



Assemblée générale

Distr. générale
31 mai 2007
Français
Original : anglais

Soixante et unième session
Point 24 de l'ordre du jour
Corps commun d'inspection

Deuxième examen de l'application des accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies : fourniture de locaux de siège et d'autres facilités par les pays hôtes

Note du Secrétaire général

Le Secrétaire général a l'honneur de transmettre aux membres de l'Assemblée générale ses observations et celles du Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination sur le rapport du Corps commun d'inspection intitulé « Deuxième examen de l'application des accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies : fourniture de locaux de siège et d'autres facilités par les pays hôtes » (voir A/61/694).



Résumé

Les organisations du système des Nations Unies se félicitent dans l'ensemble des conclusions et recommandations du Corps commun d'inspection énoncées dans son rapport (voir A/61/694) dont le principal objectif est de recenser les meilleures pratiques dans la fourniture de locaux de siège et d'autres facilités aux organisations du système des Nations Unies en vertu des accords de siège conclus par elles. Il s'agit d'une étude utile qui contribuera au développement du droit et de la pratique de ces organisations. L'importance des examens périodiques des dispositions des accords de siège y est soulignée car ils permettent de s'assurer que les meilleures pratiques recensées soient intégrées aux accords en vigueur pour contribuer à l'instauration de pratiques et de politiques judicieuses et homogènes à l'échelle du système des Nations Unies. Tout en sachant que l'application de certaines des recommandations du rapport dresse des obstacles juridiques, les organisations notent que le Corps rappelle régulièrement aux États Membres qu'ils doivent s'acquitter de leurs obligations en vertu des accords de siège en vigueur.

I. Introduction

1. Le présent rapport est le deuxième d'une série qui examine les accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies. Là où le premier, intitulé « Examen des accords de siège conclus par les organisations du système des Nations Unies : aspects intéressant le personnel » (voir A/59/526), traitait des questions relatives à la réforme de la gestion des ressources humaines, celui-ci se concentre sur les locaux de siège et autres facilités, notamment sur la délivrance de visas, les questions fiscales, la liberté de circulation dans les pays hôtes et les questions de sécurité.

II. Observations générales

2. Les organisations du système des Nations Unies apprécient à leur juste valeur la portée, l'opportunité et la pénétration du rapport du Corps commun d'inspection et notent qu'il recense les accords qui règlent le statut des organisations et de leur personnel dans les pays hôtes et qui leur accordent certaines facilités ainsi que des privilèges et immunités pour qu'ils puissent exercer leurs fonctions avec efficacité et en toute indépendance. De plus, le rapport constate que le paragraphe 1 de l'Article 105 de la Charte des Nations Unies et que les conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées constituent l'assise des accords de siège en vigueur.

3. Faisant écho au rapport, la plupart des organisations du système signalent qu'en général et sauf cas particuliers et isolés, elles ont d'excellentes relations avec le gouvernement de leur pays hôte et sont très satisfaites des accords de siège en vigueur. Beaucoup disent entretenir un dialogue ouvert avec leur pays hôte sur toute question susceptible de se poser et signalent que, dans de nombreux cas, les services qu'elles reçoivent sont excellents, voire généreux.

4. Certaines organisations ont estimé que l'admission de certaines pratiques et préoccupations légitimes dans les lieux d'affectation des commissions régionales aurait pu enrichir le rapport du Corps commun d'inspection, notamment le fait que le comité mixte de la Commission économique pour l'Afrique et du pays hôte, créé en juillet 1997, constitue une pratique ou une formule avantageuse qui aurait pu être évoquée dans la cinquième partie du rapport.

III. Observations spécifiques sur les recommandations

Recommandation 1

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies devraient rappeler à leurs représentants et leurs fonctionnaires leur obligation de respecter de façon exemplaire les lois, règlements, traditions et habitudes des pays hôtes.

5. Les organisations du système des Nations Unies s'accordent partout sur cette recommandation, beaucoup indiquant avoir déjà pris des dispositions pour rappeler aux fonctionnaires leurs obligations à cet égard, le plus souvent par des contacts réguliers avec eux. Elles signalent que les valeurs fondamentales d'intégrité, de sensibilité culturelle et de respect de la diversité s'appliquent déjà à tous les

fonctionnaires, avaient déjà été ajoutées à leurs définitions d'emploi et sont jugées lors du recrutement, de la sélection et de l'appréciation du comportement professionnel. Certaines organisations vont jusqu'à envisager d'introduire des mesures disciplinaires dans des cas extrêmement graves où les fonctionnaires ne respectent pas la législation locale et n'honorent pas leurs obligations juridiques ou financières privées.

6. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies (ONU) à New York dispose à cet égard de règles et de procédures établies qui s'appuient sur la jurisprudence du Tribunal administratif des Nations Unies. L'article 101.2 c) du Statut du personnel stipule que les fonctionnaires doivent avant tout se conformer aux lois en vigueur dans le lieu d'affectation et honorer leurs obligations juridiques privées, y compris, mais pas uniquement, l'obligation de respecter les décisions des tribunaux compétents. En outre, la disposition 104.4 d) du Règlement du personnel exige des fonctionnaires faisant l'objet de poursuites pénales devant les tribunaux locaux d'en informer immédiatement le Secrétaire général pour que les mesures appropriées à prendre puissent être déterminées. S'il est vrai qu'en règle générale l'Organisation ne s'immisce pas dans les affaires personnelles de ses fonctionnaires, il n'en demeure pas moins que le Secrétaire général a toute latitude pour apprécier la faute et une violation de la législation locale peut entraîner l'introduction d'une procédure disciplinaire si cet acte est de nature à jeter le discrédit sur l'Organisation, est incompatible avec l'exercice des fonctions de l'intéressé et nuit à son indépendance et à son impartialité. Par ailleurs, un système de retenue directe à la source est en place depuis 1999 pour constituer un recours utile en cas de non-exécution par des fonctionnaires d'une décision judiciaire ordonnant le versement d'une pension alimentaire.

Recommandation 2

Les organes délibérants des organisations du système des Nations Unies devraient :

a) Rappeler aux pays hôtes les obligations juridiques qui leur incombent en vertu des accords de siège et les avantages qu'ils tirent de la présence d'organisations du système des Nations Unies sur leurs territoires respectifs et le fait que l'application intégrale des accords de siège est aussi dans leur intérêt;

b) Demander aux chefs de secrétariat de chaque organisation de rendre compte à intervalles appropriés de l'application des accords de siège.

7. Les organisations indiquent que cette recommandation s'adresse aux organes délibérants et qu'elles lui sont généralement favorables. La plupart signalent qu'elles ont rarement des problèmes avec leurs pays hôtes et que des rappels de cet nature sont donc rarement nécessaires, encore que des problèmes se posent parfois dans des domaines précis. Cela dit, certaines organisations se heurtent à de graves difficultés à cet égard.

Recommandation 3

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies devraient négocier avec les pays hôtes et les encourager à accorder encore plus de facilités aux organisations pour l'acquisition ou la rénovation de leurs

locaux de siège, par exemple en mettant des bâtiments gratuitement à leur disposition ou en leur accordant des prêts sans intérêts ou en partageant les coûts.

8. Les organisations du système souscrivent à la recommandation et notent que les négociations avec les autorités de pays hôtes aboutissent parfois à de généreuses contributions aux locaux de siège. Qui plus est, le Secrétaire général a toujours cherché à encourager les pays hôtes à accorder plus de facilités aux organisations et à s'assurer qu'avant la conclusion d'accords et l'établissement d'une présence physique, ces questions soient bien réglées. C'est ce qui a notamment conduit à la récente conclusion de négociations avec le Gouvernement hôte à Genève sur des locaux subventionnés.

Recommandation 4

Les organes délibérants des organisations du système des Nations Unies qui supportent tout ou partie du coût des réparations et rénovations importantes de leurs locaux de siège devraient, s'ils ne l'ont pas déjà fait, créer un fonds spécial pour faire en sorte que des ressources financières suffisantes soient disponibles pour ces réparations et rénovations dans le budget ordinaire des organisations.

9. Les organisations approuvent la recommandation 4 et celles à qui elle s'adresse disent avoir progressé à cet égard. C'est ainsi que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) note qu'un fonds spécial destiné à faire que des ressources financières soient disponibles dans son budget ordinaire pour d'importantes réparations et rénovations de ses locaux sera proposé à son organe délibérant. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) dit s'être déjà dotée d'un fonds immobilier à cette fin (comme on le voit à la page 29 de l'annexe II du rapport du Corps commun d'inspection sous la rubrique OMS). Le Secrétariat de l'ONU fait observer qu'un compte pluriannuel de ce type faciliterait l'exécution de projets pluriannuels de rénovation. Actuellement, les ressources financières prévues au titre des réparations et rénovations importantes à effectuer aux Offices des Nations Unies à Genève, Vienne et Nairobi ainsi que dans les commissions régionales sont inscrites au budget ordinaire de l'ONU, dans un chapitre distinct. Les fonds alloués à ce poste de dépense au Siège sont approuvés tous les deux ans.

Recommandation 5

Les organes délibérants des organisations du système des Nations Unies ayant leur siège dans le même pays hôte devraient :

a) **Envisager de créer une instance mixte officielle, analogue au Comité des relations avec le pays hôte de New York, pour renforcer les relations avec le pays hôte; et**

b) **Veiller à ce que des ressources suffisantes soient prévues dans leur budget ordinaire pour financer la création et le bon fonctionnement de cette instance.**

10. Tout en notant que cette recommandation s'adresse aux organes délibérants, les organisations expriment diverses opinions à son sujet. Celles de New York indiquent que le Comité des relations avec le pays hôte, organe subsidiaire créé par

l'Assemblée générale dans sa résolution 2819 (XXVI) du 15 décembre 1971, fonctionne bien. Comme le note le rapport du Corps commun d'inspection, un organe analogue, le Comité de liaison du pays hôte, a été créé à Nairobi pour aborder les questions d'intérêt particulier pour les bureaux des Nations Unies et les autorités kényanes. Les ministères compétents y sont représentés tout comme y siègent des responsables de l'Office des Nations Unies à Nairobi, du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), du Programme des Nations Unies pour les établissements humains ainsi que le coordonnateur résident des Nations Unies, lequel représente les bureaux régionaux et nationaux du système des Nations Unies. Mais les objectifs de l'organe intergouvernemental proposé par le Corps commun d'inspection et ceux du Comité de liaison du pays hôte à Nairobi diffèrent et, le système des Nations Unies au Kenya étant satisfait des résultats obtenus jusqu'ici par ce comité, il recommande que l'Instance demeure telle quelle, sans représentation du corps diplomatique. Le Secrétaire général estime que les missions diplomatiques peuvent, si elles éprouvent le besoin de se doter d'un organe représentatif à Nairobi, créer un cadre distinct pour défendre les intérêts de la communauté diplomatique au Kenya.

11. Si en général de nombreuses organisations pensent que la création d'organes subsidiaires analogues dans les lieux d'affectation peut y être bénéfique aux communautés diplomatiques, aux bureaux des Nations Unies et à leur personnel, certaines organisations disent entretenir de bons rapports avec leur pays hôte et n'éprouvent donc guère le besoin de se doter de tels organes. C'est ainsi qu'à Vienne, l'idée de créer un comité/ou une instance mixte chargé(e) des relations avec le pays hôte a été étudiée avant d'en arriver à la conclusion que les organisations n'y gagneraient pas nécessairement. Comme l'indique la recommandation, la création de ces comités ne va pas sans charges financières difficiles à déterminer avant de savoir ce que leur service exigerait.

Recommandation 6

L'Assemblée générale devrait prier le Secrétaire général d'ordonner aux Directeurs généraux des Offices des Nations Unies à Nairobi et à Vienne de coordonner la création de telles instances mixtes, en collaboration avec les pays hôtes et les autres organismes des Nations Unies ayant leur siège dans ces villes.

12. Cette recommandation s'adressant aux Directeurs généraux des Offices de Vienne et Nairobi, les organisations ne se sont guère prononcées sur elle, si ce n'est pour dire que ces directeurs généraux ne sont peut-être pas habilités à créer une instance qui relèverait des États Membres, sans compter que, d'après le rapport du Corps commun d'inspection et les observations suscitées par la recommandation 5, les organisations basées à Nairobi sont satisfaites du Comité de liaison du pays hôte et que celles de Vienne le sont du fonctionnement du mécanisme de coopération avec leur pays hôte.

Recommandation 7

Les chefs de secrétariat des organisations du système des Nations Unies devraient :

a) Rappeler aux pays hôtes les obligations qui leur incombent en vertu des accords de siège de délivrer des visas gratuitement et rapidement aux

fonctionnaires et aux représentants des organisations du système des Nations Unies;

b) Encourager les pays hôtes à établir un calendrier raisonnable pour le traitement des demandes de visa, en collaboration avec les organisations, afin d'éviter tout retard dans la délivrance des visas et tout refus de visa, en particulier dans le cas des représentants et fonctionnaires auxquels les visas ont été précédemment accordés;

c) Rendre compte aux organes délibérants des progrès accomplis à cet égard.

13. Les organisations approuvent cette recommandation et notent qu'elle reprend la teneur d'une recommandation analogue dans le premier rapport du Corps commun d'inspection sur les accords de siège. Alors que, comme le relève le rapport, certaines organisations subissent des retards excessifs, d'autres soulignent que c'est rarement leur cas. Le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies cite la résolution 61/41 de l'Assemblée générale sur le rapport du Comité des relations avec le pays hôte, adopté par la Sixième Commission, où il est dit que le Comité des relations avec le pays hôte attend du pays hôte qu'il redouble d'efforts dans les domaines visés par la recommandation. Le Secrétariat prévoit toutefois des difficultés dans l'application de la recommandation car elle charge le Secrétaire général d'aborder les questions de visas avec chaque pays hôte dans lequel l'Organisation a établi sa présence. Le Secrétariat juge donc que, s'il y a lieu, les difficultés mineures de retards et de frais dans la délivrance des visas peuvent continuer d'être résolues bilatéralement.

Recommandation 8

Le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination devrait examiner régulièrement la mise en œuvre dans la pratique des privilèges et immunités accordés aux organisations internationales, en particulier en ce qui concerne l'interprétation de termes tels qu'« impôts directs et indirects », « redevances », « frais » et « droits », afin de garantir leur application uniforme par les pays hôtes dans le contexte des accords de siège.

14. Dans son analyse de la question, le Corps commun d'inspection cite plusieurs cas où les impôts et redevances appliqués aux fonctionnaires de l'ONU varient d'un pays à l'autre. C'est ainsi que, dans certains pays, les fonctionnaires de certaines classes peuvent acheter des véhicules hors-taxes et les vendre au bout de deux ans, tandis que, dans d'autres, ce délai peut être de six ans pour éviter les taxes. Certains de ces écarts découlent peut-être de la confusion créée par l'absence de définitions nettes ou par les diverses interprétations données aux termes qui décrivent ces impôts ou redevances. Les organisations sont généralement aussi soucieuses que le Corps commun d'inspection de voir ces termes définis avec plus de clarté et de rigueur et sont disposées pour cela à accorder au Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination le soutien nécessaire pour donner suite à cette recommandation.

Recommandation 9

Le Secrétaire général devrait ordonner au Directeur général de l'Office des Nations Unies à Nairobi de poursuivre ses efforts de négociation avec le pays hôte pour instaurer la pratique de l'Organisation « la plus favorisée », appliquée dans d'autres lieux d'affectation en vue de garantir des normes communes dans l'application des facilités, privilèges et immunités accordés à tous les fonctionnaires et représentants des Nations Unies à Nairobi, qu'ils travaillent au siège ou dans des bureaux régionaux, locaux et nationaux.

15. Cette recommandation s'adressant expressément à l'Office des Nations Unies à Nairobi, les organisations ne se sont guère prononcées sur elle, si ce n'est pour noter qu'il s'était efforcé de parvenir à une entente sur la question. Le Comité de liaison du pays hôte a obtenu l'accord du Gouvernement kényan pour harmoniser et étendre à toutes les organisations et institutions des Nations Unies représentées au Kenya les privilèges et immunités prévus dans l'accord de siège intéressant le PNUE, ONU-Habitat et l'Office des Nations Unies à Nairobi sur la base du principe de l'organisation la plus favorisée qui s'applique actuellement à ces trois organismes. Le Gouvernement a demandé à l'Office d'assurer la liaison et l'administration des privilèges au nom de toutes les organisations du système des Nations Unies au Kenya aux fins de contrôle et de responsabilité. L'Office a donc entamé des discussions avec d'autres bureaux des Nations Unies au Kenya au sujet de la création d'un service commun afin de mettre en place le mécanisme demandé par le Gouvernement.

16. Certaines organisations notent que le principe de l'organisation la plus favorisée peut s'étendre à d'autres lieux d'affectation que Nairobi, en particulier à Vienne, et devrait être examiné plus avant.

Recommandation 10

Les organes délibérants des organisations du système des Nations Unies devraient :

a) Allouer des ressources financières appropriées pour garantir un dispositif de sécurité adapté et réaliste dans tous les lieux d'affectation;

b) Rappeler aux pays hôtes l'obligation qui leur incombe d'assurer dûment la sécurité des locaux et du personnel des organisations du système des Nations Unies.

17. La sécurité dûment assurée du personnel demeurant une priorité à l'échelle du système des Nations Unies, toutes les organisations approuvent cette recommandation. Elles émettent toutefois des réserves s'agissant de rappeler aux pays hôtes l'obligation qui leur incombe d'assurer dûment la sécurité des locaux et du personnel des organisations du système des Nations Unies. Elles estiment qu'avant d'en arriver là, les organisations devraient s'assurer que les accords de siège énoncent nettement la responsabilité d'assurer la sécurité et qu'ils devraient être révisés en conséquence et en termes normalisés. Elles notent par ailleurs que le coût relativement élevé d'une sécurité dûment assurée des locaux et du personnel du système des Nations Unies ne devrait pas restreindre l'application intégrale des normes de sécurité. Vu la longueur des négociations pour amender les accords de siège, le Secrétariat de l'ONU signale que le Département de la sûreté et de la sécurité continuera à se concentrer sur le renforcement de la coopération avec les

pays hôtes à tous les niveaux, en affermissant les engagements politiques, en encourageant le respect des principes et directives admis du pays hôte et, le cas échéant, en apportant un soutien aux équipes de pays des Nations Unies.

Recommandation 11

Le Secrétaire général devrait ordonner au Département de la sûreté et de la sécurité :

a) De revoir les normes minimales de sécurité opérationnelle dans les villes sièges en vue de formuler des prescriptions de sécurité plus réalistes et applicables aux fins de leur adoption par le Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité;

b) De mettre au point des directives, en collaboration avec les organisations qui louent des installations à des entreprises commerciales et celles qui louent des bureaux dans leurs locaux à des organismes qui ne font pas partie du système des Nations Unies, concernant l'application des Normes minimales de sécurité opérationnelle dans les villes sièges à leur situation particulière.

18. Les organisations du système saluent cette recommandation. Elles notent que le Département de la sûreté et de la sécurité sert de conseiller technique lors des évaluations des normes de sécurité et de l'application des Normes minimales de sécurité opérationnelle dans les villes sièges et que la recommandation 62 du Réseau interorganisations pour la gestion des mesures de sécurité (2006) entérine la proposition visant à éliminer toute confusion au sujet de l'applicabilité des Normes minimales de sécurité opérationnelle dans les villes sièges et des Normes minimales de sécurité opérationnelle pour les logements en regroupant en un même document les différents documents sur les Normes minimales de sécurité opérationnelle. Les organisations estiment que le Département de la sûreté et de la sécurité devrait, dans la mesure du possible, élaborer un cadre global relatif aux Normes minimales de sécurité opérationnelle qui satisfasse les exigences tant des lieux d'affectation du Secrétariat de l'ONU que des bureaux des organismes, fonds et programmes, notamment dans les lieux d'affectation de la catégorie H. Il conviendrait de faire appel à l'expérience et aux compétences approfondies des services de sûreté et de sécurité pour mettre au point une même gamme de pratiques optimales et de normes de sécurité physique, tout en s'assurant que les Normes minimales de sécurité opérationnelle qui s'appliquent à chaque pays et lieu d'affectation en reflètent bien la situation compte tenu de la dernière évaluation de leurs risques de sécurité.

Recommandation 12

Le Secrétaire général devrait continuer à exhorter les pays hôtes à respecter les obligations qui leur incombent en vertu des accords de siège et à garantir la liberté totale d'accès et de circulation à tous les représentants et fonctionnaires des organisations du système des Nations Unies afin de faciliter le bon fonctionnement de ces organisations.

19. Tout en appuyant cette recommandation, les organisations notent que, dans la plupart des lieux d'affectation, les représentants et fonctionnaires des organisations du système des Nations Unies n'ont pas beaucoup de problèmes pour accéder à ses locaux et que, dans certains lieux d'affectation, les restrictions à la circulation

peuvent ne s'appliquer que dans le pays hôte et qu'aux déplacements non officiels, privés. À New York, ces questions sont régulièrement abordées au Comité des relations avec le pays hôte et portées, s'il y a lieu, à l'attention des autorités compétentes du Secrétariat. C'est ainsi que celui-ci note la demande faite par l'Assemblée générale au paragraphe 4 de sa résolution 61/41 où elle prie le pays hôte d'envisager de lever les restrictions qui subsistent, et note que, durant la période à l'examen, certaines restrictions précédemment imposées par le pays hôte aux déplacements du personnel de certaines missions et des fonctionnaires du Secrétariat possédant la nationalité de certains pays ont été levées.

20. Les organisations reconnaissent toutefois que, comme il est dit dans le rapport du Corps commun d'inspection, cette question reste fort préoccupante dans certains lieux d'affectation.
