

COMITÉ PERMANENT DES PROGRAMMES ET DES FINANCES

Trente-troisième session

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

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

Introduction

1. Le présent rapport est publié près de dix ans après l'adoption par le Conseil de la résolution n° 1266 du 26 novembre 2013 relative à l'amélioration des privilèges et immunités octroyés par les États à l'Organisation. Ce rapport offre une excellente occasion de faire le point sur les progrès réalisés et les difficultés qui subsistent dans ce domaine.

Contexte

2. Avant d'adopter la résolution n° 1266 du Conseil, les États Membres avaient examiné la question des privilèges et immunités octroyés à l'OIM à la douzième session du Comité permanent des programmes et des finances (13-14 mai 2013). Dans le document qu'elle avait soumis au Comité permanent, intitulé Privilèges et immunités (SCPF/96), l'Administration avait noté qu'étant donné que l'OIM ne bénéficiait pas de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies ni de la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, elle concluait des accords bilatéraux en la matière. Cette situation avait donné lieu « à une grande diversité dans les privilèges et immunités accordés par les différents États, et à d'importants décalages par rapport aux privilèges et immunités types accordés aux autres organisations intergouvernementales »¹.

3. À l'époque, de nombreux États Membres étaient d'avis que l'OIM devait bénéficier « de la protection contre toute ingérence indue, de l'immunité de juridiction et de l'exonération fiscale ». Ils avaient également noté que l'insuffisance des privilèges et immunités « alourdissait considérablement le fardeau pesant sur la structure de base, et empêchait l'Organisation d'effectuer des tâches fondamentales, comme recruter du personnel local, ouvrir des comptes en banque ou louer des bureaux. Elle avait également des incidences sur son efficacité et, par conséquent, sur le rapport qualité-prix du point de vue des donateurs et des bénéficiaires². ».

4. La question des privilèges et immunités de l'OIM avait ensuite été examinée lors de réunions du Groupe de travail sur la réforme budgétaire (15 mai, 28 juin, 26 juillet et 23 septembre 2013). Le Groupe de travail avait relevé que l'amélioration des privilèges et immunités de l'OIM était une mesure qui permettrait « d'aider l'OIM à régler les problèmes liés à ses fonctions sollicitées à l'excès »³. Il avait ensuite fait observer que « l'absence d'accord approprié avec le pays hôte faisait obstacle à un fonctionnement dans de bonnes conditions d'économie et d'efficacité, et qu'elle était en outre une source d'inégalité entre les États Membres » et « qu'une amélioration des accords avec les pays hôtes permet[tait] de réaliser des gains d'efficacité par l'octroi d'exonérations fiscales qui rédui[saient] les dépenses de l'OIM dans un pays donné »⁴.

5. À la suite de ces discussions, le Conseil avait adopté la résolution n° 1266. Dans le préambule, le Conseil avait souligné « la nécessité d'assurer l'équité et la justice entre les États lors de la création

¹ OIM, Conseil, Amélioration des privilèges et immunités octroyés par les États à l'Organisation – et projet de résolution (document MC/2390 du 17 octobre 2013), paragraphes 5 et 6.

² OIM, Comité exécutif, Rapport du Comité permanent des programmes et des finances sur sa douzième session (document MC/EX/729 du 3 juin 2013), paragraphe 48.

³ OIM, Groupe de travail sur la réforme budgétaire, Amélioration des privilèges et immunités octroyés par les États à l'Organisation – et projet de résolution (version révisée) (seizième réunion, 26 juillet 2013), paragraphe 10.

⁴ OIM, Comité permanent des programmes et des finances, Groupe de travail sur la réforme budgétaire – Rapport du Président (document SCPF/110 du 17 octobre 2013), paragraphes 11 et 12.

d'un contexte favorable » et avait déclaré qu'il convenait de veiller « à ne placer aucun État dans une situation indûment favorable ». Le Conseil avait également exprimé sa préoccupation quant aux difficultés rencontrées par l'Organisation pour exercer ses fonctions et réaliser ses objectifs en raison de l'absence d'application cohérente des privilèges et immunités, et avait relevé les « efforts et [l]es coûts transactionnels importants pour les États comme pour l'Organisation, ainsi que [le] fardeau additionnel que fai[sait] peser cette situation sur la structure de base de l'Organisation ».

6. Le premier paragraphe du dispositif de la résolution n° 1266 exprime clairement le point de vue du Conseil selon lequel la solution la plus appropriée pour améliorer les privilèges et immunités de l'OIM serait que « les États Membres, observateurs et autres dans lesquels l'Organisation mène des activités [...] accorde[nt] à celle-ci des privilèges et immunités fondamentalement analogues à ceux auxquels les institutions spécialisées des Nations Unies ont droit conformément à la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (1947) ».

7. L'article 23, paragraphe 1 de la Constitution dispose que l'OIM « jouira des privilèges et immunités qui sont **nécessaires** pour exercer ses fonctions et atteindre ses objectifs » (caractères gras ajoutés). La résolution n° 1266 est importante, car elle rend compte du constat du Conseil selon lequel les privilèges et immunités « nécessaires » sont ceux qui sont « fondamentalement analogues » à ceux énoncés dans la Convention de 1947. Il convient en outre de noter que le Conseil estimait que l'OIM devait se voir octroyer des privilèges et immunités « fondamentalement analogues » à ceux énoncés dans la Convention de 1947 avant même que l'Accord sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation internationale pour les migrations soit conclu et approuvé par le Conseil et l'Assemblée générale des Nations Unies en 2016. Le statut d'organisation apparentée des Nations Unies dont dispose aujourd'hui l'OIM confirme l'importance de veiller à ce que l'Organisation jouisse du même niveau de privilèges et immunités que les autres organisations du système des Nations Unies.

Situation actuelle

8. Le présent rapport couvre la période allant du 1^{er} septembre 2022 au 31 août 2023. Pendant la période considérée, l'OIM a conclu deux nouveaux accords, l'un avec la Barbade et l'autre avec le Suriname, qui satisfont aux critères énoncés dans la résolution n° 1266 du Conseil.

9. En outre, en septembre 2022, un nouveau cadre régissant le statut et les opérations de l'Organisation des Nations Unies au Danemark a été établi par la conclusion d'un nouvel accord entre l'Organisation des Nations Unies et le Royaume du Danemark relatif au statut des bureaux des Nations Unies au Royaume du Danemark. Qui plus est, cet accord s'applique mutatis mutandis aux autres Bureaux du système des Nations Unies, y compris les institutions spécialisées et les organisations apparentées, à la faveur d'un échange de lettres distinct. En octobre 2022, l'OIM et le Danemark ont procédé à un échange de lettres permettant l'application de l'accord à l'OIM. Cet accord constitue une reconnaissance encourageante du fait que les organisations apparentées des Nations Unies devraient être traitées de la même manière que l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées, une approche qui est au cœur de la résolution n° 1266 du Conseil.

10. Lorsque la résolution n° 1266 du Conseil a été adoptée en 2013, l'OIM jouissait des privilèges et immunités obéissant aux critères énoncés dans cet instrument (« ensemble des privilèges et immunités ») dans 78 États. Au moment de la rédaction du présent rapport, l'OIM jouissait de l'ensemble des privilèges et immunités dans 104 États Membres, observateurs et autres pays et lieux où elle mène des activités (« États et territoires concernés »), ce qui signifie que 82 États et territoires concernés n'accordaient pas à l'Organisation des privilèges et immunités obéissant aux critères énoncés dans la résolution.

11. L'absence des privilèges et immunités suivants ou leur application incomplète entraînent des difficultés opérationnelles et financières particulières pour l'OIM.

a) *Immunité de juridiction.* Conformément à l'article III, section 4 de la Convention de 1947, les institutions spécialisées, leurs biens et avoirs, en quelque endroit qu'ils se trouvent et quel qu'en soit le détenteur, jouissent de l'immunité de juridiction, sauf dans la mesure où elles y ont expressément renoncé dans un cas particulier. L'immunité de juridiction protège la capacité de l'Organisation à exercer ses fonctions en toute indépendance. Elle permet aussi à l'Organisation de s'acquitter de ses fonctions officielles sans qu'une action en justice ne soit engagée contre elle devant les juridictions nationales. Ce type d'affaires prend généralement du temps, requiert des conseils juridiques spécialisés en accord avec la législation et les traditions des différents systèmes juridiques nationaux, et détourne les ressources limitées de l'OIM des programmes et projets dont elle est chargée. L'immunité de juridiction de l'OIM n'est pas reconnue dans 36 des 186 États et territoires concernés.

b) *Inviolabilité des locaux et des archives.* 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. L'invocabilité des locaux et des archives n'est pas reconnue dans 36 des 186 États et territoires concernés.

c) *Exonération fiscale.* 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, et des droits de douane à l'égard des publications. L'article III, section 10 de la Convention de 1947 prévoit par ailleurs la remise ou le remboursement des taxes indirectes imposées sur des achats importants destinés à un usage officiel. L'OIM n'est pas exonérée des impôts directs dans 36 des 186 États et territoires concernés. Elle n'est pas non plus exonérée des impôts indirects dans 49 des 186 États et territoires concernés.

d) *Immunité de juridiction des fonctionnaires.* 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. Les fonctionnaires de l'OIM ne jouissent pas de l'immunité de juridiction pour leurs activités officielles dans 32 des 186 États et territoires concernés.

e) *Exonération de tout impôt sur les traitements et émoluments.* 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. 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 33 des 186 États et territoires concernés, et les membres du personnel recrutés sur le plan local ne bénéficient pas d'une telle exonération dans 60 des 186 États et territoires concernés.

f) *Immunité à l'égard des mesures restrictives relatives à l'immigration.* 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 ». Les membres du personnel de l'OIM ne jouissent pas de l'immunité à l'égard des mesures restrictives relatives à l'immigration dans 40 des 186 États et territoires concernés.

Difficultés récurrentes concernant les privilèges et immunités de l'OIM

12. La Directrice générale tient à souligner certaines difficultés et questions actuelles concernant les privilèges et immunités de l'Organisation qui sont apparues devant des juridictions nationales et à l'occasion de la négociation d'accords bilatéraux.

Exercice de la compétence nationale à l'égard de réclamations en matière d'emploi présentées par des membres du personnel de l'OIM

13. L'article 14 de la Constitution de l'OIM dispose que le Directeur général nomme le personnel conformément au statut du personnel adopté par le Conseil. Le Statut unifié du personnel de l'OIM est entré en vigueur le 1^{er} mars 2011 pour tous les membres du personnel de l'OIM dans le monde, quels que soient leur nationalité, leur permis de séjour, leur catégorie de personnel ou leur type de contrat.

14. Au titre du chapitre 11 du Statut unifié du personnel, le Conseil de l'OIM a établi un système interne d'administration de la justice selon lequel les réclamations en matière d'emploi présentées par des membres du personnel sont examinées par des mécanismes internes, conformément aux procédures internes, et non par les juridictions nationales. En première instance, les membres du personnel peuvent former un recours contre une mesure administrative, une décision ou une omission en présentant une demande de révision. En deuxième instance, les membres du personnel peuvent former un recours devant la Commission paritaire d'appel. Enfin, ils peuvent porter l'affaire devant le Tribunal administratif de l'Organisation internationale du Travail. Ce tribunal est composé de sept juges de nationalités différentes jouissant de la plus haute considération morale et connus pour leur impartialité et leur intégrité, et réunissant les conditions requises pour exercer dans leurs États respectifs les plus hautes fonctions judiciaires.

15. Bien qu'un système interne d'administration de la justice soit à la disposition des membres de son personnel, l'OIM a été visée par plus de 28 réclamations en matière d'emploi présentées par d'anciens membres du personnel devant des juridictions nationales dans au moins 14 États au cours de la période considérée.

Saisie de fonds de l'OIM malgré l'immunité de juridiction et la protection contre toute ingérence

16. L'article III, section 4 de la Convention de 1947 dispose que les institutions spécialisées, leurs biens et avoirs « jouissent de l'immunité de juridiction ». L'immunité de juridiction s'étend aux mesures d'exécution. Par conséquent, une décision de justice ne peut être mise à exécution par la saisie des avoirs d'une organisation ou d'autres mesures comparables. Ce principe est renforcé par la dernière phrase de l'article III, section 4 de la Convention de 1947, qui dispose que la renonciation ne peut s'étendre à des mesures d'exécution. L'article III, section 5 prévoit en outre que les biens et avoirs des institutions spécialisées « sont exempts de perquisition, réquisition, confiscation, expropriation ou de toute autre forme de contrainte exécutive, administrative, judiciaire ou législative ».

17. Pendant la période considérée, des fonds de l'OIM ont été saisis sur des comptes bancaires de l'Organisation en application des décisions de deux juridictions nationales dans des États Membres où l'OIM jouit de l'immunité de juridiction et d'une protection contre toute ingérence en ce qui concerne ses biens et avoirs.

a) Dans un État Membre, deux anciens membres du personnel de l'OIM ont intenté une action en justice relevant du droit du travail contre l'Organisation devant des juridictions nationales, réclamant des paiements liés à leur emploi au titre de la législation nationale. Bien que l'OIM ait fait valoir son immunité de juridiction et d'exécution et que le Ministère des affaires étrangères soit intervenu pour défendre cette immunité, la juridiction nationale a ordonné le gel et la saisie de fonds

de l'OIM à hauteur de 256 800 dollars É.-U. destinés à être versés aux deux anciens membres du personnel. L'OIM a été informée en novembre 2022 que les fonds de l'Organisation avaient été transférés aux anciens membres du personnel.

b) Dans un autre État Membre, un fournisseur de services a intenté une action contre l'OIM devant une juridiction nationale pour demander le paiement de services qui, dans les faits, n'ont pas été fournis à l'OIM. En application des décisions de justice, environ 1 500 dollars É.-U. ont été saisis sur le compte bancaire de l'OIM dans le pays. L'OIM a sollicité l'aide du Ministère des affaires étrangères pour faciliter la restitution des fonds.

18. Dans deux autres États Membres où l'OIM jouit de l'immunité de juridiction, des juridictions ont ordonné la saisie de sommes sur les comptes bancaires de l'Organisation. L'OIM continue d'échanger avec les ministères des affaires étrangères de ces États, et les montants n'ont pas été saisis à ce jour.

Imposition des traitements et émoluments des membres du personnel

19. Aux termes de l'article VI, section 19 b) de la Convention de 1947, les « fonctionnaires [...] jouiront, en ce qui concerne les traitements et émoluments qui leur sont versés par les institutions spécialisées, des mêmes exonérations d'impôt que celles dont jouissent les fonctionnaires de l'Organisation des Nations Unies et dans les mêmes conditions ». Conformément à la résolution 76 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 7 décembre 1946 et à la pratique de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, le terme « fonctionnaires » désigne tous les membres du personnel, qu'ils soient recrutés sur le plan international ou local. La raison d'être de l'exonération de toute imposition sur les salaires est de garantir l'égalité des conditions de service, quels que soient la nationalité ou le statut de résident permanent. En outre, le principe d'égalité parmi les États suppose qu'aucun État ne doit tirer un avantage financier à l'échelle nationale de la présence de membres du personnel de l'OIM sur son territoire⁵.

20. Actuellement, les membres du personnel recrutés sur le plan international ne sont pas exonérés de l'impôt sur leurs traitements et émoluments dans 33 des 186 États et territoires concernés, et les membres du personnel recrutés sur le plan local ne bénéficient pas d'une telle exonération dans 60 des 186 États et territoires concernés.

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

21. Malgré les avancées progressives et constantes réalisées ces dix dernières années en vue d'améliorer les fondements juridiques sur lesquels reposent les privilèges et immunités de l'OIM, un nombre important d'États et de territoires concernés n'accordent toujours pas à l'OIM l'ensemble des privilèges et immunités prévus par le Conseil au titre de la résolution n° 1266. L'OIM continuera d'œuvrer avec les États à l'élaboration d'accords bilatéraux visant à garantir les privilèges et immunités prévus au titre de la résolution n° 1266. À cet égard, la Directrice générale prend acte avec satisfaction des efforts constructifs et constants faits par un certain nombre d'États pour élaborer des accords satisfaisants pendant la période considérée.

⁵ Ce principe a été consacré dans la résolution 78 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies du 7 décembre 1946, selon laquelle : « [e]n vue d'assurer l'application pleine et entière du principe d'égalité parmi les États Membres et du principe d'équité à l'égard du personnel des Nations Unies, [l'Assemblée générale décide] d'inviter les États Membres qui n'ont pas encore complètement exonéré de toute imposition les salaires et indemnités payés au titre du budget de l'Organisation, à prendre à bref délai toutes les mesures utiles en la matière ».

22. La Directrice générale considère qu'il serait bon que les difficultés récurrentes identifiées dans le présent rapport (exercice de la compétence nationale à l'égard de réclamations en matière d'emploi présentées par des membres du personnel de l'OIM, saisie de fonds de l'OIM malgré l'immunité de juridiction, et imposition des traitements et émoluments des membres du personnel) fassent l'objet d'une discussion plus approfondie au niveau technique entre l'Administration et les États Membres. La Directrice générale rappelle que le Groupe de travail sur les partenariats, la gouvernance et les priorités organisationnelles de l'OIM est habilité à procéder à un « [e]xamen des priorités et initiatives organisationnelles actuelles et futures et [à un] échange de vues sur la question ». La Directrice générale propose que le Comité permanent demande au Groupe de travail d'examiner les difficultés récurrentes auxquelles l'OIM est confrontée en ce qui concerne ses privilèges et immunités en vue d'identifier des solutions pour examen par le Comité permanent.