



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

PRÉSIDENT INDÉPENDANT DU CONSEIL

CONTEXTE

1. Le Plan d'action immédiat pour le renouveau de la FAO (PAI), approuvé par la Conférence à sa trente-cinquième session (spéciale), comprend la déclaration générale suivante concernant le Président indépendant du Conseil :

« Le Président indépendant du Conseil jouera un rôle de facilitation active de façon que le Conseil soit en mesure de mieux s'acquitter de ses tâches en matière de gouvernance et de contrôle. Ces fonctions du Président indépendant du Conseil seront spécifiées dans les Textes fondamentaux et comporteront des consultations actives avec les groupes régionaux pour la préparation des sessions du Conseil » (paragraphe 23).

2. Les actions spécifiques concernant le Président indépendant du Conseil sont comprises dans la matrice d'actions pertinente du PAI:

« Réviser les Textes fondamentaux de manière à spécifier clairement le rôle de facilitation proactive qui revient au Président indépendant du Conseil dans la gouvernance de la FAO, en éliminant tout risque de conflit avec le rôle de direction du Directeur général; outre la présidence des réunions du Conseil, le Président indépendant assumera les fonctions suivantes (Action 2.26):

(a) jouer le rôle d'honnête courtier de façon à faciliter l'émergence d'un consensus entre les Membres sur des questions controversées (Action 2.27);

(b) assurer la liaison avec les Présidents du Comité du Programme, du Comité financier et du CQCJ en ce qui concerne leurs programmes de travail respectifs et, le cas échéant, avec les Présidents des comités techniques et des Conférences régionales; à ce titre, assister aux sessions du Comité du Programme, du Comité financier et des Conférences régionales; (Action 2.28);

(c) quand et s'il le considère utile, le Président indépendant du Conseil peut convoquer des réunions consultatives avec des représentants des groupes régionaux sur des questions de nature administrative et organisationnelle en vue de la préparation et de la conduite d'une session (Action 2.29);

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

-
- (d) *assurer la liaison avec la Direction générale de la FAO à propos des préoccupations des membres exprimées lors des sessions du Conseil, du Comité du Programme, du Comité financier et des Conférences régionales (Action 2.30);*
- (e) *veiller à ce que le Conseil soit tenu au courant des débats d'autres instances intéressant la FAO et à ce que le dialogue se poursuive avec d'autres organes directeurs, selon qu'il convient, et en particulier avec les organes directeurs des organismes s'occupant d'alimentation et d'agriculture ayant leur siège à Rome (Action 2.31);*
- (f) *être l'instigateur de l'amélioration continue de l'efficacité et de l'efficacité de la gouvernance de la FAO et du sentiment d'appartenance de ses membres (Action 2.32);*
- (g) *les Textes fondamentaux stipuleront également (Action 2.33);*
- (i) *les qualifications (compétences) souhaitables du Président indépendant, qui seront énoncées par le Comité de la Conférence avec l'avis du CQCJ et décidées par la Conférence en 2009;*
- (ii) *que le Président indépendant est tenu d'être présent à Rome pour toutes les sessions du Conseil et devrait normalement passer de six à huit mois par an à Rome (Action 2.34). »*

GÉNÉRALITÉS

3. Le statut et les fonctions du Président indépendant du Conseil ont été examinés en trois occasions. Les résultats de ces examens sont très concluants en ce qui concerne la mise en œuvre des actions du PAI, même s'ils ne sont pas récents et s'inscrivent dans d'autres contextes. Les examens ont montré notamment que les Organes directeurs préféraient nettement que le Président indépendant du Conseil soit nommé par la Conférence, considérant que cette option constituait une garantie pour son indépendance et **que cette souplesse devait être conservée dans la définition de ses fonctions.**

(a) Création du poste de Président indépendant du Conseil (1947)

4. Dans les premières années de l'Organisation, l'Acte constitutif prévoyait qu'un Comité exécutif serait nommé par la Conférence et comprendrait entre neuf et quinze Membres de la Conférence ou leurs conseillers, choisis en fonction « *de leur expérience administrative ou d'autres compétences particulières pouvant contribuer aux objectifs de l'Organisation* ». Ces nominations étaient *ad personam*. Le Comité exécutif nommait son Président. En 1947, le Comité exécutif fut remplacé par le Conseil de l'Organisation composé de « *dix-huit États membres* » élus par la Conférence. Les nominations cessèrent donc d'être *ad personam* pour revêtir un caractère gouvernemental.

5. Un débat eut lieu à cette occasion sur la question de savoir si le Président devait continuer à être élu par le Conseil (auparavant le Comité exécutif) ou s'il devait être élu par la Conférence. Une commission chargée de proposer des amendements à l'Acte constitutif estima que le Président devait être un « *représentant impartial de tous les États membres* » et qu'à ce titre il devait être élu par la Conférence. Une disposition fut donc introduite dans l'Acte constitutif prévoyant l'élection d'un « *Président indépendant du Conseil* »¹ par la Conférence. On souligna par ailleurs que le système adopté « *était un compromis indispensable entre le système existant alors, qui comprenait un comité exécutif composé de membres élus en fonction de critères personnels [...] par la Conférence, et la création d'un Conseil des représentants nommés par les gouvernements des États membres élus par la Conférence* ».

(b) Comité *ad hoc* sur la structure organisationnelle de la FAO (1955-1957)

6. En 1955, la Conférence créa un Comité *ad hoc* sur la structure organisationnelle de la FAO². Le Comité envisagea d'abord la suppression du Président indépendant du Conseil. Après un examen approfondi de la question, il estima ensuite que le Conseil devait continuer à être dirigé par un « *Président indépendant* » désigné *ad personam*³. La Conférence approuva cette recommandation.

7. Le Comité *ad hoc* soumit également un certain nombre de propositions concernant les fonctions du Président indépendant du Conseil. Ces propositions furent, pour la plupart, incorporées par la Conférence dans le Règlement général de l'Organisation en 1957. Ces dispositions ont jusqu'ici régi le statut du Président indépendant du Conseil concernant la durée de son mandat.

(c) Examen du statut, des fonctions et de la durée du mandat du Président indépendant du Conseil (1968-1971)

8. Le statut, les fonctions et la durée du mandat du Président indépendant du Conseil ont été examinés de manière approfondie par les Organes directeurs entre 1968 et 1971. En 1968, le Conseil a examiné une proposition appelant un réexamen des fonctions de Président indépendant du Conseil et de l'avenir du poste. En particulier, la question a été posée de savoir si le Président devait continuer à être « *indépendant* » et nommé par la Conférence, ou s'il devait être désigné par le Conseil parmi des représentants des Membres. Le Conseil a créé un Comité international *ad hoc* pour étudier la question⁴.

¹ CL 52/22, Annexe 1.

² Le Comité a été chargé de conduire une étude sur la structure et les fonctions des organes directeurs. Le but de l'« *étude était d'améliorer l'efficacité de ces organes, en éliminant les documents inutiles, en évitant les examens successifs du même thème et en effectuant un travail de simplification permettant à l'Organisation et à ses États Membres d'économiser du temps et de l'argent* ».

³ Comité *ad hoc* sur la structure organisationnelle de la FAO, C/57/5, page 21. Selon les procès-verbaux, des doutes subsistaient quant à l'étendue des fonctions du Président, mais on considéra qu'il était dans l'intérêt de l'Organisation que le poste soit maintenu. Le Comité recommanda qu'un certain nombre de questions concernant l'élection du Président indépendant soient clarifiées.

⁴ CL 51/REP, paragraphes 141-145.

9. Le Comité *ad hoc* examina la question et soumit ses avis au Conseil⁵. Celui-ci communiqua à la Conférence les conclusions des travaux du Comité. À sa session de 1971, la Conférence déclara qu'elle souhaitait continuer à élire le Président indépendant du Conseil car c'était un moyen de garantir son indépendance. La Conférence précisa également que l'exercice d'un mandat gouvernemental ne devait pas être considéré comme incompatible avec les fonctions de Président indépendant du Conseil. À cet égard, la Conférence souligna que les qualités principales à prendre en compte dans le choix d'un Président « *indépendant* » étaient sa capacité « *à être objectif, ses compétences, ainsi que son expérience et sa connaissance des domaines d'activité de l'Organisation* ». En ce qui concerne les fonctions du Président indépendant du Conseil, la Conférence considéra qu'en général, « *aucun changement important ne devait être envisagé* ». Cependant, après débat, la Conférence décida que « *le statut, les fonctions et la durée du mandat du Président indépendant du Conseil seraient définis plus en détail dans les Textes fondamentaux de l'Organisation* »⁶.

10. Suite à la décision de la Conférence, le Conseil, à sa session de juin 1971, a demandé au Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) de proposer des amendements visant à faire appliquer les décisions de la Conférence, conformément aux indications du Conseil⁷.

11. Le CQCJ examina notamment les questions suivantes, portées à sa connaissance par le Conseil: (i) la méthode d'élection du Président indépendant du Conseil; (ii) la durée du mandat; (iii) le concept d'« *indépendance* »; (iv) les compétences que doit posséder un Président indépendant du Conseil; (v) son rôle pendant et entre les sessions du Conseil. Après un examen détaillé de chacune de ces questions, le CQCJ conclut qu'aucune d'elles n'exigeait une modification des Textes fondamentaux, sauf une proposition appelant à nommer le Président indépendant du Conseil pour une durée de deux ans, renouvelable une fois.⁸

12. **Le CQCJ fut d'avis qu'il conviendrait de continuer à définir les fonctions du Président indépendant du Conseil d'une manière aussi large que possible, compte tenu de la nature même de ce poste**, parce qu'une définition plus détaillée de ces fonctions pourrait en limiter la portée, au vu d'une évolution imprévue et toujours possible de la situation.

13. À sa session de novembre 1971, le Conseil partagea l'avis du CQCJ que les questions soulevées n'imposaient pas de modifier les Textes fondamentaux, à l'exception de la recommandation appelant à nommer le Président indépendant du Conseil pour une durée de deux ans non renouvelable⁹. La Conférence adopta sans réserve les conclusions indiquant qu'aucune des autres questions n'exigeait de modifier les Textes fondamentaux. Cependant, après débat, la Conférence approuva un amendement de l'Article XXIII du Règlement général de l'Organisation, mais celui qui fut adopté ultérieurement était différent du projet d'amendement proposé initialement, qui prévoyait que le mandat du Président indépendant du Conseil serait de deux ans, renouvelable une fois.

14. Depuis 1971, les dispositions des Textes fondamentaux régissant le statut du Président indépendant du Conseil n'ont fait l'objet d'aucune modification.

⁵ CL 51/REP, paragraphes 182-186.

⁶ C 69/REP, paragraphes 591-59.

⁷ CL 56/REP, paragraphes 99-101.

⁸ CL 57/4, paragraphes 2 à 14.

⁹ CL 57/REP, paragraphes 80 à 86.

FONCTIONS DU PRÉSIDENT INDÉPENDANT DU CONSEIL ET APPROCHE PROPOSÉE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA MATRICE D' ACTIONS

15. Il est utile de s'appuyer sur les dispositions des Textes fondamentaux, telles que précisées par l'usage, lorsque l'on examine la question des fonctions du Président indépendant du Conseil.

16. En vertu du paragraphe 2 de l'Article V de l'Acte constitutif, la Conférence nomme un Président du Conseil, indépendant. L'Article XXIII du Règlement général de l'Organisation contient des dispositions concernant la durée, la nomination, les indemnités et d'autres conditions de service. Le Président indépendant du Conseil ne vote pas. L'élection du Président se déroule conformément aux dispositions pertinentes de l'Article XII et de l'Article XXIII du Règlement général de l'Organisation. L'Article XXIII contient un certain nombre de dispositions concernant le statut et les conditions de service du Président indépendant du Conseil.

17. Outre les fonctions généralement exercées par le Président indépendant du Conseil dans le cadre de ce poste, les Textes fondamentaux font référence à des obligations et des fonctions spécifiques. En vertu du paragraphe 7 de l'Article XIV de l'Acte constitutif, le Président indépendant du Conseil peut être invité à conclure des conventions ou des accords adoptés par le Conseil. Selon le paragraphe 2 de l'Article XVI du Règlement général de l'Organisation, il peut choisir un ou deux rapporteurs parmi les représentants du Conseil. Le Président indépendant du Conseil peut convoquer une session du Conseil. Il est par ailleurs consulté pour la préparation de l'ordre du jour provisoire et en ce qui concerne toute décision prise par correspondance conformément au paragraphe 14 de l'Article XXV du Règlement général de l'Organisation, s'il se pose des problèmes d'une urgence exceptionnelle dans l'intervalle de deux sessions. Au titre des articles XXVI et XXVII, paragraphe 6, le Président indépendant du Conseil peut participer aux réunions du Comité financier et du Comité du Programme.

18. Dans la pratique, le Président indépendant du Conseil a rempli au fil du temps un nombre croissant de fonctions qui n'étaient pas explicitement prévues dans les Textes fondamentaux mais que la nature du poste avait rendu nécessaires. Vers le milieu des années soixante par exemple, il a été jugé indispensable que le Président indépendant du Conseil, compte tenu de ses responsabilités, soit tenu constamment informé de toutes les questions ayant trait aux politiques de l'Organisation. Le Président participe donc aux réunions autres que celles du Comité financier et du Comité du Programme ainsi qu'à toutes les sessions des conférences régionales, ce qui est une pratique récente. Par ailleurs, depuis plusieurs années, le Président indépendant du Conseil joue un rôle croissant de « courtier honnête » de façon à faciliter l'émergence d'un consensus entre les Membres sur des questions controversées. En fait, au cours des huit dernières années, il a été d'usage à la FAO de lui confier la présidence des groupes des Amis de la présidence pour examiner certaines questions. Le Président indépendant du Conseil mène des consultations avec des groupes régionaux. Il a également été en liaison avec les cadres dirigeants du secrétariat et le Directeur général lorsque cela a été nécessaire.

19. En général, la matrice d'actions reflète les règles et les usages en cours concernant le rôle du Président indépendant du Conseil. Cela étant, les mêmes arguments qui ont conduit la Conférence de 1971 à ne pas approuver les amendements aux Textes fondamentaux, notamment le Règlement général de l'Organisation, visant à clarifier le rôle du Président indépendant du Conseil restent valables aujourd'hui. Ils sont d'ailleurs peut-être encore plus pertinents. Une définition trop détaillée des fonctions du Président indépendant du Conseil pourrait limiter la capacité du cadre juridique régissant ces fonctions de traiter comme il convient des situations imprévues.

20. **Par conséquent, le Comité propose de ne pas amender les Textes fondamentaux et d'étudier la possibilité d'adopter une Résolution de la Conférence pour la mise en œuvre de la matrice d'actions. La Résolution reproduirait dans ses grandes lignes le contenu de la matrice d'actions, sous réserve de quelques ajustements,** tout comme la matrice d'actions reflète elle-même l'usage concernant les fonctions du Président indépendant du Conseil dans le cadre fixé par le Règlement général de l'Organisation. La matrice d'actions est une transcription du statut et des fonctions du Président indépendant du Conseil tels qu'ils existent depuis quelques années.

QUALIFICATIONS (COMPÉTENCES) SOUHAITABLES DU PRÉSIDENT INDÉPENDANT DU CONSEIL¹⁰

21. Entre 1968 et 1971, les qualifications exigées d'un Président indépendant du Conseil ont été aussi examinées. En 1969, la Conférence souligna que les qualités principales à prendre en compte dans le choix d'un président devaient être « *sa capacité à être objectif, ses compétences, ainsi que son expérience et sa connaissance des domaines d'activité de l'Organisation* »¹¹. En examinant la question, le CQCJ a considéré qu'il ne serait pas approprié d'énumérer dans les Textes fondamentaux les qualifications qu'un Président indépendant du Conseil doit posséder. Le CQCJ a noté que même si les qualifications du Président figuraient dans les Textes fondamentaux, la Conférence, en le nommant, serait quand même tenue d'exercer son jugement et d'examiner les mérites respectifs des candidats¹². À l'époque, certains avaient fait remarquer que l'énumération trop détaillée des qualifications du Président indépendant du Conseil pourrait constituer des obstacles inutiles et inappropriés empêchant la Conférence et les Membres de choisir librement le candidat, alors que cette nomination était essentiellement une prérogative des États souverains.

22. Des craintes analogues furent exprimées au sujet des qualifications des représentants des États membres au Comité financier, au Comité du programme et au CQCJ dans le document CCLM 84/6, examiné par le Comité. Ce document indiquait qu'il était nécessaire d'adopter une approche prudente concernant les qualifications des membres des comités. Le document soulignait en particulier que « *s'agissant des qualifications des individus que les États Membres peuvent désigner, il est proposé de retenir le texte actuel des paragraphes 1 des articles XXVI et XXVII. La nomination des représentants demeure une prérogative des Membres, et intervient après les consultations régionales qui s'imposent. Par ailleurs, comme l'atteste la pratique, le fait d'imposer des conditions trop strictes au regard des qualifications pourrait fort bien ne pas modifier la nature du processus actuel de désignation par les Membres, voire la leur rendre plus difficile.* »

23. Compte tenu des arguments avancés précédemment, y compris l'examen de la question par les organes directeurs, il est proposé que la définition des qualifications souhaitables pour le Président indépendant du Conseil figure dans la résolution de la Conférence proposée **et soit fondée sur les avis formulés par la Conférence en 1969**. À cette époque, la Conférence avait considéré que les qualités principales à prendre en compte dans le choix d'une personne devant occuper le poste de Président indépendant du Conseil devaient être « *sa capacité à être objectif, ses compétences, ainsi que son expérience et sa connaissance des domaines d'activité de l'Organisation* »¹³. Si cette proposition est acceptée, les Membres pourront, dans une certaine mesure, être certains que le Président indépendant du Conseil sera capable d'exercer ses fonctions efficacement.

¹⁰ Action 2.34 du PAI.

¹¹ C 69/REP, paragraphe 593.

¹² CL 57/4, Rapport de la vingt-cinquième session du CQCJ, 1-4 novembre 1971, paragraphe 8.

¹³ C 69/ REP, paragraphe 593.

PRÉSENCE A ROME DU PRÉSIDENT INDÉPENDANT DU CONSEIL

24. L'action 2.34 du PAI stipule que « *que le Président indépendant est tenu d'être présent à Rome pour toutes les sessions du Conseil et devrait normalement passer de six à huit mois par an à Rome.* »

25. Il est proposé que la teneur de ce paragraphe soit incorporée dans la résolution de la Conférence sur le Président indépendant de la Conférence¹⁴. La partie pertinente de la Résolution devra être lue en conjonction avec le principe général, figurant aussi dans la Résolution, selon lequel le Président indépendant de la Conférence doit jouer un rôle actif en matière de gouvernance et toute possibilité de conflit de rôle avec les fonctions directoriales du Directeur général doit être éliminée.

PROJET DE RÉOLUTION DE LA CONFÉRENCE SUR LE PRÉSIDENT INDÉPENDANT DU CONSEIL

26. La Résolution de la Conférence donnant effet à la matrice d'actions du PAI pourrait être formulée de la manière suivante:

« *LA CONFÉRENCE:*

Ayant noté qu'en vertu du paragraphe 2 de l'Article V de l'Acte constitutif, le Président indépendant du Conseil est nommé par la Conférence et exerce les fonctions qui sont propres à ce poste ou sont définies par ailleurs dans les Textes fondamentaux de l'Organisation ;

Eu égard à l'Article XXIII du Règlement général de l'Organisation;

Ayant noté que, par le biais du Plan d'action immédiate (PAI) pour le renouveau de la FAO (2009-2011) adopté par la Résolution 1/2008, la Conférence avait décidé que le Président indépendant du Conseil devait jouer un rôle accru de façon que le Conseil soit en mesure de mieux s'acquitter de ses tâches en matière de gouvernance et de contrôle de l'administration de l'Organisation, et soit « l'instigateur de l'amélioration continue de l'efficacité et de l'efficacité de la gouvernance de la FAO et du sentiment d'appartenance de ses membres. »

Consciente que le renforcement du rôle du Président indépendant du Conseil ne doit pas créer de conflit avec le rôle de direction du Directeur général dans l'administration de l'Organisation, comme le prescrit le PAI ;

Ayant à l'esprit que les actions du PAI concernant le Président indépendant du Conseil doivent être clarifiées et mises en œuvre dans l'esprit évoqué ci-avant ;

DÉCIDE:

1. Le Président indépendant du Conseil doit, dans le cadre établi par l'Acte constitutif et le Règlement général de l'Organisation concernant son statut et ses fonctions, et sans limiter de quelque manière que ce soit la nature générale de ces fonctions:

- (a) quand il le considère utile, prendre les mesures qui s'imposent pour faciliter l'émergence d'un consensus entre les Membres sur des questions controversées;*

¹⁴ Cette action a des conséquences financières évidentes.

-
- (b) *assurer la liaison avec les Présidents du Comité du Programme, du Comité financier et du CQCJ en ce qui concerne leurs programmes de travail respectifs et, le cas échéant, avec les Présidents des comités techniques et des Conférences régionales; à ce titre, assister aux sessions du Comité du Programme, du Comité financier et des Conférences régionales ;*
 - (c) *quand et s'il le considère utile, convoquer des réunions consultatives avec des représentants des groupes régionaux sur des questions de nature administrative et organisationnelle en vue de la préparation et de la conduite d'une session;*
 - (d) *assurer la liaison avec la Direction générale de la FAO à propos des préoccupations des membres exprimées lors des sessions du Conseil, du Comité du Programme, du Comité financier et des Conférences régionales;*
 - (e) *veiller à ce que le Conseil soit tenu au courant des débats d'autres instances intéressant la FAO et à ce que le dialogue se poursuive avec d'autres organes directeurs, selon qu'il convient, et en particulier avec les organes directeurs des organismes s'occupant d'alimentation et d'agriculture ayant leur siège à Rome.*

2. *En nommant des candidats au poste de Président indépendant du Conseil, les États Membres doivent prendre en considération les qualités que le Président doit posséder, y compris sa capacité à être objectif, sa sensibilité aux différences politiques, sociales et culturelles, ses compétences techniques, son expérience et sa connaissance des domaines d'activité de l'Organisation.*

3. *Le Président indépendant du Conseil est tenu d'être présent à Rome pour toutes les sessions du Conseil et devrait normalement passer de six à huit mois par an à Rome.*

27. Il est aussi proposé que la **Résolution de la Conférence soit incorporée dans les Textes fondamentaux de l'Organisation.**

SUITE À DONNER PROPOSÉE AU COMITÉ

28. Le CQCJ est invité à examiner le présent document et à soumettre les observations qu'il jugera appropriées.

29. Le CQCJ est en particulier invité à examiner le projet de Résolution de la Conférence, à proposer les changements qu'elle jugera utiles et à adopter le projet de Résolution de la Conférence pour la mise en œuvre des actions 2.26 à 2.34 du PAI concernant le Président indépendant du Conseil.