



COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

Cent treizième session

Rome, 25-27 octobre 2021

Procédures normalisées applicables aux politiques, directives volontaires, stratégies et plans d'action de la FAO

I. Introduction

1. À sa cent soixante-sixième session en mai 2021, le Conseil «*a demandé qu'un débat soit organisé en son sein sur une procédure normalisée pour l'élaboration et l'approbation des politiques, directives volontaires, stratégies et plans d'action de la FAO, compte tenu des Textes fondamentaux de l'Organisation, et a demandé que des consultations ouvertes, transparentes et inclusives soient organisées avec les Membres à cet égard*»¹.
2. Le Comité des questions constitutionnelles et juridiques (CQCJ) est saisi de cette question conformément au paragraphe 8 de l'article XXXIV du Règlement général de l'Organisation, aux termes duquel il peut «*examiner les aspects juridiques et constitutionnels de toute autre question qui lui est soumise par le Conseil ou par le Directeur général*».

II. Contexte

3. Dans le cadre de son mandat, l'Organisation «*réunit, analyse, interprète et diffuse tous renseignements relatifs à la nutrition, l'alimentation et l'agriculture*»². Elle est également chargée d'encourager et, le cas échéant, de recommander toute action de caractère national et international intéressant de nombreux aspects de la nutrition, de l'alimentation et de l'agriculture³. Il s'agit, par exemple, de promouvoir la vulgarisation des connaissances théoriques et pratiques relatives à la nutrition et à l'agriculture, la conservation des ressources naturelles et l'adoption de méthodes améliorées de production agricole, l'amélioration des techniques de transformation, de commercialisation et de distribution des produits alimentaires et agricoles, et l'adoption d'une politique internationale en ce qui concerne les accords sur les produits agricoles.

¹ CL 166/REP, paragraphe 24, alinéa d).

² Acte constitutif, article I, paragraphe 1.

³ Acte constitutif, article I, paragraphe 2.

4. Les attributs fondamentaux de l'Organisation, tels que définis dans le Cadre stratégique 2022-2031, favorisent l'élaboration de biens publics mondiaux tels que politiques, stratégies, directives volontaires, matériels d'information et plans d'action. Ces attributs fondamentaux comprennent les caractéristiques suivantes:

«a) l'institution spécialisée des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, dotée par ses États Membres d'un vaste mandat pour agir à l'échelle mondiale dans tous les domaines de l'alimentation et de l'agriculture (y compris la gestion des pêches, des forêts et des ressources naturelles) et de la sécurité alimentaire et nutritionnelle à travers tout le continuum aide humanitaire/développement;

b) un statut intergouvernemental, la neutralité et le pouvoir d'offrir une plateforme neutre pour le dialogue et l'échange de connaissances entre les nations;

c) l'autorité de demander à tout État Membre de soumettre des informations ayant trait au but de l'Organisation (...)»⁴.

III. Exemples de processus d'élaboration et d'approbation suivis

5. Eu égard à son mandat et à ses attributs fondamentaux, l'Organisation a élaboré de nombreuses stratégies, directives volontaires, et autres formes de documents d'orientation ou de conseils techniques. Les quelques exemples ci-dessous montrent comment l'Organisation a procédé.

A. Actualisation de la vision et stratégie relatives aux activités de la FAO en matière de nutrition

6. La version actualisée de la vision et stratégie relatives aux activités de la FAO en matière de nutrition (la «Stratégie») «établit la vision et la mission de la FAO en matière de nutrition et fournit le cadre qui guidera les activités spécifiques menées aux niveaux mondial et décentralisé tout au long de la période 2021-2025»⁵. Elle constitue un cadre d'action mondial qui définit des principes directeurs, des domaines d'action et des résultantes pour les activités de l'Organisation en matière de nutrition. Elle comprend un Cadre de responsabilités et un Plan de mise en œuvre qui définit les principaux indicateurs de performance.
7. La Stratégie a été adoptée par le Conseil à sa cent soixante-sixième session en mai 2021⁶. Cette adoption fait suite à son examen par le Comité du Programme à ses cent vingt-septième, cent vingt-huitième et cent trentième sessions, par le Comité de l'agriculture à sa vingt-septième session, par le Comité des forêts à sa vingt-cinquième session, par le Comité des pêches à sa trente-quatrième session, et par le Comité des produits à sa soixante-treizième session (extraordinaire). Chaque examen a été conduit conformément aux mandats de ces organes. La Stratégie a été soumise à tous les comités techniques dans la mesure où leurs compétences respectives étaient utiles pour évaluer le contenu technique de ce document de politique générale. Elle a été examinée par le Comité du Programme du fait de son incidence sur le programme de travail de l'Organisation. Enfin, elle a été soumise au Conseil pour approbation car elle définissait un cadre général pour les activités de l'Organisation en matière de nutrition⁷.

⁴ Cadre stratégique 2022-2031, paragraphe 42.

⁵ PC 130/5.

⁶ CL 166/REP, paragraphe 24, alinéa b).

⁷ La version actualisée de la vision et stratégie ne pouvait être mise en œuvre qu'après son adoption par le Conseil. La finalisation de ce document a pris deux ans; les travaux ont été lancés à la suite de la recommandation formulée par le Comité du Programme à sa cent vingt-sixième session en mars 2019. On pourrait considérer que, même si la vision et stratégie nécessitaient l'aval du Conseil d'administration, ce n'était pas le cas du Cadre de responsabilités et du Plan de mise en œuvre, compte tenu des fonctions et attributions définies dans les Textes fondamentaux.

B. Travaux sur la résistance aux antimicrobiens

8. Dans sa résolution 4/2015 relative à la résistance aux antimicrobiens, sa décision relative au Plan à moyen terme 2014-2017 (révisé) et son Programme de travail et budget 2016-2017, la Conférence a souligné l'importance des travaux sur la résistance aux antimicrobiens. Elle a demandé à l'Organisation de «*tenir les Membres régulièrement informés des activités menées par le Secrétariat dans ce domaine, par l'intermédiaire des rapports présentés au Comité de l'agriculture*».
9. À sa cent cinquante-troisième session en décembre 2015, le Conseil «*a appuyé la demande du Comité du Programme relative à la présentation, à sa session suivante, d'une mise à jour sur les activités en cours et prévues pour l'exercice biennal 2016-2017, ainsi que sur le montant estimatif des ressources nécessaires et des ressources disponibles compte tenu du Programme de travail et budget approuvé, soulignant qu'il importait que des ressources adéquates provenant de différentes sources soient disponibles pour assurer une application effective*»⁸.
10. Le Secrétariat a présenté son Plan d'action dans ce domaine pour 2016-2020 à la cent neuvième session du Comité du Programme. Prenant en considération l'avis du Comité du Programme, le Conseil a ensuite «*salué les progrès enregistrés par la FAO dans ses travaux sur la résistance aux antimicrobiens, son Plan d'action et ses principaux domaines d'action, ainsi que l'appui prêté par le Secrétariat dans le cadre de ces activités*»⁹.
11. La Conférence a donc décidé, à sa trente-neuvième session, que les travaux sur la résistance aux antimicrobiens devraient constituer une priorité de l'Organisation. Le Plan d'action destiné à mettre en œuvre cette décision a été élaboré par le Secrétariat. Conformément aux mandats énoncés dans les Textes fondamentaux, les organes directeurs concernés, c'est-à-dire le Comité de l'agriculture et le Conseil, ont reçu des informations sur le Plan d'action, fourni des indications sur sa mise en œuvre, et suivi la manière dont l'Organisation a mené ses travaux sur la résistance aux antimicrobiens.

C. Stratégie relative à l'intégration de la biodiversité dans tous les secteurs de l'agriculture

12. À sa quarantième session en juillet 2017, la Conférence de la FAO a souscrit à l'appel lancé à la FAO et aux pays afin qu'ils intègrent de manière systématique la biodiversité dans l'agriculture, permettant ainsi de renforcer la contribution de l'Organisation aux services écosystémiques, à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets¹⁰. La Conférence «*s'est félicitée de ce que la FAO ait proposé de faire office de Plateforme pour la prise en compte systématique de la biodiversité*»¹¹ et a invité le Comité de l'agriculture, le Comité des pêches et le Comité des forêts à inscrire la biodiversité parmi les questions transversales qu'ils traiteront à leurs réunions de 2018¹².
13. Par la suite, le Comité des pêches a demandé au Secrétariat d'élaborer et de mettre en œuvre un plan en faveur de la biodiversité halieutique et aquacole dans le cadre de sa Stratégie pour la biodiversité¹³. De la même façon, le Comité des forêts a demandé au Secrétariat d'élaborer une stratégie en matière de biodiversité qui comprenne un plan pour la prise en compte systématique de la biodiversité dans le secteur des forêts, et de la lui soumettre pour examen¹⁴. Le Comité de l'agriculture a à son tour demandé au Secrétariat d'élaborer une stratégie visant à intégrer la

⁸ CL 153/REP, paragraphe 9.

⁹ CL 154/REP, paragraphe 15, alinéa f); CL 154/3, paragraphe 7.

¹⁰ C 2017/REP, paragraphe 43, alinéa b).

¹¹ C 2017/REP, paragraphe 55, alinéa a).

¹² C 2017/REP, paragraphe 43, alinéa b).

¹³ C 2019/23, paragraphe 102.

¹⁴ C 2019/24, paragraphe 14, alinéa d), sous-alinéa iv).

biodiversité dans tous les secteurs agricoles, devant être examinée par le Comité du Programme et le Conseil et présentée à la Conférence de la FAO en 2019¹⁵.

14. À sa cent soixantième session en décembre 2018, le Conseil a approuvé les recommandations de ces comités techniques, en particulier «*l'élaboration par la FAO d'une stratégie visant à intégrer la biodiversité dans tous les secteurs agricoles*»¹⁶. À sa cent vingt-sixième session en mars 2019, le Comité du Programme a été saisi d'un rapport d'activité sur la mise au point d'une stratégie relative à l'intégration de la biodiversité dans tous les secteurs de l'agriculture¹⁷. Se fondant sur la recommandation du Comité du Programme, le Conseil, à sa cent soixante et unième session en avril 2019, a souligné qu'il fallait consulter à nouveau les Membres et recommandé que la Conférence charge le Conseil d'examiner et d'adopter la Stratégie¹⁸. À sa quarante et unième session en juin 2019, la Conférence a approuvé cette recommandation.
15. Le Conseil a adopté la Stratégie à sa cent soixante-troisième session en décembre 2019. Ainsi, la mise en chantier, l'élaboration et l'approbation de la nouvelle Stratégie ont été conformes aux mandats assignés et définis dans les Textes fondamentaux, permettant aux comités concernés de fournir des avis à la Conférence et au Conseil avec l'appui du Secrétariat.
16. La Stratégie prévoyait que la FAO élabore «*un plan d'action, y compris un calendrier, appelé à concrétiser la Stratégie, qui sera soumis à l'examen des comités techniques de la FAO et à l'approbation du Conseil*»¹⁹. L'obligation d'approbation du Conseil était relativement inhabituelle dans la mesure où le plan d'action, y compris son calendrier, ne constituait pas une politique générale définissant un produit et ne présentait pas non plus un caractère de réglementation mondiale.
17. À la suite d'une présentation d'un premier projet du plan d'action au Comité du Programme, le Conseil, à sa cent soixante-cinquième session en décembre 2020, a recommandé que soit organisé un processus de consultation ouvert, transparent et conduit par les Membres afin d'établir la version définitive du plan d'action, intégrant les contributions de tous les comités techniques, ainsi que du Groupe des points focaux nationaux chargés de la biodiversité pour l'alimentation et l'agriculture de la Commission des ressources génétiques pour l'alimentation et l'agriculture. À l'issue de ces consultations, le Plan d'action a été approuvé par le Conseil à sa cent soixante-sixième session en mai 2021²⁰ et les activités de mise en œuvre ont pu commencer.

D. Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition

18. Les Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition ont été adoptées par le Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) à sa quarante-septième session plénière en février 2021. Pour rappel, le CSA est un comité intergouvernemental composé de membres, de participants et d'observateurs. Ces Directives volontaires ont été élaborées et négociées dans le cadre du CSA, conformément au mandat qui lui est assigné dans les Textes fondamentaux. De portée mondiale, elles ont vocation à fournir des indications, principalement aux pouvoirs publics, ainsi qu'aux institutions spécialisées et aux parties concernées, sur les politiques, les investissements responsables et les arrangements institutionnels nécessaires pour s'attaquer aux causes principales de la malnutrition sous toutes ses formes dans la perspective des systèmes alimentaires. Lors de leur examen du rapport de la quarante-septième session du Comité de la sécurité alimentaire mondiale, le Conseil à sa cent soixante-sixième session en mai 2021²¹, et la

¹⁵ C 2019/21, paragraphe 47.

¹⁶ CL 160/REP, paragraphe 6, alinéa o).

¹⁷ PC 126/7.

¹⁸ C 2019/LIM/15.

¹⁹ CL 163 /11 Rev.1, page 10.

²⁰ CL166/REP, paragraphe 24, alinéa h).

²¹ CL 166/REP, paragraphe 27, alinéa a).

Conférence à sa quarante-deuxième session en juin 2021²², ont salué l'adoption des Directives volontaires sur les systèmes alimentaires et la nutrition.

E. Directives volontaires pour une gestion durable des sols

19. La création d'un Partenariat mondial sur les sols²³, une plateforme multipartite à adhésion volontaire, et son mandat ont été approuvés par le Conseil en 2012. Ce mandat comprend l'objectif d'«élaborer des directives relatives à la gestion durable des sols»²⁴. Le Règlement intérieur du Partenariat mondial sur les sols précise que «[l]’Assemblée plénière, par le truchement du Secrétariat, fait rapport au Comité de l’agriculture, qui peut porter à l’attention du Conseil de la FAO toute recommandation adoptée par le Partenariat mondial susceptible d’avoir des incidences sur les politiques de l’Organisation ou sur ses programmes d’importance stratégique»²⁵.
20. La proposition d'élaborer les Directives volontaires pour une gestion durable des sols dans le cadre du Partenariat mondial sur les sols a été présentée au Comité de l'agriculture, qui en a pris note, à sa vingt-cinquième session en septembre 2016, et les Directives ont été approuvées par le Conseil à sa cent cinquante-cinquième session en décembre 2016.
21. Ainsi, dans l'exercice de leurs mandats respectifs, les organes directeurs compétents ont guidé les travaux de cette plateforme multipartite et ont ensuite avalisé son produit final.

F. Code de conduite pour une pêche responsable – Directives pour la prévention et la réduction des captures accidentelles de mammifères marins dans le secteur de la pêche

22. À sa vingt-huitième session en novembre 1995, la Conférence a adopté le Code de conduite pour une pêche responsable («le Code») dans sa résolution 4/95. Celle-ci demandait à la FAO, entre autres, d'élaborer des directives techniques appropriées pour contribuer à l'exécution du Code, en collaboration avec les Membres et les organisations pertinentes intéressées²⁶. Ces directives techniques sont des normes d'application volontaire élaborées par le Secrétariat aux fins d'appuyer l'instrument mondial de politique générale qu'est le Code. Les Directives pour la prévention et la réduction des captures accidentelles de mammifères marins dans le secteur de la pêche («les Directives») en font partie.
23. À sa trente et unième session en juin 2014, le Comité des pêches a renouvelé son soutien aux travaux actuellement menés par la FAO sur la gestion des captures accessoires et la réduction des rejets et a demandé à l'Organisation d'intensifier son action en faveur d'une application effective des Directives internationales sur la gestion des prises accessoires et la réduction des rejets en mer, en se penchant sur tous les engins de pêche dont l'utilisation créait un problème de prises accessoires, notamment, mais pas uniquement, de mammifères marins²⁷. Il a examiné à nouveau la question à sa trente-deuxième session en juillet 2016²⁸. À sa trente-troisième session en juillet 2018, le Comité a encouragé la FAO à poursuivre ses travaux sur le sujet et à collaborer avec les Membres et les organisations et experts pertinents à la mise au point de pratiques optimales sous la forme de directives techniques²⁹.
24. À la suite d'un atelier d'experts organisé en mars 2018 et d'une réunion d'experts qui s'est tenue en septembre 2019 associant les Membres et les organisations internationales concernées, le Secrétariat a élaboré et publié les Directives. Cette publication a été saluée par le Comité des

²² C 2021/REP, paragraphe 55.

²³ <http://www.fao.org/global-soil-partnership/fr/>.

²⁴ CL 145/REP, paragraphe 24, et annexe F, paragraphe 8.

²⁵ Règlement intérieur du Partenariat mondial sur les sols, juin 2017, article IX.

²⁶ Résolution 4/95, paragraphe 5 du dispositif.

²⁷ COFI 31/REP, paragraphe 14.

²⁸ COFI 32/REP, paragraphe 21.

²⁹ COFI 33/REP, paragraphe 106.

pêches à sa trente-quatrième session en février 2021, et la Conférence, à sa quarante-deuxième session en juin 2021, a approuvé le rapport de la trente-quatrième session du Comité des pêches³⁰.

IV. Cadre constitutionnel et juridique

25. Le mandat et les attributs fondamentaux de la FAO sont issus des Textes fondamentaux – le cadre constitutionnel et juridique de l'Organisation – et investissent les différents acteurs de fonctions particulières. Dans les exemples ci-dessus, les différents acteurs ont assuré leurs fonctions respectives conformément aux Textes fondamentaux.
26. Les Textes fondamentaux ne précisent pas chaque type de produit ou de bien mondial pouvant être généré par l'Organisation. Néanmoins, leur élaboration et, le cas échéant, leur approbation, ont été guidées au fil des ans par les fonctions assignées respectivement aux organes directeurs et au Directeur général dans les Textes fondamentaux.

A. Organes directeurs

27. Le Volume II, Section B des Textes fondamentaux dispose que «[l]es Organes directeurs de la FAO sont des organes qui, directement ou indirectement par le biais de leurs organes principaux 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) exercer ou faciliter le contrôle de l'administration de l'Organisation»³¹.
28. Les fonctions des organes directeurs et leurs missions respectives en ce qui concerne l'examen des politiques, directives volontaires, stratégies et plans d'action de la FAO sont définies comme suit:

Organe directeur	Fonction	Mission d'examen des politiques, directives volontaires, stratégies et plans d'action de la FAO
Conférence	Organe de l'Organisation qui décide en dernier ressort, détermine la politique et la stratégie générales de celle-ci et prend les décisions finales au sujet des objectifs, de la stratégie et du budget ³² .	Sans préjudice des fonctions statutaires définies dans l'Acte constitutif et le Règlement général de l'Organisation, la Conférence fera davantage de place aux questions de politique mondiale et aux cadres réglementaires internationaux, agissant d'ordinaire sur recommandation des comités techniques et des conférences régionales et, le cas échéant, du Conseil ³³ .
Conseil	Exercer un rôle central, entre autres, concernant la définition de la stratégie et des priorités et l'établissement du budget de l'Organisation ³⁴ .	<ol style="list-style-type: none"> 1. Suivre l'application des décisions de gouvernance et les résultats obtenus par l'Organisation sur la base d'objectifs de performance préétablis. 2. Prendre des décisions sur les questions ne nécessitant pas d'être soumises à la Conférence et sur les autres questions stipulées dans les

³⁰ COFI 34/REP, paragraphe 17, alinéa g).

³¹ C 2009/REP, paragraphe 142. En 2017, l'Examen indépendant des réformes de la gouvernance de la FAO a fait observer que «le point a) de la définition des organes directeurs donnée dans les Textes fondamentaux peut prêter à confusion car certains pourraient estimer que l'on entend par "politiques générales" les politiques internes de la FAO, par exemple ses politiques concernant les ressources humaines du Secrétariat et les programmes, et non la contribution de l'Organisation à un dialogue mondial plus large. L'Équipe encourage les Membres et le Secrétariat à envisager de modifier légèrement la définition des organes directeurs dans les Textes fondamentaux afin qu'elle corresponde pleinement à l'Acte constitutif en ce qui concerne les "fonctions internationales"» (C 2015/25, paragraphe 45). Cette recommandation n'a pas été appliquée car le Groupe de travail à composition non limitée sur l'évaluation des réformes de la gouvernance convoqué le 6 février 2015 par la Présidence indépendante du Conseil a jugé que la «définition de la notion d'"organes directeurs" qui est formulée dans les Textes fondamentaux est satisfaisante» (voir l'Évaluation des réformes de la gouvernance de la FAO, C 2015/26 Rev.1, approuvée par la Conférence dans sa résolution 7/2015).

³² Volume II, Section C des Textes fondamentaux, «Mise en œuvre des actions du PAI concernant la Conférence»; résolution 7/2009 de la trente-sixième session de la Conférence.

³³ *Ibid.*

³⁴ Volume II, Section D des Textes fondamentaux, «Mise en œuvre des actions du PAI concernant le Conseil»; résolution 8/2009 de la trente-sixième session de la Conférence.

Organe directeur	Fonction	Mission d'examen des politiques, directives volontaires, stratégies et plans d'action de la FAO
		Textes fondamentaux ou qui lui sont déléguées par la Conférence ³⁵ .
Comités du Conseil	Adresser des avis au Conseil dans les domaines de leurs mandats respectifs ³⁶ .	Apporter un appui et des avis au Conseil et lui fournir des contributions particulières sur des questions concernant l'administration opérationnelle, financière et juridique de l'Organisation dans les limites de leurs mandats et domaines de compétence respectifs.
Comités techniques	Rendre compte au Conseil sur les questions relatives au programme et au budget et à la Conférence sur les questions de politiques et de réglementation ³⁷ .	<ol style="list-style-type: none"> 1. Examiner les programmes de travail de l'Organisation dans leurs domaines de compétence technique. 2. Étudier les questions dont ils sont saisis par la Conférence, le Conseil ou le Directeur général ou à la demande d'un État membre. 3. Faire rapport au Conseil et adresser des avis au Directeur général³⁸.
Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) ³⁹	Rendre compte à la Conférence de l'Organisation et à l'Assemblée générale des Nations Unies, par l'intermédiaire du Conseil économique et social (ECOSOC) et de la Conférence ⁴⁰ .	Favoriser une plus grande convergence et coordination des politiques grâce, notamment, à l'élaboration et l'adoption de stratégies internationales et de directives volontaires sur la sécurité alimentaire et la nutrition et d'autres biens publics mondiaux ⁴¹ .
Conférences régionales	Faire rapport au Conseil par l'intermédiaire du Comité du Programme et du Comité financier, dans les domaines de leurs mandats respectifs, sur des questions relatives au programme et au budget et à la Conférence sur des questions liées aux politiques et aux réglementations ⁴² .	En règle générale, les conférences régionales n'examinent pas les politiques, directives volontaires, stratégies et plans d'action de la FAO. Néanmoins, elles ont pour fonction de servir de tribune à la formulation de positions régionales sur les politiques mondiales et les questions réglementaires relevant du mandat de l'Organisation ou ayant une incidence au regard du mandat et des activités de l'Organisation, y compris en vue de favoriser la cohérence régionale sur les questions relatives aux politiques et aux réglementations mondiales ⁴³ .

B. Directeur général

29. Aux termes du paragraphe 4 de l'article VII de l'Acte constitutif de la FAO, le Directeur général a pleins pouvoirs et autorité pour: i) diriger les travaux de l'Organisation, sous réserve du droit de contrôle général de la Conférence et du Conseil; ii) exécuter les décisions de la Conférence et du Conseil; et iii) s'acquitter des fonctions stipulées dans le Règlement général de l'Organisation en matière de conventions et accords⁴⁴. Les travaux de l'Organisation comprennent l'exercice par celle-ci de son mandat tel que stipulé dans l'Acte constitutif et la mise en œuvre des priorités d'action et des décisions de gouvernance des organes directeurs⁴⁵. Dans ce cadre, le Secrétariat peut, sous l'autorité du Directeur général, fournir des produits et des biens publics mondiaux. Toutefois, en dehors du Cadre stratégique, du Plan à moyen terme et du Programme de travail et

³⁵ Acte constitutif, article V, paragraphe 3, et Règlement général de l'Organisation, article XXIV.

³⁶ Acte constitutif, article V, paragraphe 6, alinéa a); Règlement général de l'Organisation, articles XXVI, XXVII, XXVIII et XXXIV.

³⁷ Acte constitutif, article V, paragraphe 6, alinéa b); Règlement général de l'Organisation, articles XXIX, XXX, XXXI et XXXII.

³⁸ Acte constitutif, article V, paragraphe 6, alinéa b); Règlement général de l'Organisation, articles XXIX, XXX, XXXI et XXXII.

³⁹ Le paragraphe 9 de l'article III de l'Acte constitutif dispose que «[l]a Conférence est assistée d'un Comité de la sécurité alimentaire mondiale». Le CSA est un organe *sui generis* et un comité intergouvernemental au sein de la FAO, dont la composition et le mandat sont régis par les règles adoptées par la Conférence (Règlement général de l'Organisation, article XXXIII, paragraphe 8). La structure et le mandat actuels du CSA tels que définis dans les Textes fondamentaux sont l'aboutissement d'un vaste processus de réforme.

⁴⁰ Règlement général de l'Organisation, article XXXIII, paragraphe 15. Voir aussi les articles II, paragraphe 2, alinéa c), sous-alinéa xii), et XXIV, paragraphe 2, alinéa e).

⁴¹ Règlement général de l'Organisation, article XXXIII, paragraphe 9, alinéa b). Lorsque ces produits ont des incidences financières, juridiques ou sur les programmes, il est nécessaire d'en rendre compte au Conseil, par le biais de ses comités, et, par la suite, à la Conférence (voir la note de bas de page n° 14).

⁴² Règlement général de l'Organisation, article XXXV, paragraphe 3.

⁴³ Règlement général de l'Organisation, article XXXV, paragraphe 2, alinéa b).

⁴⁴ Acte constitutif, article VII, paragraphe 4; Règlement général de l'Organisation, article XXXVIII, paragraphes 1 et 2, alinéa e).

⁴⁵ Acte constitutif, article I, paragraphe 1.

budget, les Textes fondamentaux ne précisent pas les produits que le Secrétariat peut soumettre aux organes directeurs pour approbation. Les produits relevant des mandats des organes directeurs, tels que définis dans les Textes fondamentaux et précisés ensuite par le Plan d'action immédiate pour le renouveau de la FAO (PAI) adopté par la Conférence en 2008, doivent évidemment leur être soumis pour examen et approbation.

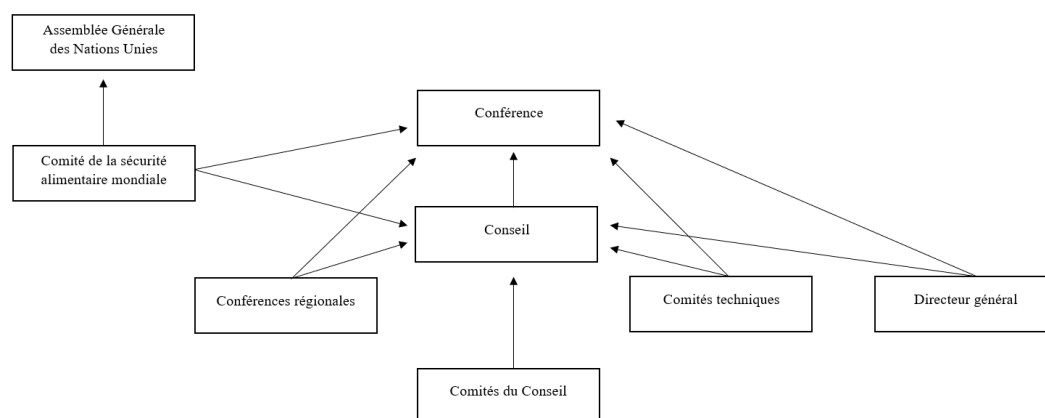
30. Pour rappel, l'Évaluation externe indépendante de la FAO (EEI) a mis en évidence un chevauchement des fonctions des organes directeurs et du Secrétariat⁴⁶. À cet égard, elle a recommandé de modifier les Textes fondamentaux afin d'explicitier leurs fonctions respectives. Cette recommandation a décrit les fonctions du Secrétariat comme «*recouvr[a]nt la responsabilité de tous les aspects du fonctionnement interne de l'Organisation et de son programme de travail, en application des décisions des organes directeurs et conformément aux Textes fondamentaux: (...) [notamment] arrêter le programme de travail dans ses détails et veiller à son exécution efficace et efficiente*»⁴⁷. En l'occurrence, cette formulation n'a pas été reprise dans le PAI, aux termes duquel la plupart des recommandations énoncées par l'EEI ont été mises en œuvre.

C. Organes statutaires

31. La création d'organes statutaires peut être décidée par la Conférence ou le Conseil en vertu des articles VI et XIV de l'Acte constitutif. Lorsqu'ils définissent les mandats des organes prévus au titre de l'article VI ou qu'ils approuvent des textes de traités au titre de l'article XIV, les organes directeurs déterminent les processus qu'ils devront suivre pour élaborer et finaliser des politiques, directives volontaires, stratégies et autres biens mondiaux. De fait, les organes directeurs peuvent charger ces organes d'élaborer des directives volontaires, normes, politiques et stratégies. Les organes directeurs peuvent également choisir de renoncer à tout processus d'examen ou d'approbation de ces produits.

D. Résumé

32. Les Textes fondamentaux éclairent les fonctions respectives des organes directeurs et du Secrétariat concernant l'élaboration et la finalisation de ses produits mondiaux. Les processus d'élaboration et d'approbation, tels que prévus dans les Textes fondamentaux, peuvent être représentés de la manière suivante:



⁴⁶ EEI, paragraphes 745 à 748.

⁴⁷ EEI, paragraphe 748, alinéa b).

V. Pratiques des autres organisations du système des Nations Unies

A. Procédures normalisées

33. Le Bureau juridique a contacté ses homologues d'autres organisations du système des Nations Unies afin de savoir si leurs organes directeurs avaient instauré des procédures normalisées pour l'élaboration et l'approbation de directives volontaires et d'autres instruments de politique générale ou de réglementation. Toutes les agences ayant répondu⁴⁸ ont indiqué qu'aucune procédure de cette nature n'avait été adoptée.

B. Pratique

34. Les informations accessibles au public sur la pratique d'autres organisations du système des Nations Unies indiquent que leurs processus, en ce qui concerne l'élaboration et l'approbation d'instruments, sont similaires à ceux de la FAO. Il est à noter toutefois que peu d'autres organisations génèrent des produits de même nature que ceux de la FAO, sans parler des volumes considérés.

35. L'une des rares organisations qui pourrait être comparable à la FAO, compte tenu de la nature technique de son mandat, est l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). Une évaluation de la fonction normative de l'OMS réalisée en 2017 a permis de recenser les produits normatifs élaborés et approuvés par ses organes directeurs et ceux élaborés par le secrétariat de l'OMS sans l'approbation des organes directeurs. Les processus d'élaboration et d'approbation de ce type de produits sont définis par la Constitution de l'OMS comme l'illustre le tableau ci-dessous, qui est reproduit du rapport d'évaluation⁴⁹:

	Produits	Exemples	Caractéristiques
Assemblée mondiale de la Santé	1. Conventions	Convention-cadre pour la lutte antitabac (2005)	Relève de l'article 19 de la Constitution de l'OMS Instruments contraignants Nécessitent la majorité des deux tiers de l'Assemblée de la Santé
	2. Réglementations	Règlement sanitaire international (1956) Classification internationale des maladies	Relève des articles 21 et 22 de la Constitution de l'OMS Instruments contraignants Nécessitent la majorité simple de l'Assemblée de la Santé Les États Membres peuvent décider de ne pas y adhérer. Limitées à cinq domaines: a) mesures sanitaires et de quarantaine b) nomenclatures concernant les maladies, les causes de décès et les méthodes d'hygiène publique c) standards sur les méthodes de diagnostic

⁴⁸ L'Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (OTICE), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Fonds international de développement agricole (FIDA), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) et l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).

⁴⁹ *Evaluation of WHO's Normative Function* (2017), pages 12 et 13, Table 2: Types of normative products (https://www.who.int/about/evaluation/who_normative_function_report_july2017.pdf).

	Produits	Exemples	Caractéristiques
			<p>d) normes relatives à l'innocuité, la pureté et l'activité des produits biologiques et pharmaceutiques</p> <p>e) conditions relatives à la publicité et à la désignation des produits pharmaceutiques</p>
	3. Recommandations relatives à la réglementation	<p>Codes, stratégies ou plans d'action tels que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Code international de commercialisation des substituts du lait maternel (1981) - Code de pratique mondial pour le recrutement international des personnels de santé (2010) - Codex Alimentarius (normes alimentaires) (1963) - Stratégie mondiale visant à réduire l'usage nocif de l'alcool - Stratégie mondiale de vaccination - Stratégie de lutte contre le paludisme 	<p>Toutes les questions relevant de la compétence de l'OMS</p> <p>Codes réservés aux questions présentant une plus grande importance politique (utilisés seulement deux fois)</p> <p>Plus de 20 stratégies adoptées</p> <p>Présentées sous la forme de résolutions de l'Assemblée de la Santé</p> <p>Nécessitent la majorité simple</p> <p>Instruments non contraignants</p> <p>Relève de l'article 23 de la Constitution de l'OMS</p>
Secrétariat	4. Produits normatifs scientifiques et techniques	<p>Normes et directives techniques portant par exemple sur la vaccination, la santé maternelle, le financement, le paludisme, etc. Liste des médicaments essentiels</p> <p>Directives pour la préqualification des médicaments</p>	<p>Présentés par le Secrétariat</p> <p>Reposent sur la crédibilité scientifique et technique de l'OMS</p> <p>Instruments non contraignants</p>
	5. Évaluations des tendances mondiales dans le domaine de la santé	<p>Publication annuelle des Statistiques sanitaires mondiales, estimations de la charge mondiale des maladies, des risques et des blessures, Rapport sur le paludisme dans le monde, chiffres de la mortalité maternelle, <i>Countdown 2015</i>, etc.</p>	<p>Descriptifs – non normatifs, mais biens publics qui profitent à tous les pays</p>

36. L'évaluation a noté que les produits normatifs scientifiques et techniques – «*toutes les directives et normes élaborées par le Secrétariat en vertu d'une délégation de pouvoir générale de l'organe directeur*» – forment le plus grand groupe de produits normatifs. Ils ne sont pas soumis à l'approbation de l'Assemblée mondiale de la Santé⁵⁰.
37. Le classement des produits normatifs établi dans l'évaluation a été repris dans le Treizième programme général de travail 2019-2023 de l'OMS, comme suit:
- a) Produits normatifs constitutionnels – conventions, règlements ou recommandations relatives à la réglementation, approuvés par l'Assemblée de la Santé ou par un organisme équivalent (par exemple la Commission du Codex Alimentarius).
 - b) Produits scientifiques et techniques normatifs – normes et critères fixés par le Secrétariat dans un vaste ensemble de domaines thématiques, sur la base de données scientifiques et de conseils d'experts techniques réputés.
 - c) Évaluations des tendances mondiales dans le domaine de la santé – publication annuelle des Statistiques sanitaires mondiales, estimations de la charge de morbidité mondiale, Rapport sur le paludisme dans le monde, chiffres de la mortalité maternelle⁵¹.
38. Comme dans le cas de la FAO, les procédures de l'OMS sont guidées par son cadre constitutionnel. Il n'existe pas de procédures écrites particulières avalisées par les organes directeurs de l'OMS pour l'élaboration et l'approbation des différents types d'instruments.

VI. Éléments d'appréciation

39. Les Textes fondamentaux, y compris les mandats qu'ils définissent pour les organes directeurs et le Secrétariat, dictent la trajectoire que doivent suivre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, directives volontaires, stratégies, plans d'action, matériels d'information et autres produits.
40. Par exemple, des directives volontaires portant sur la pêche doivent être examinées et évaluées par le Comité des pêches. Si ces directives ont une incidence financière ou sur les programmes pour la FAO, elles doivent être examinées par le Conseil. Avant de lui être soumises, elles doivent être présentées au Comité du Programme et au Comité financier pour examen afin qu'ils puissent adresser des avis au Conseil. Si elles soulèvent des questions constitutionnelles ou juridiques, elles doivent être examinées par le CQCJ. Le Conseil doit approuver les directives si elles concernent une question qui relève de son mandat ou qui fait l'objet d'une délégation de pouvoir spécifique de la Conférence; dans le cas inverse, le Conseil les transmet à la Conférence pour examen et adoption.
41. Dans certains cas, les Textes fondamentaux précisent les documents qui doivent être approuvés par les organes directeurs, par exemple le Cadre stratégique, le Plan à moyen terme et le Programme de travail et budget. Plus généralement, les produits qui définissent les politiques et les stratégies de l'Organisation, les directives volontaires, et les mesures de réglementation internationale sont soumis à l'examen et à l'approbation des organes directeurs.
42. En revanche, les produits tels que les plans d'action et les directives à l'appui de la mise en œuvre des décisions de gouvernance et des priorités d'action des Membres sont élaborés et finalisés par le Secrétariat, sous l'autorité du Directeur général. Les organes directeurs sont tenus informés de

⁵⁰ Le secrétariat de l'OMS a adopté un manuel interne définissant la marche à suivre pour évaluer la qualité de directives avant leur publication. Comme le fait remarquer ce manuel interne (en anglais), «*les directives sont pour l'Organisation le moyen par excellence d'assurer son rôle de chef de file en matière technique dans le domaine de la santé*». *WHO Handbook for Guideline Development 2014*, page 1.

⁵¹ Approuvé par la soixante et onzième Assemblée mondiale de la Santé dans la résolution WHA71.1 le 25 mai 2018, page 38.

ces produits et des travaux y afférents menés par le Secrétariat, conformément aux fonctions de supervision énoncées dans les Textes fondamentaux.

43. D'autres produits découlent de la neutralité et de l'expertise technique de la FAO. Il s'agit des matériels d'information, documents non négociés, qui sont informatifs par nature et, en tant que tels, ne sont pas soumis à l'approbation des organes directeurs. On trouve dans cette catégorie les rapports que le Directeur général est tenu de préparer en vertu des Textes fondamentaux, tels que les rapports à la Conférence sur l'état de l'alimentation et de l'agriculture⁵², ainsi que les enquêtes mondiales annuelles sur l'état de l'alimentation et de l'agriculture (par exemple des publications phares comme *La situation mondiale de l'alimentation et de l'agriculture*). Ces produits sont présentés aux Membres pour examen mais ne sont pas soumis à leur approbation avant d'être publiés.
44. Au regard de ce qui précède, le Comité pourrait souhaiter s'interroger sur la nécessité d'une procédure normalisée officielle pour l'élaboration et la finalisation des politiques, directives volontaires et stratégies de la FAO. On fera remarquer qu'aller au-delà des indications figurant dans les Textes fondamentaux et définir des catégories précises de produits de la FAO, ainsi que les processus par lesquels ils devraient être élaborés, serait un exercice complexe, compte tenu du très large éventail de biens publics mondiaux que l'Organisation génère dans le cadre de son mandat.
45. Dans le même esprit, le Comité pourrait aussi vouloir envisager de demander au Secrétariat de réfléchir précisément au fond du contenu attendu de chaque produit au moment où les travaux sont lancés, ce qui pourrait aider à expliciter le processus d'élaboration et de finalisation de chaque produit, en tenant dûment compte des mandats définis dans les Textes fondamentaux.

VII. Suite que le Comité est invité à donner

46. Le Comité est invité à examiner le présent document et à formuler les observations qu'il jugera utiles.

⁵² Article XXXVIII, paragraphe 2, alinéa i), voir, par exemple C 2021/2 Rev.1 et C 2021/REP, paragraphe 33.