



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
Agricultura
y la
Alimentación

COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Quatre-vingt quatrième Session

Rome, 2-4 février 2009

RÉUNIONS MINISTÉRIELLES

CONTEXTE

1. Le Plan d'action immédiat pour le renouveau de la FAO prévoit que: « Des réunions ministérielles pourront être convoquées par la Conférence ou le Conseil lorsque les questions élaborées sur le plan technique, habituellement au sein des Comités techniques, nécessiteront une approbation politique ou une plus grande visibilité. Leurs rapports seront en règle générale examinés directement par la Conférence de la FAO, les questions relatives au Programme de la FAO étant soumises au Conseil pour avis ». (paragraphe 27). La matrice d'actions prévoit notamment ce qui suit:

« Modifier les Textes fondamentaux pour préciser que la Conférence ou le Conseil peuvent convoquer une réunion ministérielle lorsque les questions approfondies sur le plan technique nécessiteront une approbation politique ou une plus grande visibilité » (2.66).

« Les rapports des réunions ministérielles seront normalement examinés directement par la Conférence (2.67). »

2. Il pourrait s'avérer utile d'examiner les pratiques passées de la FAO concernant l'organisation des réunions ministérielles avant de se pencher sur les considérations juridiques à prendre en compte pour définir les solutions envisageables pour la mise en œuvre du plan d'action considéré.

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 l'Internet, à l'adresse www.fao.org

PRATIQUE DE L'ORGANISATION

3. En mai 1994¹, le Directeur général a proposé de tenir les sessions des Comités des pêches et des forêts au niveau ministériel. Dans une allocution prononcée devant le Conseil, il a fait valoir qu'en dépit d'importantes évolutions de la situation des pêches dans le monde, les Ministres des pêches n'avaient pas eu l'occasion de se réunir dans le cadre d'une assemblée mondiale depuis la Conférence mondiale sur l'aménagement et le développement des pêches, tenue dix ans auparavant, et a déclaré qu'il comptait les inviter à la session suivante du Comité des pêches². Cette proposition a été approuvée par le Conseil en juin 1994, et des réunions ministérielles sur les pêches et les forêts ont été convoquées en 1995 dans le cadre des sessions des Comités des pêches et des forêts.

4. La question du statut de ces réunions ministérielles a été évoquée à l'époque, suscitant nombre d'interrogations. Il a été proposé que ces réunions adoptent des déclarations et des décisions finales sur les questions de politique générale, concernant notamment la position à présenter à la Commission du développement durable, qui devait se réunir après les réunions ministérielles, mais avant la session du Conseil. On estimait alors qu'il était problématique de considérer ces réunions comme partie intégrante du Comité des forêts (COFO) et du Comité des pêches (COFI). En tant que Comités techniques du Conseil constitués en vertu de l'Article V de l'Acte constitutif de l'Organisation, le Comité des forêts et le Comité des pêches sont uniquement habilités à formuler des avis et des recommandations à l'intention du Conseil, et ne peuvent prendre des décisions finales de leur propre chef. Pour des raisons d'ordre politique, il était également jugé inapproprié que des décisions prises à l'échelon ministériel soient examinées par le Conseil, qui est d'habitude essentiellement composé de représentants permanents auprès de la FAO.

5. Sur cette base, le Conseiller juridique et les secrétaires des comités ont présenté la déclaration suivante à l'époque des réunions ministérielles sur les forêts et les pêches de 1995:

« Je souhaite apporter des éclaircissements sur le statut des sessions du Comité des forêts et du Comité des pêches et de la réunion ministérielle prévue en marge.

Vous n'êtes pas sans savoir que le Comité des forêts et le Comité des pêches sont des organes subsidiaires du Conseil, créés en vertu de l'Article V.6 de l'Acte constitutif de la FAO. Ces Comités ont leur propre règlement intérieur, et font rapport au Conseil, à l'intention duquel ils formulent des avis et des recommandations.

La réunion ministérielle est une manifestation distincte des sessions du Comité des forêts et du Comité des pêches, bien qu'elle soit convoquée en parallèle par le Directeur général. Ceci tient au fait que les Ministres seront appelés à prendre des décisions, dans le cas d'espèce des décisions ayant trait à la position à présenter à la Commission du développement durable qui se tiendra à New York en 1995, et qu'ils ne se borneront pas à former des avis et des recommandations à l'intention du Conseil. La réunion ministérielle aura pour règlement intérieur le Règlement général de l'Organisation. »

6. Par la suite, la tenue des réunions ministérielles « en parallèle des sessions du Comité des forêts et du Comité des pêches » a fait l'objet de débats nourris aux conférences régionales de 1996. De manière générale, les conférences régionales étaient favorables au maintien de réunions

¹ Document CL 106/2-Sup. 1 – « Examen des programmes, structures et politiques de l'Organisation par le Directeur général (Informations complémentaires) », mai 1994.

² CL 106/REP, Annexe E7, paragraphe 47.

ministérielles en parallèle des sessions du Comité des forêts et du Comité des pêches, mais ont suggéré au Directeur général de faire preuve de souplesse au regard de leur fréquence, l'invitant à prévoir leur tenue après consultation des Membres, uniquement en cas de situations d'urgence ou d'importance réelle, étant entendu que de telles réunions n'auraient pas lieu d'être en 1997.

7. Dans les années suivantes, des réunions ministérielles sur les pêches et les forêts ont été organisées en 1999 et en 2005; il s'agissait de manifestations séparées, et non de segments ministériels rattachés aux sessions du Comité des forêts et du Comité des pêches. Leur situation juridique au regard des sessions de ces deux Comités a été réitérée à plusieurs reprises. Le Conseil a été invité à approuver la tenue des réunions ministérielles sur les forêts et les pêches de 1999 et de 2005³. L'Organisation a également été appelée à organiser une Réunion ministérielle sur l'agriculture dans les petits États insulaires en développement en 1999, et à prendre les mesures nécessaires en vue de son financement.

8. Toutes les réunions ministérielles ont été convoquées en vertu des dispositions du paragraphe 5 de l'Article VI de l'Acte constitutif de la FAO, libellé comme suit:

« La Conférence, le Conseil ou, dans le cadre d'une autorisation de la Conférence ou du Conseil, le Directeur général, peuvent convoquer des conférences générales, régionales, techniques ou autres, des groupes de travail ou des consultations réunissant les États Membres et les membres associés. La Conférence, le Conseil ou le Directeur général fixent le mandat de ces réunions et les modalités selon lesquelles elles font rapport; ils peuvent également prévoir la participation aux conférences, groupes de travail et consultations en question, selon des modalités déterminées par eux, d'organisations nationales et internationales s'occupant de nutrition, d'alimentation et d'agriculture. »

9. Les pratiques antérieures de l'Organisation montrent également que toutes les réunions ministérielles étaient convoquées pour examiner des questions générales, telles que des déclarations ou des initiatives ayant d'importantes dimensions politiques. Les thèmes abordés concernaient un grand nombre de pays, et ne se limitaient pas à une région ou à un groupe de pays particuliers. Les documents examinés par les réunions gagnaient en visibilité et en poids politique du fait qu'ils étaient approuvés au niveau ministériel.

10. La détermination des questions soumises aux réunions ministérielles et la préparation des documents utiles étaient dictées par le mandat des différents organes directeurs de l'Organisation, notamment les comités techniques concernés du Conseil. Les réunions ministérielles n'examinaient pas directement les questions ayant trait au programme ou au budget, responsabilités qui incombent à d'autres organes directeurs et pour lesquelles il existe des procédures spécifiques⁴. De plus, les réunions ministérielles ne se penchaient pas sur les questions d'ordre technique, qui étaient normalement du ressort d'autres organes statutaires de la FAO.

³ Au sujet des réunions ministérielles de 1999, voir le document CL 115/REP, Annexe D, et pour celles de 2005, le document CL 127/REP, Annexe F.

⁴ Ainsi, les réunions ministérielles ne pouvaient être appelées à approuver les prévisions budgétaires des programmes des forêts et des pêches qui sont examinées dans le cadre de procédures spécifiques. Généralement, les questions soumises aux réunions ministérielles étaient sélectionnées de manière à ne pas causer de conflit direct avec des règles précises des Textes fondamentaux, notamment lorsque ces questions étaient statutairement confiées à d'autres organes directeurs de l'Organisation, et que l'intervention des réunions ministérielles aurait pour effet de prendre le pas sur les procédures de fonctionnement établies des organes directeurs, ou de gêner leur application.

CONSIDÉRATIONS JURIDIQUES PERTINENTES

11. Signalons en premier lieu que les instruments constitutifs des organisations du Système des Nations Unies, pas plus que les règles applicables au fonctionnement des organes directeurs, ne traitent de la composition des délégations. De même, ils ne contiennent aucune disposition de fond sur la composition des délégations aux sessions organisées au *niveau ministériel*, pas plus qu'ils n'exigent la tenue de certaines manifestations à ce niveau. En revanche, les décisions politiques des organes directeurs de ces organisations ont souvent appelé à la tenue de réunions à un niveau politique élevé. Les appels lancés en vue d'une participation de haut niveau font alors l'objet de décisions de politique générale appropriées, par exemple des résolutions des organes directeurs compétents.

12. Cela a été confirmé par des consultations interinstitutions et par les informations transmises par les conseillers juridiques des institutions spécialisées du Système des Nations Unies. Les instruments constitutifs de ces organisations ne comportent pas de dispositions relatives à la tenue des réunions de haut niveau. On ne trouve ce genre de dispositions ni dans la Charte des Nations Unies, ni dans le règlement intérieur des principaux organes de l'ONU. La même situation prévaut dans d'autres organisations comme l'Organisation mondiale de la santé, l'UNESCO, l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Union postale universelle. C'est aussi le cas à l'Organisation mondiale du commerce qui ne fait pas partie de la famille des Nations Unies. L'Article 3 de l'Acte constitutif de l'Organisation internationale du travail stipule que chaque délégation nationale à la Conférence compte quatre délégués: deux délégués d'État, un délégué représentant les employeurs et un autre représentant les travailleurs. Toutefois, il n'est pas précisé que les délégués d'État doivent occuper un rang particulier dans la fonction publique, et les gouvernements ont toute latitude pour décider du niveau de leur représentation aux sessions de la Conférence⁵.

13. Deuxièmement, on pourrait faire valoir, d'un point de vue juridique, qu'imposer une représentation de niveau ministériel dans les actes constitutifs de l'Organisation impliquerait une mauvaise lecture de la nature fondamentale des réunions intergouvernementales. Dans ce type de réunions, les délégués sont censés, par définition, représenter les positions de leur gouvernement. Des situations particulières pourraient se produire dans des réunions de spécialistes — selon qu'il s'agit d'experts désignés par les gouvernements ou nommés à titre individuel par le Directeur général — où l'objectif ne consiste cependant pas à recueillir la position officielle des gouvernements sur un sujet donné.

14. Toutefois, hormis cette situation particulière ayant trait aux réunions d'experts, une délégation d'État est censée présenter le point de vue officiel de son gouvernement, et il pourrait donc être inopportun, d'un point de vue juridique, de faire des distinctions quant à la composition des délégations. C'est justement parce qu'on attend d'une délégation qu'elle présente les vues d'un gouvernement — quels que soient le statut et le rang des délégués — que des lettres de créance sont exigées pour les réunions importantes. Ces lettres de créance sont généralement délivrées par le Chef d'État, le Chef du Gouvernement, le Ministre des Affaires étrangères ou, dans le cas de la FAO, par le Ministre compétent⁶, c'est-à-dire par des autorités présumées habilitées de droit à engager l'État en l'absence de tout document à cet effet⁷. Des lettres de créance sont exigées pour s'assurer que la délégation représente effectivement le gouvernement concerné. Une délégation dûment mandatée par un gouvernement engage ce dernier, quel que soit le statut ou le rang des membres qui la composent. Compte tenu de ces considérations juridiques, d'aucuns se sont demandés s'il était conforme aux principes ou aux pratiques établis du droit

⁵ Les délégations aux conférences de l'OIT sont toutefois fréquemment dirigées par des ministres.

⁶ Paragraphe 2 de l'Article III du Règlement général de l'Organisation.

⁷ Dans un contexte légèrement différent, la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoit en son Article 7 que du fait même de leur fonction, les chefs d'État, chefs de gouvernement et ministres des Affaires étrangères n'ont pas à produire la preuve de leurs pleins pouvoirs pour poser les actes ayant trait à la conclusion d'un traité.

international de formuler des dispositions directes prévoyant la participation de personnes ayant rang de ministres.

15. Troisièmement, la pratique à la FAO met en évidence une grande diversité dans la composition des délégations aux réunions, qu'il s'agisse des sessions des comités techniques ou des réunions ministérielles. On a souvent constaté par le passé que des délégations aux sessions de comités techniques tels que le Comité des pêches et le Comité des forêts étaient dirigées par des ministres⁸. À l'inverse, nombre de délégations aux réunions ministérielles de 1995, 1999 et 2005 ne comptaient pas de ministres ou de ministres d'État, étant donné que la participation de représentants au niveau ministériel était principalement fonction de l'intérêt que les gouvernements portaient aux questions à l'étude, plutôt que du fait que la réunion en question soit qualifiée de « ministérielle ».

SOLUTIONS ENVISAGEABLES POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIVITÉS PRÉVUES DANS LE PLAN D'ACTION

16. Compte tenu de ce qui précède, le CQCJ est invité à examiner les options ci-après.

17. Première option: Le paragraphe 5 de l'Article VI de l'Acte constitutif prévoit que la Conférence, le Conseil ou le Directeur général, sous l'autorité de la Conférence ou du Conseil, peuvent convoquer des réunions ministérielles. Les réunions ministérielles de 1999 et 2005 ont été convoquées par le Directeur général avec l'accord du Conseil et en vertu de cette disposition statutaire. De ce point de vue, la question est essentiellement de nature politique, et n'exigerait donc pas de modifier les Textes fondamentaux. La Conférence et le Conseil ont toute autorité pour définir les conditions dans lesquelles les réunions ministérielles doivent être convoquées, et les réunions de 1999 et 2005 ont d'ailleurs été convoquées sous l'autorité du Conseil⁹.

18. Deuxième option: Comme l'ont confirmé les recherches et consultations interinstitutions, et sous réserve des avis de la CQCJ, une résolution de la Conférence, que l'on pourrait ultérieurement intégrer aux Textes fondamentaux, pourrait être un moyen approprié de régler la question; cette résolution permettrait de réconcilier l'approche juridique correcte de la question et les vœux des Membres qui souhaitent exercer davantage de contrôle sur la convocation des réunions ministérielles, notamment en rapport avec les sessions antérieures des Comités techniques. Elle pourrait préciser:

- i) les pouvoirs dont disposent la Conférence et le Conseil pour convoquer des réunions ministérielles à la suite des sessions des Comités techniques;
- ii) la nature des questions soumises aux réunions ministérielles ainsi que les relations éventuelles avec les activités régulières des organes directeurs, en particulier pour les questions touchant au programme et au budget; et,
- iii) les voies hiérarchiques.

19. Le projet de résolution de la Conférence pourrait être libellé comme suit:

« *LA CONFÉRENCE:*

Ayant pris note du fait que des « réunions ministérielles » ont été occasionnellement organisées après les sessions des comités permanents créés en vertu du paragraphe 6 de l'Article V de l'Acte constitutif,

⁸ Le Comité des pêches est assez remarquable de ce point de vue ; en effet, de très nombreux ministres prenaient part à ses travaux dans les premiers temps (des années 60 au milieu des années 80), et lors des dernières sessions, un nombre non négligeable de ministres et de chefs de services des pêches ont également participé aux travaux.

⁹ Malgré quelques doutes initiaux sur leur situation juridique, les réunions de 1994 ont également été convoquées suite à l'approbation des propositions du Directeur général par le Conseil.

Ayant également noté qu'il convient de définir plus précisément les conditions dans lesquelles de telles « réunions ministérielles » seront organisées à l'avenir, comme il est dit dans le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO (2009-2011),

Rappelant le paragraphe 5 de l'Article V de l'Acte constitutif,

DÉCIDE QUE:

1. *Des réunions ministérielles peuvent être convoquées de temps à autre en parallèle des sessions des comités techniques constitués en vertu du paragraphe 5 de l'Article V de l'Acte constitutif, conformément aux décisions de la Conférence ou du Conseil, lorsque les questions décidées au niveau technique appellent une approbation politique ou une plus grande visibilité.*

2. *Sous réserve de la décision de la Conférence ou du Conseil, les réunions ministérielles ne doivent pas examiner les questions touchant au programme et au budget, qui sont traitées dans le contexte du processus d'examen du programme de travail et budget, ni les questions d'ordre principalement régional, technique ou scientifique qui relèvent normalement des organes statutaires de l'Organisation.*

3. *Les réunions ministérielles rendent normalement compte à la Conférence, sauf pour les questions ayant des incidences sur le programme ou le budget, qui sont soumises au Conseil. »*

20. Troisième option: Les arguments présentés, y compris les recherches et consultations interinstitutions, laissent à penser que d'un point de vue juridique, il serait souhaitable de retenir l'une des options ci-dessus plutôt que d'amender l'Acte constitutif ou le Règlement général de l'Organisation. Pour le cas où le CQCJ envisagerait de régler la question par un amendement des Textes fondamentaux, il est recommandé de ne modifier que le Règlement général. Dans ce cas, un article reprenant la teneur du **dispositif** du projet de résolution de la Conférence exposé ci-dessus pourrait être ajouté au Règlement général. Il pourrait constituer un ajout à son Article XXXV.

21. S'il retient cette troisième option, le CQCJ est invité à indiquer s'il convient de définir plus clairement ce que l'on entend par « réunion ministérielle » et s'il y a lieu de déterminer les implications du statut de la réunion pour les délégations qui ne sont pas dirigées par un ministre. Sous réserve des avis que pourrait formuler le CQCJ, il pourrait s'avérer nécessaire de préciser que les délégations qui ne sont pas dirigées par un ministre auraient le même droit de participation que les autres délégations.

MESURE PROPOSÉE AU COMITÉ

22. Le CQCJ est invité à prendre connaissance du présent document, et à formuler les observations qu'il jugera appropriées.