ce sens que l'OMS ne serait pas en mesure de recruter ou de former le personnel correspondant. Pour ces diverses raisons, M. Monck appuie la proposition des Etats-Unis.

M. BRADY (Irlande) félicite le délégué des Etats-Unis de l'exposé remarquable par lequel il a appuyé sa proposition. Il accepte pleinement les raisons qui ont amené celui-ci à la présenter. D'un point de vue général, il inclinera à approuver la suggestion en faveur de l'adoption du budget à la majorité des deux tiers, mais il se demande s'il y a intérêt à vouloir atteindre ce résultat par le moyen d'une règle de procédure. Il aurait peut-être envisagé la proposition dans un esprit plus favorable si celle-ci visait à modifier la Constitution de l'Organisation. Il partage l'opinion du délégué de la Nouvelle-Zélande sur les effets pratiques qu'entraînerait l'acceptation de la proposition des Etats-Unis; aussi, s'abstiendra-t-il au moment du vote. Son abstention ne devra pas être interprétée comme traduisant simplement l'acceptation de l'état de choses actuel dans le domaine budgétaire, mais, de l'avis de son Gouvernement, la procédure suivie jusqu'ici a très bien fonctionné, du moins, en ce qui concerne la fixation du plafond budgétaire.

M. Brady pense que la proposition des Etats-Unis est susceptible d'entraîner certaines difficultés dans l'examen du budget. Mais on peut aussi élever contre elle une objection plus sérieuse : il est douteux qu'en fait, sur une longue période, la proposition permette d'atteindre le résultat visé, car, faute d'être incorporée à la Constitution, elle risque d'être par la suite modifiée selon une procédure relativement simple.

Le Dr VANNUGLI (Italie) déclare que l'opinion de son Gouvernement concernant la proposition des Etats-Unis a déjà été exprimée lors de la précédente Assemblée, et que le but et la portée de cette proposition se dégagent de façon plus nette encore des débats de la présente session. Il désire simplement rappeler aux délégués le sentiment de satisfaction générale qui a été provoqué par l'adoption unanime du budget de 1959. Il est convaincu que ce sentiment traduit la conscience d'avoir fourni une base solide pour les travaux futurs de l'Organisation.

Le Dr GOOSSENS (Belgique) reconnaît que l'adoption du budget est certainement une chose importante, mais il y a incontestablement d'autres questions importantes comme l'a indiqué le Directeur général, et il appartient à l'Assemblée de se prononcer à ce sujet.

La délégation belge a examiné les répercussions défavorables que pourrait avoir l'adoption de la proposition des Etats-Unis - notamment les difficultés sur lesquelles le délégué de la Nouvelle-Zélande a appelé l'attention. Elle a toutefois abouti à la conclusion que, si des discussions risquent de surgir au sein de l'Assemblée, la proposition contribuerait finalement à accroître la cohésion. C'est pourquoi elle l'appuiera.

Le Dr PYUNG HAK LEE (Corée) appuie énergiquement la proposition des Etats-Unis. Il n'existe pas de question plus importante que le niveau du budget, et la décision sur ce point doit donc être obtenue à la majorité des deux tiers de l'Assemblée. Le délégué de l'Irak a émis l'idée que toutes les questions dont l'OMS est appelée à s'occuper sont importantes, et le Directeur général a souligné le caractère relatif de la notion d'importance. Pour sa part, le Dr Pyung Hak Lee

demeure convaincu que le budget est la plus importante de toutes les questions dont l'Organisation ait à s'occuper.

Le Dr CUIEEL (Venezuela) déclare approuver chaleureusement la proposition des Etats-Unis. A son avis, la situation serait nettement améliorée si le budget était adopté à la majorité des deux tiers. Avec la majorité simple, des situations difficiles se présenteront forcément de temps à autre lors de l'adoption du budget.

Le Dr HABERNOLL (République fédérale d'Allemagne) a écouté avec intérêt les explications du Directeur général, mais il continue à penser que les questions relatives au budget rentrent dans le champ d'application de l'Article 60 de la Constitution, c'est-à-dire qu'elles devraient être tranchées à la majorité des deux tiers.

Le Professeur SIGURJONSSON (Islande) rappelle qu'à l'Assemblée précédente plusieurs délégations, y compris celle de l'Islande, tout en estimant que le budget constitue incontestablement une question importante, avaient exprimé la crainte que la règle de la majorité des deux tiers n'aboutisse à une impasse. Il demeure convaincu que des précautions supplémentaires s'imposent si l'on veut éviter de se trouver dans une telle situation, étant donné surtout l'expérience acquise au cours des précédentes Assemblées. Il n'estime pas par conséquent pouvoir voter actuellement pour la proposition des Etats-Unis et appuie la proposition du représentant du Costa Rica tendant à renvoyer la question au Conseil exécutif pour étude.

M. SEKYI (Ghana) ne met pas en doute les mobiles qui ont incité la délégation des Etats-Unis à soumettre sa proposition. En revanche, il éprouve certains

doutes quant à l'utilité de celle-ci, Il partage l'avis des délégués qui ont craint que l'acceptation de la proposition n'aboutisse à une impasse lorsqu'il faudra se prononcer sur le niveau du budget. Il redoute également que l'acceptation de la proposition ne donne à une minorité de l'Assemblée le pouvoir de faire obstruction à des mesures souhaitées par la majorité. C'est ainsi qu'une zone géographique déterminée pourrait s'opposer au reste du monde. Il pourra suffire d'un tiers de l'Assemblée pour bloquer des propositions jugées souhaitables d'un point de vue monétaire.

Le représentant du Ghana ne pourra pas voter en faveur de la proposition des Etats-Unis tant que ses doutes n'auront pas été dissipés. Il résulte d'autre part de l'expérience que le Règlement intérieur actuel n'a pas donné lieu à des variations déraisonnables dans le niveau du budget.

Dans son projet de résolution, le représentant du Costa Rica a demandé que la question fasse l'objet d'une étude plus approfondie. On a prétendu que le Conseil exécutif n'aurait pas grand chose à apporter à la suite d'une nouvelle étude mais M. Sekyi est partisan d'accorder au Conseil le bénéfice du doute sur ce point. Dans une matière telle que le budget, dont on s'accorde à reconnaître l'importance il serait regrettable de prendre une décision précipitée. M. Sekyi appuie par conséquent la proposition du Costa Rica et, en ce qui concerne le fond de la question, il s'abstiendra lors du vote sur la proposition des Etats-Unis.

Le Dr ANDERSEN (Danemark) estime que la question du budget et du plafond budgétaire est la plus importante de celles dont l'O.M.S. ait à s'occuper et il appuiera donc la proposition des Etats-Unis.

La séance est levée à midi.