

Août 2012

	منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة	联合国 粮食及 农业组织	Food and Agriculture Organization of the United Nations	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Quatre-vingt-quinzième session

Rome, 8-11 octobre 2012

**Composition du Bureau de la Conférence
lors d'une année d'élection du Directeur général**

I. Contexte

1. Ce point a été inscrit à l'ordre du jour provisoire du Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) en vertu du paragraphe 2 de l'article III du Règlement intérieur, qui prévoit que « tout représentant d'un membre du Comité peut, jusqu'à 14 jours avant le début d'une session, demander au Directeur général d'inscrire une question à l'ordre du jour provisoire de cette session ». Le représentant de l'Irlande au CQCJ a demandé que la question de la composition du Bureau de la Conférence soit inscrite à l'ordre du jour provisoire de la quatre-vingt-quinzième session du CQCJ (8-11 octobre 2012), à la lumière des considérations indiquées ci-dessous.

2. Aux termes de la proposition formulée, lors d'une session où la Conférence s'apprête à élire un Directeur général, il ne devrait pas être permis à des représentants d'un État Membre ayant désigné un candidat au poste de Directeur général d'être nommés au Bureau de la Conférence, en raison de la possibilité de conflits d'intérêts réels ou perçus. Pour éclairer cette proposition, il est important de rappeler que le paragraphe 4 de l'article III de l'Acte constitutif prévoit que chaque État Membre ne dispose que d'une voix à la Conférence. Un État Membre en retard dans le paiement de sa contribution à l'Organisation ne peut participer aux scrutins de la Conférence si le montant de ses arriérés est égal ou supérieur à la contribution due par lui pour les deux années civiles précédentes. La Conférence peut néanmoins autoriser ce membre à voter si elle constate que le défaut de paiement est dû à des circonstances indépendantes de sa volonté. En vertu dudit article de l'Acte constitutif, la Conférence a donc le pouvoir de décider si les droits de vote d'un État Membre devraient être rétablis et si celui-ci devrait être autorisé à voter.

3. Conformément à la disposition ci-dessus et à l'usage établi de longue date, il incombe à la Conférence de se prononcer sur le rétablissement des droits de vote d'un État Membre ayant des arriérés et sa décision est prise sur la base d'une recommandation du Bureau. Le Règlement général de

Le tirage du présent document est limité pour réduire au maximum l'impact des méthodes de travail de la FAO sur l'environnement et contribuer à la neutralité climatique. Les délégués et observateurs sont priés d'apporter leur exemplaire personnel en séance et de ne pas demander de copies supplémentaires. La plupart des documents de réunion de la FAO sont disponibles sur internet, à l'adresse www.fao.org.

L'Organisation ne confère pas expressément au Bureau le pouvoir de faire cette recommandation mais cette pratique est elle aussi très ancienne. On trouvera dans un autre document soumis à la présente session du CQCJ¹ une explication détaillée de cette pratique et de son évolution au fil des années. Aux fins du présent document, il suffira de noter qu'à une session où la Conférence élit un Directeur général, le Bureau peut être prié d'adresser une recommandation à la Conférence au sujet du rétablissement du droit de vote des États Membres ayant des arriérés, c'est-à-dire qu'il peut recommander à la Conférence de restaurer le droit de vote des Membres, qui seront alors autorisés à voter lors de l'élection du Directeur général².

4. Ce document examine la proposition à la lumière de l'article X du Règlement général de l'Organisation (RGO) sur la composition du Bureau et d'autres considérations pertinentes et demande au CQCJ et au Conseil de fournir des indications sur cette question. Selon la décision qui sera prise par le Conseil à cet égard, le CQCJ étudiera des propositions précises d'amendement à apporter au RGO, à sa quatre-vingt-seizième session en mars 2013. Cette démarche permettrait d'examiner en temps voulu d'éventuelles modifications de l'article X du RGO et de les soumettre à la Conférence pour adoption, s'il y a lieu.

II. Mode de fonctionnement et composition du Bureau de la Conférence

5. Le paragraphe 1 de l'article X du RGO définit le mode de fonctionnement et la composition du Bureau de la Conférence. Le texte intégral de l'article X est reproduit en annexe au présent document.

6. Le Bureau de la Conférence comprend le président et les trois vice-présidents de la Conférence et sept États Membres élus par la Conférence conformément aux dispositions de l'article VIII. Le Bureau est présidé par le président de la Conférence. Le président exerce, en ce qui concerne les réunions du Bureau, les mêmes pouvoirs et les mêmes fonctions qu'il exerce en ce qui concerne les séances de la Conférence. Si le président est obligé de s'absenter pendant une séance du Bureau, ou une partie de celle-ci, l'un des vice-présidents le remplace. Le quorum est constitué par la majorité des membres du Bureau. En principe, les décisions du Comité sont prises à la majorité des suffrages exprimés mais, dans la pratique, elles sont souvent fondées sur le consensus. Le paragraphe 1 de l'article X du RGO prévoit que « *le Bureau siège à huis clos, à moins que la Conférence n'en décide autrement* ».

7. Le Bureau compte par conséquent onze membres. Ce sont tout d'abord le président et les trois vice-présidents de la Conférence. Ce sont des postes *ad personam*. Le Bureau comprend également « *sept États Membres* ». L'usage veut que chacun de ces États Membres soit issu d'une des régions géographiques définies aux fins des élections du Conseil, à savoir Afrique, Asie et Pacifique, Europe, Amérique latine et Caraïbes, Proche-Orient, Amérique du Nord et Pacifique Sud-Ouest.

¹ CCLM 95/14 - Aspects juridiques du traitement des arriérés de contributions (rétablissement par la Conférence des droits de vote des États Membres redevables d'arriérés).

² Lorsque la Conférence doit élire le Directeur général, le vote se déroule au début de la session. L'usage qui veut que la Conférence décide si les États Membres doivent être autorisés à voter, conformément au paragraphe 4 de l'article III, a évolué dans le temps. À sa session en 1987, la Conférence s'est prononcée en début de session, avant la tenue de l'élection. En 1993, 1999 et 2005, la Conférence a permis aux États Membres concernés de voter lors de l'élection du Directeur général. En 2011, la Conférence a de nouveau pris sa décision au début de sa session, avant le scrutin.

III. Composition du Bureau à la lumière des questions soulevées

8. Il est proposé d'examiner et d'éclaircir la situation de chacune des catégories des membres du Bureau à la lumière des préoccupations exprimées.

a) Le président et les trois vice-présidents de la Conférence

9. Conformément à l'article VII du RGO, les candidatures pour le poste de président et les trois postes de vice-présidents de la Conférence sont proposées par le Conseil et ces membres du Bureau sont élus par la Conférence. Dans le cadre du nouveau calendrier des sessions des organes directeurs de la FAO, les candidats sont désignés par le Conseil à sa session d'avril les années de Conférence, environ 60 jours avant l'ouverture de la session de la Conférence. Lors d'une année d'élection du Directeur général, lorsque le Conseil nomme les candidats aux postes de président et de vice-présidents de la Conférence à sa session d'avril, la liste des candidats au poste de Directeur général est déjà connue. Par conséquent, au plan de la procédure, le Conseil serait en mesure de désigner des candidats issus d'États Membres n'ayant pas présenté un candidat au poste de Directeur général.

10. Mais en dehors des questions de procédure, il importe de tenir compte d'un principe essentiel, à savoir que le président et les trois vice-présidents sont censés agir non pas en qualité de représentants d'États Membres mais *supra partes*, pour défendre l'intérêt supérieur de l'organe qu'ils servent au sein du Bureau. Il y a lieu de penser que des restrictions qui empêchent d'élire aux postes de président et vice-présidents des représentants de même nationalité que les candidats au poste de Directeur général, dans le but de prévenir les craintes de comportements arbitraires ou de conflits d'intérêts, sont peu compatibles avec les principes fondamentaux qui régissent le fonctionnement des principaux organismes et organes directeurs des organisations du système des Nations Unies. Cette question de principe pourrait avoir des répercussions importantes et il serait bon que le CQCJ l'examine, de même que le rôle du président au sein de ces organes. À cet égard, de semblables restrictions ne sont appliquées dans aucune autre organisation du système des Nations Unies, où les présidents et vice-présidents sont réputés être au dessus des parties.

b) Sept États Membres de l'Organisation

11. Les candidatures des sept États Membres élus au Bureau de la Conférence sont proposées par le Conseil en vertu de l'article VII du RGO. Durant les années de Conférence, compte tenu du nouveau calendrier des sessions des organes directeurs, ces candidatures seront également annoncées par le Conseil, à sa session d'avril. Entre-temps, le Conseil aura déjà pris connaissance de la nationalité des candidats au poste de Directeur général. D'après la proposition, lors d'une année d'élection, le Conseil ne pourrait désigner comme candidat au Bureau de la Conférence un État Membre ayant proposé un candidat au poste de Directeur général.

c) Situation des États Membres qui sont membres d'une organisation membre

12. Une autre question se greffe sur la précédente, à savoir si les restrictions mentionnées ci-dessus devraient également s'appliquer à un État Membre appartenant à une organisation membre (organisation régionale d'intégration économique) dont un autre membre aurait été nommé comme candidat au poste de Directeur général. L'État Membre d'une organisation membre peut-il devenir membre du Bureau de la Conférence si un autre membre de la même organisation a présenté un candidat au poste de Directeur général?

13. Aux termes de l'Acte constitutif de la FAO, amendé en 1991, la Conférence peut décider d'admettre en tant que Membre de la FAO une organisation régionale d'intégration économique répondant aux critères fixés dans l'Acte constitutif. Pour pouvoir demander son admission à l'Organisation en qualité de membre, une organisation d'intégration économique régionale doit être composée d'États souverains dont une majorité sont membres de l'Organisation et doit posséder des compétences transférées par ses États Membres pour un éventail de questions qui sont du ressort de la FAO, y compris le pouvoir de prendre des décisions sur ces questions qui engagent ses États Membres. Une organisation membre exerce les droits liés à sa qualité de membre en alternance avec ses États Membres dans les domaines de leurs compétences respectives. Lorsqu'une organisation membre exerce son droit de vote, ses États membres n'exercent pas le leur et inversement. L'Union européenne est actuellement la seule Organisation Membre de la FAO.

14. Conformément aux principes et procédures régissant l'adhésion d'une organisation membre à la FAO, la question des droits et obligations de celle-ci et de ses États Membres également membres de la FAO, lors des réunions de l'Organisation, doit être étudiée conjointement. Le concept d'adhésion défini dans les Textes fondamentaux paraît imposer des limites au statut de l'organisation membre comme à celui de ses États membres, et le principe de l'alternance dans l'exercice de leurs droits et obligations respectifs s'applique aux deux catégories de Membres. Par ailleurs, il semble que les États Membres de l'organisation régionale d'intégration économique membre de la FAO - l'Union européenne - et l'Union européenne en tant que telle, soient soumis à l'obligation stricte de mener une action concertée avec la FAO, en vertu du principe de solidarité³. Dans ces conditions, compte tenu des arguments et des préoccupations qui feraient exclure du Bureau de la Conférence tout État membre ayant présenté un candidat au poste de Directeur général, il paraîtrait logique qu'un État membre d'une organisation membre (organisation régionale d'intégration économique) dont un autre membre a été désigné comme candidat au poste de Directeur général, ne siège pas au Bureau de la Conférence.

15. En examinant cette question, le CQCJ est invité à tenir compte du fait qu'une question connexe est à l'étude au sein du CQCJ⁴ et du Comité financier dans leur domaine de compétence respectif.

³ Le Traité de Lisbonne préconise une action concertée de l'Union européenne sur la scène internationale, conformément aux dispositions du Traité et d'un certain nombre d'autres règles et procédures. L'article 24 du Traité de l'Union européenne dispose entre autres que « 2. Dans le cadre des principes et objectifs de son action extérieure, l'Union conduit, définit et met en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune fondée sur un développement de la solidarité politique mutuelle des États membres, sur l'identification des questions présentant un intérêt général et sur la réalisation d'un degré toujours croissant de convergence des actions des États membres. » « 3. Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle et respectent l'action de l'Union dans ce domaine. Les États membres œuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle. Ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales. » L'article 34 stipule entre autres que « Les États membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Ils défendent dans ces enceintes les positions de l'Union. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité assure l'organisation de cette coordination. Au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas, ceux qui y participent défendent les positions de l'Union. Conformément à l'article 24, paragraphe 3, les États membres représentés dans des organisations internationales ou des conférences internationales auxquelles tous les États membres ne participent pas tiennent ces derniers, ainsi que le haut représentant, informés de toute question présentant un intérêt commun ». L'article 35 du Traité de Lisbonne prévoit que « les missions diplomatiques et consulaires des États membres et les délégations de l'Union dans les pays tiers et les conférences internationales ainsi que leurs représentations auprès des organisations internationales, coopèrent pour assurer le respect et la mise en œuvre des décisions qui définissent des positions et des actions de l'Union adoptées en vertu du présent chapitre ». Il semblerait à la lumière de ces propositions que l'Union européenne et ses États membres soient strictement tenus de mener une action commune.

⁴ CCLM 95/14 - Aspects juridiques du traitement des arriérés de contributions (rétablissement par la Conférence des droits de vote des États Membres redevables d'arriérés).

IV. Mesures suggérées au CQCJ

16. Le CQCJ est invité à examiner le présent document en tenant compte de toutes les considérations pertinentes, notamment celles de la Section III ci-dessus, et à communiquer au Conseil son opinion sur l'opportunité d'amender l'article X du RGO et sur la teneur d'un amendement éventuel. Le CQCJ, à sa quatre-vingt-seizième session, réexaminera le cas échéant un projet de résolution de la Conférence portant amendement de l'article X du RGO, selon les indications qui seront données par le Conseil.

Annexe

Article X du Règlement général de l'Organisation

Article X

Bureau

1. La Conférence constitue son Bureau qui comprend le président et les vice-présidents de la Conférence et sept États membres élus par la Conférence conformément aux dispositions de l'article VIII du présent règlement. Le Bureau est présidé par le président de la Conférence qui exerce, en ce qui concerne les réunions du Bureau, les mêmes pouvoirs et les mêmes fonctions qu'il exerce en ce qui concerne les séances de la Conférence. Si le président est obligé de s'absenter pendant une séance du Bureau, ou une partie de celle-ci, l'un des vice-présidents le remplace. Un vice-président faisant office de président a les mêmes pouvoirs et devoirs que le président. Le quorum est constitué, par la majorité, des membres du Bureau. Le Bureau décide à la majorité des suffrages exprimés. Aucun membre ne dispose de plus d'une voix. Le Bureau siège à huis clos, à moins que la Conférence n'en décide autrement.
2. En plus des fonctions énoncées dans d'autres articles du présent règlement, le Bureau, après consultation avec le Directeur général et sous réserve des décisions de la Conférence:
 - a) fixe la date et le lieu de toutes les séances plénières et de toutes les réunions des commissions et des comités établis au cours des séances plénières de la session;
 - b) établit l'ordre du jour de chaque séance plénière de la session;
 - c) propose la répartition, entre les divers comités et commissions de la Conférence, des questions figurant à l'ordre du jour et propose des candidats aux fonctions de vice-présidents des commissions;
 - d) se réunit périodiquement au cours de chaque session pour examiner le progrès des travaux de la Conférence, pour coordonner les travaux des commissions et comités, et pour formuler des recommandations tendant à favoriser ce progrès; il se réunit également chaque fois que le président le juge nécessaire ou à la demande de l'un quelconque de ses membres;
 - e) fait rapport sur toutes les propositions d'inscription de questions nouvelles à l'ordre du jour faites au cours de la session, conformément aux dispositions du paragraphe 6 de l'article II du présent règlement;
 - f) décide de la date de clôture de la session;
 - g) fait rapport à la Conférence sur toute demande présentée par une organisation internationale non gouvernementale participante de prendre la parole à une séance plénière de la session (voir article XVII, paragraphe 3);
 - h) fait rapport à la Conférence sur les demandes d'admission à la qualité de membre ou de membre associé de l'Organisation (voir article XIX);

- i) présente des recommandations à la Conférence relativement à l'élection des membres du Conseil, attire formellement l'attention de la Conférence sur les dispositions des paragraphes 3 et 4 de l'article XXII du présent règlement et, de manière générale, s'acquitte des responsabilités qui lui incombent en ce qui concerne l'élection des membres du Conseil, en vertu des dispositions dudit article;
- j) fixe et annonce, aussitôt que possible après l'ouverture de la session de la Conférence, la date de l'élection du président du Conseil et de celle du Directeur général, et soumet à la Conférence des recommandations concernant leurs conditions de service (paragraphe 1 de l'article XXIII et paragraphe 4 de l'article XXXVII);
- k) de façon générale assure l'expédition des affaires de la session.

3. Avant d'être soumis pour décision définitive à la Conférence réunie en séance plénière, les rapports des commissions et comités chargés d'étudier les points de l'ordre du jour d'une session de la Conférence, ainsi que le rapport de la session, sont renvoyés au cours de la session au Bureau, qui les coordonne, les met en forme et formule sur les questions de procédure les recommandations qu'il juge utiles. Ces rapports, y compris les projets de résolution et toutes recommandations du Bureau, sont ensuite distribués, dans toute la mesure possible, 24 heures au moins avant la séance plénière au cours de laquelle ils doivent être examinés.

4. Si un État Membre non représenté au Bureau ou un membre associé a demandé l'inscription d'une question à l'ordre du jour de la Conférence, en vertu des dispositions de l'article II du présent règlement, il peut assister à toute réunion du Bureau au cours de laquelle sa demande est examinée et peut participer, sans droit de vote, aux débats sur cette question.