

Septembre 2013



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

COMITE DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Quatre-vingt-dix-septième session

Rome, 21-23 octobre 2013

**EXAMEN DES USAGES EN VIGUEUR À LA FAO EN CE QUI
CONCERNE L'ACCEPTATION DES POUVOIRS DES DÉLÉGATIONS
À LA CONFÉRENCE**

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 7 k) de l'article XXXIV du Règlement général de l'Organisation (RGO), qui dispose que le Comité examine des questions déterminées qui lui sont soumises par le Conseil ou le Directeur général et qui peuvent découler des «normes applicables en matière de pouvoirs et de pleins pouvoirs».
2. Le CQCJ s'est déjà penché sur des questions relatives à l'acceptation des pouvoirs: c'était en avril 1999, lors de sa soixante-neuvième session. Il avait alors examiné des questions liées aux dispositions en vigueur pour la validation des pouvoirs et l'admission provisoire des Membres aux sessions de la Conférence. La Commission de vérification des pouvoirs est, avec le Bureau, la Commission des candidatures et le Comité des résolutions, l'un des comités de la Conférence. La Commission de vérification des pouvoirs est chargée d'examiner et d'établir la validité des pouvoirs des délégations des Membres et d'en rendre compte à la Conférence.
3. Au cours des dernières années, il a été de plus en plus souvent reproché à la procédure et aux critères employés pour l'examen des pouvoirs d'être trop lourds pour permettre le bon fonctionnement des sessions de la Conférence de la FAO et de ne pas tenir compte des progrès technologiques susceptibles d'assouplir la présentation et l'examen des pouvoirs. Selon certains Membres, l'ensemble du processus d'examen des pouvoirs pourrait être simplifié, ne serait-ce qu'en raison de la brièveté des sessions de la Conférence.
4. Le présent document donne des informations générales sur le processus de validation des pouvoirs et propose des améliorations liées aux usages récemment entrés en vigueur au sein du système des Nations Unies et dans les organisations connexes, en vue de leur examen par le CQCJ. Concrètement, il est proposé d'apporter des ajustements au traitement des pouvoirs et de ne plus classer les pouvoirs dans deux listes, A et B, comme cela est actuellement le cas. Il est aussi proposé

Le code QR peut être utilisé pour télécharger le présent document. Cette initiative de la FAO vise à instaurer des méthodes de travail et des modes de communication plus respectueux de l'environnement. Les autres documents de la FAO peuvent être consultés à l'adresse www.fao.org



mi321f

de modifier la manière dont les pouvoirs peuvent être communiqués et de redéfinir les autorités habilitées à établir des pouvoirs valides. Les changements proposés visent à améliorer la souplesse, la clarté et l'efficacité de l'examen et de la validation des pouvoirs, tout en préservant l'intégrité des pouvoirs et en veillant au respect des conditions de présentation des pouvoirs en bonne et due forme appliquées dans le système des Nations Unies.

RÈGLES ET USAGES EN VIGUEUR À LA COMMISSION DE VÉRIFICATION DES POUVOIRS DE LA CONFÉRENCE DE LA FAO

5. La Commission de vérification des pouvoirs est nommée par la Conférence au début de ses sessions pour examiner les pouvoirs communiqués conformément à l'article III.2 du Règlement général de l'Organisation (RGO) et faire immédiatement rapport à la Conférence à leur sujet. Celle-ci statue sur tout point litigieux (article III.3 du RGO).

6. Les critères permettant de vérifier la validité des pouvoirs sont énoncés dans le RGO et dans des résolutions de la Conférence et du Conseil de la FAO, selon un usage bien établi. En outre, les travaux de la Commission de vérification des pouvoirs reposent sur des pratiques cohérentes et établies qui découlent en grande partie des usages en vigueur à l'Assemblée générale des Nations Unies. En particulier, conformément à la résolution 396 (V) du 14 décembre 1950 de l'Assemblée générale, chaque fois que plus d'une autorité prétend être le gouvernement qualifié pour représenter un État Membre à l'Organisation des Nations Unies et que la question donne lieu à controverse, l'attitude adoptée par l'Assemblée générale est prise en considération par les autres organes des Nations Unies et par les institutions spécialisées. La FAO s'est toujours conformée à ce principe.

7. Pendant l'exercice biennal 1998-1999, à sa cent quinzième session (novembre 1998) et à sa cent seizième session (juin 1999), le Conseil a apporté des modifications à deux aspects du processus de validation des pouvoirs. Premièrement, le Conseil s'est vu confier la responsabilité de désigner la Commission de vérification des pouvoirs – sous réserve de confirmation ultérieure par la Conférence – afin que la Commission puisse commencer ses travaux deux semaines avant le début de la Conférence¹. Deuxièmement, à la suite d'une recommandation formulée par le CQCJ à sa soixante-neuvième session (avril 1999), le Conseil a introduit à la FAO la pratique de l'Organisation des Nations Unies consistant à classer les pouvoirs dans deux listes distinctes, A et B².

8. En application de l'article III.2 du RGO, les pouvoirs doivent, dans toute la mesure possible, être communiqués au Directeur général 15 jours au moins avant la date fixée pour l'ouverture de chaque session de la Conférence. Les pouvoirs sont validés en fonction des critères énoncés aux articles III.2 et XXI.4 du RGO et conformément aux usages en vigueur à la Commission de vérification des pouvoirs. Les critères de présentation en bonne et due forme peuvent être résumés comme suit:

- a) Les pouvoirs des délégués, suppléants, adjoints et conseillers doivent être présentés sous forme d'un document ou d'une lettre, portant la signature d'une des personnes suivantes, ou signés en son nom: le chef de l'État, le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères ou le ministre intéressé (articles III.2 et XXI.4 du Règlement général de l'Organisation);
- b) Tout représentant permanent auprès de la FAO est dispensé de présenter des pouvoirs spéciaux, si la lettre l'accréditant auprès de l'Organisation stipule qu'il/elle est habilité(e) à représenter son gouvernement aux sessions de la Conférence, étant entendu que cela n'empêchera pas ledit gouvernement d'accréditer un autre délégué par des pouvoirs spéciaux (article III.2, RGO);

¹ CL115/Rep, par. 61(a); CL115/4, par. 10 à 14.

² CL116/Rep, par. 120 à 122; CL116/5, par. 2 à 12; CCLM69/2.

- c) Enfin, les lettres signées par un ambassadeur, un chef de mission ou un chargé d'affaires qui portent la mention «*sur instruction de mon gouvernement*», les «*ordres de mission*», les *notes verbales*, et les communications par télécopie et courrier électronique ne sont pas considérés comme des pouvoirs en bonne et due forme valides.

9. En fonction des critères, la Commission de vérification des pouvoirs dresse deux listes distinctes des pouvoirs reçus. La liste A est la liste des Membres et Membres associés qui ont remis des pouvoirs considérés comme valides. La liste B est la liste des Membres et Membres associés dont on considère qu'ils n'ont produit que de simples informations sur leurs délégations. Les critères précis qui sont utilisés pour classer les pouvoirs dans les listes A et B sont énoncés dans une décision du Conseil, figurant au paragraphe 121 du rapport de la cent seizième session du Conseil (CL116/Rep), comme suit.

- a. *La liste A n'inclurait que les Membres et Membres associés dont les pouvoirs porteraient la signature, ou seraient signés au nom, de l'une des personnes suivantes: le chef de l'État, le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères ou le ministre intéressé, conformément aux dispositions de l'article III.2 du Règlement général de l'Organisation*³.
- b. *La liste B serait composée des Membres et Membres associés ayant remis des pouvoirs sous l'une des formes ci-après:*
- i. *les lettres signées par un ambassadeur, un chef de mission ou un chargé d'affaires, contenant une phrase confirmant qu'ils agissent sur instructions de leur gouvernement*⁴;
- ii. *les «ordres de mission» si ces documents mentionnent expressément la session en cours de la Conférence et s'ils sont signés par le ministre intéressé*⁵;
- iii. *les notes verbales; et*
- iv. *les télécopies, lorsqu'il s'agit de copies des originaux des pouvoirs*⁶.

10. La Commission de vérification des pouvoirs rend compte immédiatement du processus de validation à la Conférence, pour approbation. En particulier, son rapport doit fournir le détail des listes A et B. Conformément à la décision du Conseil ci-dessus et à l'usage en vigueur, la Commission de vérification des pouvoirs recommande généralement à la Conférence d'accepter les pouvoirs des délégations de la liste A et de la liste B, étant entendu que les pouvoirs des Membres de la FAO figurant sur la liste B seront communiqués en bonne et due forme dès que possible au Directeur

³ Dans la pratique, et aux termes de l'article III.2 du RGO, les représentants permanents dont la lettre d'accréditation stipule qu'ils/elles sont habilité(e)s à représenter leur gouvernement, sont généralement inscrits dans la liste A.

⁴ Avant l'adoption du système des deux listes, les communications signées par l'ambassadeur du pays concerné, accrédité auprès du gouvernement italien, étaient considérées comme des pouvoirs valides, dans la mesure où l'ambassadeur représente le chef de l'État. En l'absence de l'ambassadeur, cette faculté était dévolue au chargé d'affaires. Mais, en aucun cas l'ambassadeur ou le chargé d'affaires ne pouvait lui-même faire partie de la délégation (troisième rapport de la Commission de vérification des pouvoirs, C67/LIM/69, par. 3).

⁵ Avant l'adoption du système des deux listes, les «*ordres de mission*» étaient acceptés comme des pouvoirs si ces documents mentionnaient expressément la session en cours de la Conférence et s'ils étaient signés par le ministre intéressé (décision de la Commission de vérification des pouvoirs à la treizième session de la Conférence, telle qu'elle figure dans le document C65/LIM/68 puis a été confirmée lors des sessions suivantes de la Commission de vérification des pouvoirs).

⁶ CL116/Rep, par.121.

général⁷. Cependant, aucune mesure n'est prise pour s'assurer que les Membres figurant sur la liste B communiquent effectivement des pouvoirs en bonne et due forme au Directeur général. Ce mécanisme a considérablement assoupli le traitement des pouvoirs.

11. En attendant que la Commission de vérification des pouvoirs présente son rapport et que la Conférence se prononce sur celui-ci, toutes les délégations siègent provisoirement et sont autorisées à participer pleinement aux travaux de la session de la Conférence et à voter (cf. article III.5 du RGO).

12. Le Conseil a décidé⁸ d'adopter le système des listes A et B parce que, de même qu'à l'Organisation des Nations Unies et dans les autres institutions du Système, il a été jugé hautement souhaitable de ne pas empêcher les Membres d'exercer leur droit à participer aux travaux, y compris leur droit de vote, au motif que leurs pouvoirs n'étaient pas communiqués en bonne et due forme, étant entendu que cette souplesse ne s'appliquerait pas en cas de problème politique fondamental concernant la reconnaissance d'un État ou d'un gouvernement. Il a aussi été estimé que la Commission de vérification des pouvoirs devait travailler rapidement et que l'avancée des technologies devait être prise en compte. En même temps, il a été expressément demandé de préserver l'intégrité des pouvoirs et de veiller au respect des conditions de présentation de pouvoirs en bonne et due forme appliquées dans toutes les organisations du système des Nations Unies.

OBSERVATIONS SUR LES RÈGLES ET USAGES EN VIGUEUR À LA FAO EN CE QUI CONCERNE LES POUVOIRS

13. On pourrait envisager d'apporter des améliorations interdépendantes aux usages en vigueur à la FAO pour ce qui est des pouvoirs, notamment en ce qui concerne: a) le bien-fondé actuel des listes A et B; b) la façon dont les pouvoirs sont communiqués; et c) l'autorité qui les délivre. Quelques ajustements des procédures, qui simplifieraient considérablement les usages en vigueur sont présentés au CQCJ pour examen.

14. Il est à noter qu'un examen des usages en vigueur dans les organisations du système des Nations Unies révèle une évolution vers plus de souplesse et de clarté dans les procédures, qui facilite l'examen rapide des pouvoirs par la Commission de vérification des pouvoirs et tire parti des nouvelles technologies. Ces objectifs sont particulièrement pertinents pour la FAO.

15. Aucun ajustement apporté aux procédures d'examen des pouvoirs ne devrait compromettre l'intégrité des pouvoirs ni le respect des conditions de présentation en bonne et due forme des pouvoirs. En particulier, aucun changement des procédures ne devrait avoir d'incidence sur l'examen approfondi qui est réalisé, en étroite consultation avec l'Organisation des Nations Unies, pour les pays et gouvernements touchés par des problèmes politiques fondamentaux jetant un doute sur la légitimité de leur représentation. Les principes établis dans la résolution 396 (V) de l'Assemblée générale continueront donc à être appliqués.

i) Listes des pouvoirs

16. L'usage en vigueur à la FAO qui consiste à classer les pouvoirs dans la liste A ou la liste B a suscité à maintes reprises des questions sur la validité des pouvoirs de la liste B, alors que l'objectif premier de cette distinction était justement d'assouplir le système et de faire en sorte que les informations sur la composition des délégations soient acceptées «à la place de pouvoirs en bonne et due forme valides». Il est probable que ces interrogations résultent de la moindre légitimité apparente des pouvoirs figurant dans la liste B, même si la procédure adoptée suppose simplement que les pouvoirs de la liste B soient communiqués dès que possible. D'ailleurs, aucune question de fond concernant les pouvoirs de la liste B ne s'est jamais posée. Dans une certaine mesure, cette impression

⁷ CL116/REP, par. 121. Cet usage est en vigueur depuis l'adoption du système des deux listes (C 2013/LIM/23 Rev.1, C 2011/LIM/26 Rev.1, C 2009/LIM/13, C 2007/LIM/21-Rev.1, C 2005/LIM/15, C 2007/LIM/21-Rev.1, C 2001/LIM/24/Rev.1).

⁸ Cent quinzième et cent seizième sessions du Conseil, de novembre 1998 et juin 1999, respectivement.

est peut-être due à la brièveté des sessions de la Conférence de la FAO, qui fait que les pouvoirs de la liste B ne sont souvent pas produits en bonne et due forme avant la fin d'une session de la Conférence ou avant que les travaux de la Commission de vérification des pouvoirs soient achevés et que son rapport final à la Conférence soit adopté.

17. Il est également à noter à ce sujet que le mécanisme des listes A et B reprend un usage en vigueur à l'Assemblée générale. Mais les sessions de l'Assemblée générale sont beaucoup plus longues que celles de la Conférence de la FAO et la commission compétente de l'Assemblée générale dispose de beaucoup plus de temps pour recevoir et valider les pouvoirs⁹. L'élaboration de deux listes distinctes a contribué à assouplir le processus, tout en préservant l'intégrité des pouvoirs, conformément à ce qui était initialement souhaité. Le mécanisme des listes distinctes n'a toutefois pas été adopté par la plupart des autres organisations du système des Nations Unies. On pourrait donc envisager de ne plus dresser deux listes distinctes. À la place, les pouvoirs et les informations sur la composition des délégations pourraient être acceptés, étant entendu que, s'ils ne remplissent pas les conditions de présentation en bonne et due forme, les pouvoirs des Membres et des Membres associés seraient communiqués en bonne et due forme au Directeur général aussi rapidement que possible. Cette dernière exigence continuerait à être cohérente avec l'usage en vigueur à l'Organisation des Nations Unies.

ii) Communication des pouvoirs

18. Un autre aspect de l'examen des pouvoirs qui pourrait être simplifié concerne la manière dont les pouvoirs sont communiqués. Pour une présentation en bonne et due forme, la condition stipulée dans le RGO et appliquée dans les usages en vigueur est que les pouvoirs soient transmis sous forme d'un document original. La liste A se compose des « *Membres et Membres associés dont les pouvoirs portent la signature, ou sont signés au nom, de l'une des personnes suivantes: le chef de l'État, le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères ou le ministre intéressé* ». Mais les Membres insistent fortement pour que les pouvoirs, sous forme d'un document électronique, soient acceptés comme des pouvoirs en bonne et due forme valides.

19. À cet égard, des changements importants ont été observés dans beaucoup d'organisations du système des Nations Unies et la présentation d'un document original, comme condition pour que les pouvoirs soient reconnus comme des pouvoirs en bonne et due forme valides, ne correspond plus à la pratique qui prévaut dans la plupart des organisations¹⁰. L'examen et l'acceptation des pouvoirs gagneraient beaucoup en souplesse si l'on admettait que l'avancée des technologies a véritablement bouleversé la manière de communiquer et si les documents électroniques étaient acceptés, étant entendu que les pouvoirs en bonne et due forme seraient transmis en temps voulu sans qu'aucune mesure de rappel ne soit prise à cet effet.

iii) Autorité habilitée à délivrer les pouvoirs

20. Il ressort aussi des usages en vigueur dans le système des Nations Unies que les organisations des Nations Unies acceptent généralement les pouvoirs émanant des missions permanentes. On

⁹ Les sessions de l'Assemblée générale des Nations Unies commencent début septembre et le rapport de la Commission de vérification des pouvoirs est généralement présenté à la session plénière de l'Assemblée générale en décembre.

¹⁰ À l'instar de la FAO, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) et le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) acceptent provisoirement les pouvoirs sous forme de documents électroniques en attendant la communication des documents originaux. L'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) acceptent les pouvoirs sous forme de documents électroniques. Bien que ne faisant pas partie à strictement parler du système des Nations Unies, les institutions financières internationales, telles que la Banque mondiale ou le Fonds international de développement agricole (FIDA), acceptent aussi les pouvoirs sous forme de documents électroniques.

pourrait donc se pencher à nouveau sur la possibilité d'accepter comme valides les pouvoirs émanant d'un représentant permanent, un ambassadeur, un chef de mission ou un chargé d'affaires. L'acceptation des pouvoirs délivrés par les chefs de mission serait cohérente avec la fonction générale des missions qui est d'être la voie de communication officielle avec les autorités compétentes des gouvernements concernés. Il est intéressant de noter que, si elle était adoptée, cette mesure déboucherait sur une simplification considérable, compte tenu de l'usage largement répandu à la FAO de faire initialement délivrer les pouvoirs par les représentants permanents.

iv) Principes établis dans la résolution 396 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950

21. Les observations formulées dans le présent document au sujet des modalités acceptables du processus d'examen et de validation des pouvoirs ne remettent pas en cause les principes établis dans la résolution 396 (V) de l'Assemblée générale du 14 décembre 1950. En particulier, chaque fois que plus d'une autorité prétend être le gouvernement qualifié pour représenter un État Membre à l'Organisation des Nations Unies et que la question donne lieu à controverse, l'attitude qu'aura adoptée l'Assemblée générale est prise en considération par les autres organes des Nations Unies et par les institutions spécialisées. La FAO continuerait à se conformer à ces principes¹¹.

SUITE QUE LE COMITÉ EST INVITÉ À DONNER

22. À la lumière de ce qui précède, le CQCJ souhaitera peut-être adresser des avis au Conseil et, par l'intermédiaire de celui-ci, à la Conférence, sur la poursuite de la simplification du processus de validation des pouvoirs. Dans ce cadre, le Comité est invité à tenir compte des principes directeurs suivants:

- a) L'objectif général consistant à assouplir le traitement des pouvoirs et de tenir compte de l'avancée des technologies;
- b) La nécessité de préserver l'intégrité des pouvoirs et de veiller au respect des conditions de présentation de pouvoirs en bonne et due forme appliquées dans toutes les organisations du système des Nations Unies; et
- c) La nécessité de continuer à régler les questions de représentation des gouvernements et des Membres en se fondant sur l'usage en vigueur à l'Assemblée générale des Nations Unies.

23. Plus précisément, le CQCJ souhaitera peut-être recommander au Conseil et, par l'intermédiaire de celui-ci, à la Conférence:

- a) Que l'on ne modifie pas l'approche souple actuellement adoptée qui permet aux délégués de siéger provisoirement en attendant le rapport final de la Commission de vérification des pouvoirs, même si les pouvoirs ne sont pas parfaitement en ordre;
- b) Que l'on supprime les listes A et B et que la Commission de vérification des pouvoirs suive l'usage qui prévaut dans le système des Nations Unies, c'est-à-dire qu'elle accepte les pouvoirs transmis sous forme de documents électroniques comme des pouvoirs en bonne et due forme valides, étant entendu que les documents originaux seraient communiqués au Directeur général en temps voulu;

¹¹ Il est important de savoir que les décisions prises par la Conférence sur les questions de représentation des gouvernements et des États, compte tenu des recommandations de la Commission de vérification des pouvoirs et conformément aux usages en vigueur à l'Assemblée générale des Nations Unies, ont des incidences pratiques non négligeables dans la mesure où elles s'appliquent à tous les autres organes directeurs et statutaires de l'Organisation.

-
- c) Que l'on considère comme valides les pouvoirs communiqués au moyen de documents tels que les «notes verbales» ou les «ordres de mission» et qu'en général, l'on accorde plus de poids aux pouvoirs émanant des représentants permanents accrédités auprès de l'Organisation;
 - d) Enfin, que la Commission de vérification des pouvoirs et la Conférence continuent à se conformer à la pratique qui consiste à régler les questions de représentation des gouvernements et des Membres en se fondant sur l'usage en vigueur à l'Assemblée générale des Nations Unies.