

---

## **RATIONALISATION DES ACCORDS DE MISE EN ŒUVRE POUR LES ACTIVITES REALISEES DANS LES PAYS**

**PREPARE PAR : FAO**

---

### **OBJECTIF**

Conformément aux exigences de la FAO, il est nécessaire de mettre en place un cadre juridique pour les activités financées par des projets et réalisées par la CTOI sur le territoire de pays membres de la CTOI, afin de gérer le risque lié aux activités et protéger le budget de la CTOI. Ce document invite le CPAF à considérer si une décision devrait être prise par la Commission à l'effet d'adopter un ensemble de conditions standard pour les activités réalisées par la CTOI dans un pays. Cette décision pourrait rationaliser, dans une large mesure, la couverture juridique des activités de la CTOI en établissant un certain nombre d'engagements standard des Gouvernements qui pourraient s'appliquer à toutes les activités de la CTOI réalisées au niveau local.

### **INTRODUCTION ET CONTEXTE**

Ce document attire l'attention du Comité Permanent d'Administration et des Finances sur certaines questions de mise en œuvre concernant le cadre juridique pour les activités financées par des projets et réalisées par la CTOI sur le territoire de pays membres de la CTOI. Plus précisément, la mise en œuvre des projets de la CTOI requiert généralement la signature, au nom du Gouvernement et de la FAO, d'un Descriptif de projet exposant les activités prévues. Ce Descriptif de projet comporte, en outre, un certain nombre d'engagements du Gouvernement, de nature juridique, instaurant un cadre juridique pour les activités du projet de la CTOI, ce qui est nécessaire, entre autres, pour gérer le risque lié aux activités et protéger le budget de la CTOI.

Le problème se pose pour la CTOI dans la mesure où le Descriptif de projet doit être mis en place, et signé séparément, pour chaque projet afin de garantir une couverture juridique exhaustive des activités des projets de la CTOI. En vertu des règlements de l'Organisation, les activités des projets ne peuvent pas démarrer tant qu'un Descriptif de projet, accompagné des engagements juridiques, n'est pas signé par le Gouvernement accueillant les activités de la CTOI. La charge administrative qui incombe au Secrétariat de la CTOI peut s'avérer parfois considérable, au vu des efforts nécessaires pour se procurer la signature du Gouvernement hôte.

À de nombreuses reprises, ceci s'est traduit par des retards dans la signature des Descriptifs de projet de la CTOI et à d'importants retards dans le démarrage des activités du projet. Dans d'autres cas, aucun Descriptif de projet n'a été signé, avec pour corollaire un manque de couverture juridique, une absence de protection des responsabilités et des frais imprévus pour le budget de la CTOI.

Compte tenu de ce qui précède, ce document invite le Comité Permanent à considérer si une décision devrait être prise par la Commission à l'effet d'adopter un ensemble de conditions standard pour les activités réalisées par la CTOI au niveau local. Cette décision pourrait rationaliser, dans une large mesure, la couverture juridique des activités de la CTOI en instaurant un certain nombre d'engagements standard des Gouvernements, à même de s'appliquer à toutes les activités locales de la CTOI. Les membres du Comité pourraient, le cas échéant, faire part de leurs points de vue à cet égard.

### **CADRE JURIDIQUE POUR LES ACTIVITES DES PROJETS DES NATIONS UNIES ET DE LA FAO**

Aux fins de la mise en œuvre des projets, il est nécessaire de conclure des Descriptifs de projet avec les Gouvernements hôtes. L'une des principales fonctions des Descriptifs de projet vise à stipuler que la FAO et le Gouvernement hôte conviennent que les activités décidées se dérouleront sur le territoire du pays. La FAO ne peut pas entreprendre des activités sur le territoire d'un pays de son propre chef, car cette démarche contournerait la souveraineté fondamentale des états.<sup>1</sup> Le Descriptif de projet permet de confirmer l'accord nécessaire pour la

---

<sup>1</sup> Les activités d'urgence sur la base des Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations unies constituent une exception à cette règle de base.

réalisation des activités locales.

Une autre fonction des Descriptifs de projets vise à établir un cadre juridique pour la mise en œuvre des projets. A l'heure actuelle, l'approche type, adoptée par la FAO, consiste à joindre une Annexe standard intitulée « Obligations de la FAO et du Gouvernement », qui fixe les conditions de base et les obligations respectives de la FAO et du Gouvernement aux fins du projet. Cette exigence s'applique à toutes les activités extrabudgétaires de la FAO, y compris aux activités des organisations relevant de l'Article XIV de l'Organisation. Le cadre juridique proposé pour les activités de la CTOI dans le présent document est une brève version de ce document type.

D'un point de vue juridique, l'objectif du cadre juridique a une dimension juridique et financière. D'un point de vue juridique, les dispositions comportent un certain nombre de dispositions essentielles, confirmant notamment que le Gouvernement appliquera les privilèges et immunités à la FAO, à son personnel et à ses biens, aux fins de l'exécution du projet, ainsi qu'un ensemble de prestations opérationnelles, s'engageant notamment à exempter la FAO de toute taxe et de tout droit de douane, à délivrer les visas requis pour le projet ainsi que toute autre autorisation nécessaire etc. Ces dispositions permettent de garantir l'indépendance et le statut juridique de la FAO, et de s'assurer en substance, qu'elle jouit de l'immunité de juridiction, que les biens de l'Organisation, y compris les bailleurs de fonds, sont protégés de toute saisie ou de toute autre forme de mesures d'exécution et que l'Organisation est exemptée de taxes.

S'agissant du personnel et des consultants de l'Organisation, les privilèges et immunités tendent à assurer que le personnel est en mesure d'opérer de façon indépendante, c'est-à-dire conformément aux instructions provenant exclusivement de l'Organisation, et que les termes écrits et proférés dans l'exercice des fonctions officielles sont protégés de toute ingérence judiciaire ou administrative. Il est à noter, par ailleurs, que les privilèges et immunités du personnel sont de nature opérationnelle et non personnelle, ce qui signifie que le personnel ne jouit des privilèges et immunités que dans la mesure où ils se rapportent directement à l'exercice des fonctions officielles pour l'Organisation.

Les privilèges et immunités de cette nature sont pleinement normalisés pour toutes les agences des Nations Unies par l'adhésion générale des nations aux deux conventions pertinentes sur les privilèges et immunités, à savoir la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et sa convention « jumelle » des Nations Unies.

Une autre disposition importante est la clause d'« exonération de responsabilité » : l'obligation incombant au Gouvernement de faire face à toute réclamation émanant de tiers et pouvant découler des activités de la CTOI. Dans l'ensemble, le concept reflété dans cette disposition comporte quelques éléments. Elle stipule que les activités de l'Organisation sont généralement développées spécifiquement au profit des Gouvernements hôtes et non des membres en général. Le risque lié à ces activités mutuellement convenues serait donc assumé par le Gouvernement hôte. De plus, les privilèges et immunités de l'Organisation l'empêchent de faire face à toute réclamation émanant de tiers, compte tenu de l'impossibilité de comparaître devant un tribunal ou d'invoquer la législation nationale pour régler un litige. L'intervention du Gouvernement est donc nécessaire en cas de réclamations.

La dimension financière de la clause d'exonération de responsabilité est qu'elle agit comme une protection du budget des projets, et de façon plus générale, du budget du Programme régulier de l'Organisation. Les responsabilités pouvant découler de réclamations émanant de tiers ne grèveraient pas le budget du projet. En ce qui concerne le budget de l'Organisation, il convient de faire référence à l'Article 6.7 du Règlement financier de l'Organisation. Il indique que les fonds de dépôt acceptés par le Directeur-Général ne peuvent pas induire de frais supplémentaires pour le Programme régulier, à moins que ces frais supplémentaires n'aient été explicitement approuvés par la Conférence de la FAO.<sup>2</sup> Cet article reflète la stricte séparation entre le budget du Programme

<sup>2</sup> « 6.7 Le Directeur général peut accepter des contributions volontaires, en espèces ou non, et constituer des fonds de dépôt et des fonds spéciaux pour gérer les sommes mises à la disposition de l'Organisation à des fins spéciales, sous réserve que l'acceptation de ces contributions et de ces sommes soit compatible avec les principes, les buts et les activités de l'Organisation. L'objet et le montant de ces fonds doivent être clairement définis. Lorsque l'acceptation de contributions et de sommes entraîne directement ou indirectement des obligations financières supplémentaires pour les États Membres et les membres associés, elle est soumise au consentement de la Conférence. À moins que la Conférence n'en décide autrement, les fonds de dépôt, les fonds spéciaux et les contributions volontaires sont gérés conformément au Règlement financier de l'Organisation. Le Comité financier est tenu au courant de la situation de ces fonds. »

régulier de l'Organisation d'une part, et les activités extrabudgétaires financées par des bailleurs de fonds, d'autre part. Les dispositions d'exonération de responsabilité permettent d'éviter tout frais imprévu additionnel pour les budgets des projets aux dépens du Programme régulier et à l'encontre de l'Article 6.7 du Règlement financier.

En vertu de l'Article 6.7 du Règlement financier, tout frais imprévu dans les projets de la CTOI relèverait du budget de la CTOI et non du Programme régulier de la FAO. Par conséquent, les dispositions concernant la mise en œuvre des activités de la CTOI, soit par le biais d'accords pour chaque projet ou, éventuellement, par l'application des dispositions exposées à l'Annexe 1 du présent document, protègent directement le budget de la CTOI.

Il est à noter, finalement, que l'obligation d'exonération de responsabilité ne serait invoquée qu'en cas de litiges non couverts par les contrats d'assurance normaux souscrits par l'Organisation, y compris l'assurance pour véhicule motorisé et l'assurance responsabilité civile. Par ailleurs, des réclamations de cette nature sont relativement rares.

## **PRATIQUE DANS LE SYSTEME DES NATIONS UNIES**

Il est important de noter que le cadre juridique décrit ci-dessus s'applique à toutes les activités réalisées au niveau local pour les agences et entités du système des Nations Unies et n'est pas spécifique à la FAO ni à la CTOI. Ce cadre juridique varie selon les agences en termes de champ d'application et de détails ainsi que d'expression concrète : soit par le biais d'un accord-cadre couvrant toutes les activités convenues soit d'accords au niveau de chaque projet. Toutefois, toutes les dispositions proposées dans l'Annexe au présent document sont reflétées dans le cadre juridique des opérations des Nations Unies.

Le Programme des Nations unies pour le développement (UNDP), par exemple, opère dans le cadre d'un large réseau d'« Accords de base type en matière d'assistance » (SBAA), qui a été mis en place dans la plupart des pays où il opère. Le SBAA prévoit, entre autres, l'application de privilèges et immunités à l'UNDP, à son personnel et à ses biens, prévoit des prestations opérationnelles concernant les visas et l'exemption des taxes et droits de douane, conformément aux privilèges, aux immunités et au statut juridique de l'UNDP. Le SBAA comporte également la disposition d'exonération de responsabilité susmentionnée. Le mécanisme d'application du SBAA aux activités de l'UNDP réside dans la signature d'un Descriptif de projet ; cette signature active automatiquement le SBAA en ce qui concerne les activités prévues dans le Descriptif de projet. Plusieurs fonds et programmes des Nations Unies reposent aussi sur le SBAA pour les activités locales.

D'autres agences, telles que l'UNICEF et l'OMS, ont mis en place leurs propres accords-cadres, qui sont similaires au SBAA et comportent toutes les dispositions proposées dans le présent document. Pour la mise en œuvre de programmes de développement multi-agences des Nations Unies, dans le cadre de l'UNDAF, un accord a été élaboré avec les Gouvernements hôtes pour instaurer un cadre juridique analogue, et plus précisément l'application de privilèges et immunités aux agences des Nations Unies y participant et l'obligation d'exonération de responsabilité pour ces dernières pour toute réclamation émanant de tiers.

Dans le cas de la FAO, et donc de la CTOI, la situation est légèrement différente. La FAO a également mis en place un grand nombre d'accords avec les gouvernements hôtes. Toutefois le champ d'application de ces accords est plus restreint car il couvre l'établissement, le statut et le fonctionnement des représentations de la FAO. Contrairement aux SBAA de l'UNDP, les Accords avec les pays hôtes de la FAO ne fournissent pas de cadre juridique pour les activités locales de la FAO, ce qui implique la signature d'accords opérationnels distincts au niveau de chaque projet.

## **CADRE JURIDIQUE POUR LES ACTIVITES DE LA CTOI**

Dans le cas particulier de la CTOI, il relève de la Commission d'approuver le programme de travail et les activités du Secrétariat. Cette autorisation exprime l'acceptation et l'approbation des membres en ce qui concerne les activités prévues de la CTOI, y compris des activités locales. Un Descriptif de projet spécifique pour les activités de la CTOI n'est donc pas, à proprement parler, requis car il dupliquerait l'approbation de la Commission en ce qui concerne les activités.

En fait, en pratique, la CTOI ne s'est toujours pas procuré la signature des Descriptifs de projets auprès des Gouvernements hôtes pour les activités locales. Cela ne présente pas de problème particulier, à l'exception expresse du risque juridique pour la FAO et la CTOI, étant donné qu'aucun cadre juridique n'est convenu avec le

---

Gouvernement hôte en ce qui concerne les activités locales de la CTOI.

Une option possible pour résoudre cette question consiste à établir les conditions incluses à l'Annexe 1 du présent document comme cadre type pour les activités locales de la CTOI. Ces conditions élimineraient le besoin de devoir signer un Descriptif de projet spécifique pour les activités réalisées dans chaque pays et garantirait donc d'importants gains d'efficacité. De surcroît, tout risque juridique, en particulier les réclamations émanant de tiers participant à la mise en œuvre des activités, serait couvert en vue de protéger le budget de la CTOI.

**SUGGESTION D'ACTION A PRENDRE PAR LE COMITE PERMANENT D'ADMINISTRATION ET DES FINANCES**

Le CPAF est invité à analyser ce document et à considérer si une décision devrait être prise par la Commission à l'effet d'adopter les conditions exposées à l'Annexe 1 comme cadre standard applicable aux activités locales de la CTOI.

---

**ANNEXE 1 : CONDITIONS DE BASE POUR LES ACTIVITES LOCALES DE LA CTOI**

- 1)
  - (a) La présente Annexe établit les conditions de base pour la mise en œuvre par la Commission des Thons de l’Océan Indien (CTOI) des activités, qui ont été approuvées par la Commission, sur le territoire des membres de la Commission.
  - (b) La CTOI aura la responsabilité d’apporter, avec toute la diligence et efficacité requises, l’assistance prévue dans le programme de travail de la CTOI. La CTOI et le Gouvernement se concerteront étroitement sur tous les aspects des activités.
  - (c) Les activités de la CTOI seront mises en œuvre (i) conformément aux décisions pertinentes des Organes directeurs de la FAO et aux dispositions constitutionnelles et budgétaires et (ii) sous réserve de la réception par la CTOI de la contribution nécessaire de ses partenaires financiers. La CTOI déboursera les fonds reçus de ses partenaires financiers conformément aux réglementations, règlements et politiques de la FAO. Tous les bilans et états financiers seront établis en Dollars des États-Unis et seront assujettis exclusivement aux procédures d’audit internes et externes prévues dans les règlements financiers, règlements et directives de la FAO.
- 2) Aux fins d’une rapide et efficace mise en œuvre des activités, le Gouvernement accordera à la FAO, y compris à la CTOI, son personnel et toute autre personne exécutant des services au nom de la FAO, les prestations requises, et notamment :
  - i) la prompte délivrance, à titre gratuit, de tout visa ou autorisation requis ;
  - ii) toute autorisation nécessaire pour l’importation et, le cas échéant, l’exportation ultérieure, d’équipement, matériel et fournitures devant être utilisés dans le cadre du Projet et l’exemption de paiement de tout droit de douane ou autre taxe ou frais lié à ladite importation ou exportation ;
  - iii) l’exemption de paiement de toute taxe sur les ventes ou autre taxe pour l’acquisition locale d’équipement, matériel et fournitures devant être utilisés dans le cadre du Projet ;
  - iv) le prompt dédouanement de l’équipement, matériel et fournitures visés au sous-paragraphe (ii) ci-dessus.
- 3) Le Gouvernement appliquera à la FAO, à ses biens, fonds et ressources, à ses fonctionnaires et à toute personne exécutant des services en son nom dans le cadre des activités : (i) les dispositions de la Convention sur les Privilèges et les Immunités des Institutions spécialisées ; et (ii) le taux de change des Nations Unies. Les personnes exécutant des services au nom de la FAO incluront toute organisation, entreprise ou autre entité que la FAO pourrait désigner afin de prendre part à l’exécution du Projet.
- 4) Le Gouvernement aura la responsabilité de faire face à toute réclamation émanant de tiers à l’encontre de la FAO, de son personnel ou de toute personne exécutant des services en son nom dans le cadre du Projet, et les dégagera de toute responsabilité pour toute réclamation découlant du Projet, sauf lorsqu’il est convenu par la FAO et le Gouvernement que ces réclamations résultent d’une négligence grave ou d’une faute intentionnelle de ces personnes.