

COMITÉ PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

Trente et unième session

**NEUVIÈME RAPPORT ANNUEL DU DIRECTEUR GÉNÉRAL
SUR L'AMÉLIORATION DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS
OCTROYÉS PAR LES ÉTATS À L'ORGANISATION**

NEUVIÈME RAPPORT ANNUEL DU DIRECTEUR GÉNÉRAL SUR L'AMÉLIORATION DES PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS OCTROYÉS PAR LES ÉTATS À L'ORGANISATION

Contexte

1. La Constitution de l'OIM dispose que l'Organisation « jouira des privilèges et immunités qui sont nécessaires pour exercer ses fonctions et atteindre ses objectifs ». Elle précise par ailleurs que les représentants des États Membres et les fonctionnaires de l'OIM jouiront des privilèges et immunités nécessaires au libre exercice de leurs fonctions.
2. Le 26 novembre 2013, le Conseil a adopté la résolution n° 1266 relative à l'amélioration des privilèges et immunités octroyés par les États à l'Organisation, par laquelle il invitait « les États Membres, observateurs et autres dans lesquels l'Organisation mène des activités à accorder à celle-ci des privilèges et immunités fondamentalement analogues à ceux auxquels les institutions spécialisées de Nations Unies ont droit conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947) ».
3. En adoptant la résolution n° 1266, le Conseil a reconnu que l'octroi de privilèges et immunités est nécessaire pour « garantir l'indépendance et le bon fonctionnement de l'Organisation ». Il a souligné la « nécessité d'assurer l'équité et la justice entre les États lors de la création d'un contexte favorable à un tel fonctionnement ». En outre, il s'est déclaré préoccupé par l'incohérence entre les privilèges et immunités dont jouit l'Organisation dans les différents États, et a relevé les coûts élevés, y compris les coûts transactionnels, qu'entraîne la mise en œuvre d'activités en l'absence d'une reconnaissance pleine et entière des privilèges et immunités de l'Organisation.
4. En 2016, l'Accord régissant les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations a été approuvé par le Conseil et l'Assemblée générale des Nations Unies, et signé par le Directeur général de l'OIM et le Secrétaire général des Nations Unies. Sur la base de cet accord, l'OIM est réputée être une organisation apparentée des Nations Unies.
5. Depuis 2014, l'OIM présente un rapport annuel sur l'amélioration des privilèges et immunités octroyés par les États à l'Organisation. S'il est vrai que le nombre d'États et de territoires reconnaissant les privilèges et immunités de l'Organisation a constamment augmenté au fil des ans, l'OIM reste néanmoins confrontée à d'importantes difficultés pour que ses privilèges et immunités soient pleinement reconnus. Du fait de ces difficultés, les membres du personnel de l'OIM en poste dans certains États y bénéficient d'un traitement moins favorable que le personnel d'autres organisations des Nations Unies qui travaillent dans le même lieu d'affectation, ou que d'autres membres du personnel de l'OIM en poste ailleurs dans le monde. Ces difficultés se traduisent aussi par l'obligation faite à l'OIM de payer des impôts directs et indirects, alors qu'elle devrait être exonérée de tout impôt, et d'exécuter des décisions de justice, alors qu'elle devrait jouir de l'immunité de juridiction devant les tribunaux nationaux et de l'immunité d'exécution des décisions de justice nationales.

Situation actuelle

6. Le présent rapport couvre la période allant du 1^{er} septembre 2021 au 31 août 2022 (« période considérée »). Actuellement, l'OIM jouit de privilèges et immunités obéissant aux critères énoncés dans la résolution n° 1266 dans 102 des 185 États Membres, États observateurs et autres États et territoires dans lesquels elle mène des activités (« États et territoires concernés »). Cela signifie

que 83 États et territoires concernés n'accordent pas à l'Organisation des privilèges et immunités obéissant aux critères énoncés dans la résolution.

7. Pendant la période considérée, un accord (conclu avec la République démocratique populaire lao) répondant aux critères énoncés dans la résolution n° 1266 est entré en vigueur.

8. Cette section du rapport examine plus en détail les privilèges et immunités précis énoncés dans la Convention de 1947, la mesure dans laquelle ils sont accordés à l'OIM, et les difficultés engendrées par leur non-reconnaissance. Ces difficultés se posent non seulement dans les États avec lesquels il n'existe pas d'accord, mais aussi dans des États qui ont certes conclu un accord satisfaisant avec l'OIM mais où subsistent néanmoins des problèmes. L'analyse ci-après n'aborde pas tous les privilèges et immunités, mais uniquement ceux qui posent à l'OIM des difficultés particulières.

Privilèges et immunités concernant les biens, les fonds et les avoirs de l'Organisation

9. L'article III de la Convention de 1947 traite des privilèges et immunités concernant les biens, les fonds et les avoirs des institutions spécialisées.

Immunité de juridiction

10. L'article III, section 4 de la Convention de 1947 prévoit l'« immunité de juridiction », sauf dans la mesure où il a été renoncé à cette immunité dans un cas particulier. Le terme « immunité de juridiction » englobe non seulement les procédures judiciaires, mais aussi toute action devant une autorité nationale ayant un caractère administratif ou exécutif.

11. Pour que cette immunité de juridiction n'entrave pas l'accès à la justice, l'article IX, section 31 de la Convention de 1947 oblige les institutions spécialisées à prévoir des « modes de règlement appropriés » pour deux types de différends : a) les différends en matière de contrats ou autres différends de droit privé ; et b) les différends dans lesquels serait impliqué un fonctionnaire d'une institution spécialisée dont l'immunité n'a pas été levée. Les contrats et accords conclus par l'OIM avec des parties externes prévoient un autre mécanisme de règlement des différends, généralement l'arbitrage exécutoire. En outre, concernant les questions d'emploi, l'OIM prévoit un système interne d'administration de la justice pour les membres du personnel en activité et les anciens membres du personnel qui souhaitent contester une décision administrative (en formant une demande de révision devant la Commission paritaire d'appel de l'OIM et le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail).

12. L'article III, section 4 de la Convention de 1947 dispose par ailleurs que « la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution ». L'immunité d'exécution empêche l'exécution ultérieure de tout jugement par la saisie d'avoirs ou des mesures comparables.

13. L'immunité de juridiction de l'OIM, y compris l'immunité d'exécution, n'est pas reconnue dans 37 des 185 États et territoires concernés. Bien que l'OIM prévienne des mécanismes internes de règlement des différends du travail, il est néanmoins arrivé que des membres du personnel engagent des poursuites contre l'Organisation devant des juridictions nationales. Pendant la période considérée, elle a reçu des citations à comparaître devant des juridictions locales d'au moins neuf États pour plus de 20 affaires concernant des différends opposant des membres du personnel en activité ou d'anciens membres du personnel à l'Organisation.

Inviolabilité des locaux et des archives

14. L'article III, section 5 de la Convention de 1947 dispose que les locaux des institutions spécialisées sont inviolables. Cette inviolabilité signifie que leurs biens et avoirs sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte. En outre, à l'article III, section 6, la Convention de 1947 précise que les archives sont inviolables en quelque endroit qu'elles se trouvent.

15. L'inviolabilité des locaux et des archives de l'OIM n'est pas reconnue dans 37 des 185 États et territoires concernés. Étant donné que ses responsabilités l'amènent souvent à recueillir des données personnelles sur les migrants, la capacité de l'Organisation à s'acquitter de sa mission d'aide et de protection des migrants se trouve amoindrie dans les États et territoires où l'inviolabilité de ses locaux, documents et archives n'est pas reconnue.

Exonération fiscale

16. L'article III, section 9 de la Convention de 1947 dispose que les institutions spécialisées, leurs avoirs, revenus et autres biens sont exonérés de tout impôt direct (à l'exception de la rémunération de services d'utilité publique). Ce même article prévoit en outre l'exonération des droits de douane à l'égard d'objets importés pour un usage officiel, ainsi que l'exonération des droits de douane à l'égard des publications. L'exonération de tout impôt direct comprend, sans s'y limiter, l'exonération des cotisations obligatoires aux régimes nationaux de sécurité sociale (par exemple les cotisations au titre des soins de santé et les cotisations de retraite) pour les membres du personnel des institutions spécialisées.

17. L'article III, section 10 de la Convention de 1947, prévoit en outre l'exonération de tout impôt indirect, ce qui comprend, sans s'y limiter, les taxes à la vente entrant dans le prix des biens mobiliers ou immobiliers. Selon l'Annuaire juridique des Nations Unies (1986), un impôt est réputé indirect s'il est payé par le fabricant ou le fournisseur puis répercuté sur l'acheteur dans le cadre du prix à payer.

18. L'OIM n'est pas exonérée d'impôts directs dans 37 des 185 États et territoires concernés. Elle n'est pas non plus exonérée d'impôts indirects dans 50 des 185 États et territoires concernés. Le paiement d'impôts non seulement détourne des fonds de l'OIM vers le Trésor des États qui prélèvent l'impôt, mais il a aussi des conséquences négatives concrètes pour les membres du personnel de l'OIM. Par exemple, ceux-ci peuvent être obligés de cotiser à deux régimes de sécurité sociale, le régime national et celui de l'OIM, pour obtenir des prestations d'assurance maladie, ce qui peut représenter un lourd fardeau financier. Le mémorandum d'accord conclu entre l'OIM et la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies exclut le personnel de l'OIM de toute participation à la Caisse des pensions s'il cotise à un régime national de sécurité sociale. Dès lors, dans les États où l'OIM est tenue de cotiser à un régime national de sécurité sociale, les membres du personnel concernés sont privés de la possibilité de participer à la Caisse des pensions.

Privilèges et immunités accordés aux fonctionnaires de l'Organisation

19. L'article VI de la Convention de 1947 traite des privilèges et immunités applicables aux fonctionnaires.

Immunité de juridiction des fonctionnaires

20. L'article VI, section 19 a) de la Convention de 1947 dispose que les fonctionnaires jouissent de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis par eux en leur qualité officielle. Cette

immunité est une condition essentielle pour que les fonctionnaires puissent s'acquitter de leurs fonctions officielles en toute indépendance.

21. Les fonctionnaires de l'OIM ne jouissent pas de l'immunité de juridiction pour leurs activités officielles dans 33 des 185 États et territoires concernés. En raison de cette absence d'immunité, les membres du personnel de l'Organisation et les activités qu'ils mènent pour exécuter le mandat et les fonctions de l'OIM risquent d'être surveillés par les autorités nationales en application du droit national, ce qui nuit au fonctionnement indépendant de l'Organisation.

Exonération de tout impôt sur les traitements et émoluments versés aux membres du personnel

22. L'article VI, section 19 b) de la Convention de 1947 dispose que les fonctionnaires des institutions spécialisées jouissent de l'exonération d'impôts en ce qui concerne les traitements et émoluments qui leur sont versés. La justification de cette immunité est énoncée dans la résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 13 (I) du 13 février 1946, qui dispose que la seule solution qui soit équitable pour tous les Membres de l'Organisation et qui réalise l'égalité parmi le personnel consiste à exonérer des impôts nationaux les traitements et allocations versés par l'Organisation.

23. Les membres du personnel de l'OIM recrutés sur le plan international ne sont pas exonérés de l'impôt sur leurs traitements et émoluments dans 34 des 185 États et territoires concernés. Ce chiffre est plus élevé encore en ce qui concerne le personnel recruté sur le plan local, qui ne jouit pas de cette exonération dans 61 des 185 États et territoires concernés. Les traitements des membres du personnel de l'OIM sont établis conformément aux barèmes des traitements appliqués par les Nations Unies. Ceux-ci reflètent deux montants : un traitement net auquel s'ajoute le montant de la contribution du personnel, déterminé conformément à un taux approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies, ce qui donne le traitement brut.

24. Dans certains pays où les membres du personnel de l'OIM ne jouissent pas de l'exonération d'impôt sur leurs traitements et émoluments, le traitement qui leur est versé est brut, et non net, étant entendu qu'ils s'acquitteront eux-mêmes des impôts nationaux auxquels ils sont assujettis. Cette façon de procéder signifie qu'une part des fonds devant être utilisés aux fins de l'exécution du mandat de l'OIM va dans les caisses des États qui prélèvent l'impôt. Dans le même temps, si les membres du personnel de l'OIM recevaient un traitement net, assujetti à l'impôt national et sans remboursement de l'Organisation, ils seraient payés moins que leurs homologues d'autres organisations du système des Nations Unies. Cette situation nuit fortement à la capacité de l'OIM d'attirer les candidats les plus qualifiés quand les autres organisations du système des Nations Unies proposent des conditions d'emploi plus favorables.

Immunité à l'égard des mesures restrictives relatives à l'immigration

25. L'article VI, section 19 c) de la Convention de 1947 dispose que les fonctionnaires, de même que leurs conjoints et les membres de leur famille vivant à leur charge, ne sont pas soumis aux mesures restrictives relatives à l'immigration. En outre, l'article VIII, section 28 oblige les États à délivrer aux fonctionnaires des visas, lorsqu'ils sont nécessaires, « dans le plus bref délai possible ».

26. Les membres du personnel de l'OIM ne jouissent pas de l'immunité à l'égard des mesures restrictives relatives à l'immigration dans 41 des 185 États et territoires concernés. Dans un État, des visas de courte durée sont octroyés à l'Organisation, ce qui entraîne des renouvellements fréquents pour des durées variables et engendre des difficultés en ce qui concerne leur délivrance. Cette situation nuit à la capacité de l'OIM et de son personnel de planifier et mettre en œuvre leurs activités dans un environnement prévisible.

Futurs efforts visant à améliorer la reconnaissance des privilèges et immunités de l'Organisation

27. Le Directeur général prend acte avec satisfaction des efforts constructifs faits par un certain nombre d'États pendant la période considérée pour élaborer des accords bilatéraux visant à reconnaître les privilèges et immunités de l'Organisation conformément à la résolution n° 1266. Pour que des progrès puissent être enregistrés à cet égard, il est fondamental que le Conseil continue de se mobiliser en faveur d'une amélioration des privilèges et immunités de l'Organisation. Il est donc important qu'il reste saisi de la question et qu'il réitère son appel aux États Membres et observateurs, et aux autres États et territoires dans lesquels l'Organisation mène des activités, pour qu'ils accordent à celle-ci des privilèges et immunités répondant aux critères énoncés dans la résolution n° 1266.