



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-sixième session

Rome, 7-8 mai 2009

DÉFINITION DES ORGANES DIRECTEURS

INTRODUCTION

1. Le Plan d'action immédiat pour le renouveau de la FAO (PAI) approuvé par la Conférence à sa trente-troisième session contient l'action suivante:

« L'expression "organes directeurs" sera définie, de préférence dans les Textes fondamentaux. »

(PAI, action 2.73).

2. Le présent document concerne la mise en œuvre de cette action. Il fournit des informations générales sur les débats qui ont eu lieu sur cette question, présente des informations communiquées par d'autres organisations du système des Nations Unies, et propose des éléments pour une définition possible du terme, ainsi que diverses options pour la mise en œuvre de l'action 2.73 du PAI.

CONTEXTE

3. La question a été examinée par le Groupe de travail II du Comité de la Conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO, car des Membres ont demandé des renseignements sur les concepts de "gouvernance" et d' "organes directeurs". À cette occasion, le Secrétariat a informé le groupe de travail (i) que l'Évaluation externe indépendante (EEI) s'était aussi renseignée sur le sens des mots "organes directeurs" au sein de la FAO et (ii) qu'elle avait proposé une définition du concept de "gouvernance" et des organes devant être considérés comme faisant partie des "organes directeurs".

4. S'agissant du sens des mots "organes directeurs", le Secrétariat a informé l'équipe principale de l'EEI qu'il avait été d'usage pendant de nombreuses années de ranger un certain nombre d'organes dans la catégorie des "organes directeurs", bien que ceux-ci n'aient jamais fait l'objet d'une définition précise. En général, ils étaient censés inclure la Conférence, le Conseil et les Comités faisant rapport au Conseil, c'est-à-dire: (i) les comités "dits" techniques – Comité des produits, Comité des pêches, Comité des forêts, Comité de l'agriculture et Comité de la sécurité

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

alimentaire mondiale – et (ii) les comités à composition restreinte – Comité du programme, Comité financier et Comité des questions constitutionnelles et juridiques. Tous ces organes sont visés explicitement dans l'Acte constitutif de la FAO. La question de savoir si les conférences régionales devaient faire partie des organes directeurs est restée ouverte, mais il a été suggéré qu'elles soient également englobées dans ce concept. Le Secrétariat a donc proposé que tous ces organes, c'est-à-dire **la Conférence, le Conseil, tous les comités faisant rapport au Conseil, et les conférences régionales, soient considérés comme des organes directeurs de l'Organisation**. D'autres organes, plus nombreux, ont été également cités, notamment des organes statutaires constitués en grande partie par les commissions et les comités visés par les articles VI ou XIV de l'Acte constitutif de la FAO, mais ils n'ont pas été retenus comme "*organes directeurs*".

5. En ce qui concerne le concept de "*gouvernance*", le rapport de l'EEl, après avoir observé qu'il n'existait pas au sein des Nations Unies de définition formellement convenue de la gouvernance, a proposé aux fins d'évaluation qu'elle soit considérée comme "*l'exercice de l'autorité politique par les États membres*"¹. Il doit être noté que le mot *gouvernance* a été fréquemment utilisé dans le rapport de l'EEl et pendant le déroulement des travaux du Comité de la conférence chargé du suivi de l'Évaluation externe indépendante de la FAO en 2008. Le mot est aussi couramment utilisé dans l'ensemble du système des Nations Unies et de nombreux documents existent sur cette question. La signification de ce concept est très large et va bien au-delà de la simple définition des structures institutionnelles responsables de la direction des organisations.

CONSULTATION AVEC D'AUTRES ORGANISATIONS DU SYSTÈME DES NATIONS UNIES

6. Le Secrétariat a demandé des informations à d'autres organisations du système des Nations Unies sur la manière dont elles définissent leurs « organes directeurs ». Il apparaît clairement que le terme "organes directeurs" est utilisé de manière générique dans de nombreuses organisations, ce qui ne les empêche pas pour autant d'employer fréquemment d'autres dénominations, plus spécifiques, comme "organes constituants" ou "organes de formulation de la politique". Aucune de ces organisations n'a préparé ou adopté une définition d'« organes directeurs ». Elles ont cependant fourni des éléments d'information qui pourraient contribuer à la définition du terme à la FAO. Par ailleurs, malgré l'absence d'une définition formelle, il est clair que ces organisations savent ce qui constitue un organe directeur.

7. À l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), les "*organes directeurs*" sont des "*organes de formulation des politiques*". Le concept d'organe de formulation des politiques n'est pas pour autant défini, que ce soit dans la Constitution ou le Règlement intérieur des organes en question. Les deux organes de formulation des politiques de l'ONUDI sont la Conférence générale et le Conseil du développement industriel. Il existe aussi un organe subsidiaire du Conseil, le Comité des programmes et des budgets, qui aide le Conseil à préparer et à examiner le budget ordinaire et d'autres questions financières. Ces organes sont généralement considérés comme faisant partie des "*organes de formulation des politiques*" de l'ONUDI.

8. La situation à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) est comparable à celle de l'ONUDI, sauf que les organes directeurs ou les organes responsables de la gouvernance sont cités de manière générique. Il s'agit de l'Assemblée mondiale de la santé, du Conseil exécutif et du Comité du programme, du budget et de l'administration, qui est un organe subsidiaire du

¹ FAO: Le défi du renouveau. Rapport de l'Évaluation externe indépendante de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), septembre 2007, C 2007/7A./1-Rev. 1, paragraphes 668-678.

Conseil exécutif. À l'OMS, les comités régionaux ont de larges et d'importantes responsabilités et sont considérés comme faisant partie de la structure de gouvernance globale de l'Organisation.

9. À l'UNESCO, les “*organes directeurs*” se composent de la Conférence générale, du Conseil exécutif et de leurs organes subsidiaires. La Conférence générale détermine l'orientation et la ligne de conduite générale de l'Organisation et approuve le budget. Le Conseil exécutif assure l'“*administration générale*” de l'UNESCO. Il prépare le travail de la Conférence générale et veille à ce que ses décisions soient bien exécutées. La Conférence générale et le Conseil exécutif constituent les organes subsidiaires nécessaires à la conduite de leurs travaux ; ces organes subsidiaires se réunissent pendant leurs sessions.

10. À l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), il est fait référence de manière générique aux “*organes directeurs*”. Récemment, un “*Groupe de travail sur la gouvernance*” a été créé dans le but d'examiner des procédures de travail. L'Assemblée de l'OACI et le Conseil sont généralement considérés comme les organes directeurs de l'Organisation.

11. La structure de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) est différente de celle de la FAO et d'autres organisations des Nations Unies dans la mesure où elle appuie un certain nombre de conventions et d'unions internationales ayant leurs propres secrétariats. L'OMPI comprend une Assemblée générale (composée d'États parties à la Convention de l'OMPI, qui sont membres de chacune des Unions), une Conférence (composée d'États parties à la Convention de l'OMPI) et un Comité de coordination (comprenant un nombre limité d'États parties à certaines conventions et unions). Ces organes étaient considérés comme les organes directeurs de l'OMPI jusqu'en 1997. Depuis, cette désignation générique a été remplacée par “*Assemblées des États membres de l'OMPI et des Unions*”.

12. À l'Organisation internationale du travail, il existe une Conférence internationale du travail, un organe directeur et des réunions régionales. Il s'agit d'“*organes officiels*” ou de “*réunions officielles*” de l'Organisation. On compte également un grand nombre d'autres comités et organes investis de fonctions spécifiques.

13. Le Règlement général de l'Organisation météorologique mondiale fait référence à des “*organes constituants*”, qui sont les principaux organes de l'Organisation, c'est-à-dire le Congrès, le Conseil exécutif, six associations régionales et huit commissions techniques.

14. Bien que le terme « *gouvernance* » soit fréquemment utilisé à l'Union postale universelle, les principaux organes de l'Union sont considérés comme des “*organes permanents*”.

15. Aux Nations Unies, le terme “*gouvernance*” est fréquemment utilisé dans un sens large et générique. Cependant, le terme “*organes directeurs*” n'est pas utilisé. Les désignations utilisées sont celles d'“*organes principaux*”. Il s'agit du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale et du Conseil économique et social². Ces organes ont un nombre important d'organes subsidiaires.

² Aux termes de l'Article 7, paragraphe 1 de la Charte des Nations Unies : « *Il est créé comme organes principaux de l'Organisation des Nations Unies : une Assemblée générale, un Conseil de sécurité, un Conseil économique et social, un Conseil de tutelle, une Cour internationale de Justice et un Secrétariat.* » Dans la pratique, cependant, la désignation « *organes principaux* » s'est progressivement imposée au point d'être désormais couramment utilisée.

ÉLÉMENTS POUR UNE DÉFINITION DES ORGANES DIRECTEURS DE LA FAO

16. L'examen ci-dessus des usages en vigueur à la FAO et dans d'autres organisations du système des Nations Unies suggère que, malgré des désignations qui peuvent varier d'une organisation à l'autre, les organes directeurs sont généralement considérés comme des organes qui formulent les politiques, établissent des cadres réglementaires internationaux ou définissent ou contribuent à la définition des politiques et des programmes des organisations et de leur budget. Ils exercent aussi un contrôle sur la gestion financière et administrative des organisations et de leurs activités, dans leurs domaines de compétence respectifs.

17. Sur cette base, on pourrait considérer que les organes directeurs de la FAO sont des organes qui, directement ou indirectement par le biais de leurs organes parents, contribuent dans le cadre de leurs mandats respectifs à (a) définir des politiques générales et des cadres réglementaires de l'Organisation, (b) établir le Cadre stratégique, le Plan à moyen terme et le Programme de travail et budget et (c) faciliter le contrôle de la direction et l'administration de l'Organisation.

18. En appliquant ces critères, on pourrait considérer, comme l'a fait l'EEL, que les organes directeurs comprennent la Conférence, le Conseil, le Comité du programme, le Comité financier, le Comité des questions constitutionnelles et juridiques, les Comités techniques (par exemple le Comité des produits, le Comité des pêches, le Comité des forêts, le Comité de l'agriculture, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale) et les conférences régionales (par exemple pour l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes et le Proche-Orient).

19. La FAO a utilisé pendant de nombreuses années le concept assez vague d' "*organes statutaires*". Ce concept, très large et inclusif, englobait tous les organes et les structures de l'Organisation. Les "*organes directeurs*" étaient un sous-ensemble des organes statutaires comprenant un grand nombre d'autres organes établis en vertu des articles VI et XIV de l'Acte constitutif, qui traitent pour la plupart de questions scientifiques et techniques. En tout état de cause, le terme "*organes statutaires*" pourrait être utilisé en relation avec les organes techniques, contrairement à "*organes directeurs*".³

20. Quoi qu'il en soit, les trois options suivantes pourraient être examinées pour la mise en œuvre de l'action 2.73 du PAI :

Première option: à l'exemple des organisations des Nations Unies, on pourrait considérer qu'une définition formelle d' "*organes directeurs*" est inutile puisque ces organes sont suffisamment connus. Une définition pourrait être néanmoins souhaitable, compte tenu des termes de l'énoncé de l'action 2.73 du PAI.

Deuxième option: les Textes fondamentaux contiennent quelques notes de bas de page clarifiant des questions ou des dispositions particulières. Suivant cet usage, les futurs Textes fondamentaux pourraient contenir une note, ou une note de bas de page, précisant le sens d' "*organes directeurs*". La note pourrait reprendre la description générale du paragraphe 17 ci-dessus et énumérer les organes directeurs. Le Secrétariat pourrait insérer cette note dans une partie qui convient des textes fondamentaux. Son énoncé serait le suivant:

³ La FAO avait pour usage de publier et de mettre à jour un "*Répertoire des organes statutaires et listes d'experts de la FAO*". La dernière édition de cette publication a vu le jour en 2002. Ces informations sont désormais disponibles dans une base de données informatisée. Cette publication donne la liste de près de cent vingt organes statutaires.

Les organes directeurs de la FAO sont des organes qui, directement ou indirectement par le biais de leurs organes parents, contribuent dans le cadre de leurs mandats respectifs à (a) définir des politiques générales et des cadres réglementaires de l'Organisation, (b) établir le Cadre stratégique, le Plan à moyen terme et le Programme de travail et budget et (c) faciliter le contrôle de la direction et l'administration de l'Organisation. Les organes directeurs comprennent la Conférence, le Conseil, le Comité du programme, le Comité financier, le Comité des questions constitutionnelles et juridiques, les Comités techniques (par exemple le Comité des produits, le Comité des pêches, le Comité des forêts, le Comité de l'agriculture, le Comité de la sécurité alimentaire mondiale) et les conférences régionales (par exemple pour l'Afrique, l'Asie et le Pacifique, l'Europe, l'Amérique latine et les Caraïbes et le Proche-Orient).

Troisième option: La Conférence pourrait adopter une résolution, dont le dispositif reprendrait la teneur de la note ci-dessus. Cette approche trop formelle, qu'aucune organisation du système des Nations Unies ne semble avoir adoptée, n'est peut-être ni justifiée ni appropriée.

SUITE À DONNER PROPOSÉE AU COMITÉ

21. Le Comité des questions constitutionnelles et juridiques est invité à prendre connaissance du présent document et à formuler des observations à son sujet, selon qu'il conviendra. Il est en particulier invité à indiquer laquelle des trois options présentées ci-dessus devrait être retenue eu égard à la définition des organes directeurs.