



# COMITÉ DES QUESTIONS CONSTITUTIONNELLES ET JURIDIQUES

**Cent vingt et unième session**

**Rome, 28-30 octobre 2024**

**Rapport du CCI intitulé *Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (JIU/REP/2023/5), incidences pour le CQCJ**

## I. Introduction

1. Ce point a été inscrit à l'ordre du jour provisoire du Comité des questions constitutionnelles et juridiques (ci-après «le CQCJ» ou «le Comité») à la suite du travail mené en concertation avec la Présidente du CQCJ, conformément au premier paragraphe de l'article III du Règlement intérieur du Comité.

## II. Contexte

2. Le rapport du Corps commun d'inspection du système de Nations Unies (CCI) intitulé *Examen de la gestion et de l'administration de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* (JIU/REP/2023/5) (ci-après «le rapport sur l'examen de la gestion et de l'administration») a été publié en décembre 2023, dans le cadre du programme de travail 2023 du CCI. Il comprend dix recommandations officielles, dont six adressées au Conseil et quatre à la Direction, ainsi que 34 recommandations non formelles (ci-après dénommées collectivement «les recommandations du CCI»).

3. À sa 175<sup>e</sup> session, en juin 2024, le Conseil a demandé, entre autres, que «toutes les recommandations pertinentes du CCI, qu'elles soient formelles ou informelles, soient examinées lors de nouvelles consultations informelles et des sessions futures des comités du Conseil, selon qu'il conviendra, et a demandé également que la Direction prête un appui et formule des avis à cet égard, afin de fournir des indications au Conseil quant à la suite à donner à ces recommandations». Il a également demandé au Président indépendant du Conseil d'«organiser des consultations informelles auprès des membres, en vue de la présentation de propositions consensuelles au Conseil, à sa 176<sup>e</sup> session, à propos des recommandations qui lui ont été adressées»<sup>1</sup>.

4. Le Président indépendant du Conseil n'a pas encore terminé ses consultations informelles auprès des membres au sujet du rapport sur l'examen de la gestion et de l'administration. À sa prochaine session, le Comité financier examinera des informations actualisées sur les

<sup>1</sup> [CL 175/REP](#), paragraphe 25, alinéas k et n.

recommandations du CCI. À sa 176<sup>e</sup> session, le Conseil examinera de nouveau le rapport sur l'examen de la gestion et de l'administration, y compris les recommandations ou les propositions y afférentes.

5. Pour faciliter les délibérations du CQCJ et des membres au sujet des recommandations que formule le CCI dans son rapport sur l'examen de la gestion et de l'administration, le présent document fournit des informations générales sur le CCI et s'intéresse aux relations entre celui-ci et la FAO. Il fournit également des indications générales sur les procédures à suivre en matière de révision et de modification des Textes fondamentaux de l'Organisation au cas où les membres décideraient de proposer des amendements.

### III. Statut du CCI et recommandations à l'égard de la FAO

#### A. Institution, mandat et Statut du CCI

6. Le CCI a été initialement institué, en tant qu'organisme provisoire, par l'Assemblée générale des Nations Unies à sa 21<sup>e</sup> session, en 1966. Il exerce ses fonctions pour le compte de l'Assemblée générale et est responsable devant elle ainsi que devant les organes délibérants compétents des institutions spécialisées et des autres organisations internationales du système des Nations Unies qui ont accepté son Statut (ci-après dénommées collectivement «les organisations participantes<sup>2</sup>»). Il a notamment pour mandat d'apporter un point de vue indépendant par le moyen d'inspections et d'évaluations visant à améliorer la gestion et les méthodes et à assurer une plus grande coordination entre les organismes du système des Nations Unies et avec les autres organes de contrôle interne et externe<sup>3</sup>.

7. Les programmes de travail annuels du CCI doivent être approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies. En vertu du premier paragraphe de l'article 9 de son Statut, le CCI établit ces programmes de travail en prenant en considération, «outre ses propres observations, ses connaissances et son appréciation du rang de priorité à attribuer aux domaines susceptibles de faire l'objet d'une inspection, toutes demandes émanant des organes compétents des organisations [participantes] et toutes suggestions faites par le[ur] chef de secrétariat [...] et par les organes chargés, dans le système des Nations Unies, des fonctions de contrôle budgétaire, d'enquête, de coordination et d'évaluation». Dans le cadre de ses programmes de travail annuels, le CCI réalise périodiquement des examens de la gestion et de l'administration des organisations participantes. En 2002, il a procédé à un examen de la gestion et de l'administration de la FAO<sup>4</sup>, qu'il avait mené de sa propre initiative afin de l'inclure dans son programme de travail<sup>5</sup>.

8. À sa 31<sup>e</sup> session, en décembre 1976, l'Assemblée générale des Nations Unies a décidé de donner un caractère plus permanent au CCI, avec effet le 1<sup>er</sup> janvier 1978. En application de sa résolution n° 31/192 adoptée le 22 décembre 1976, l'Assemblée générale des Nations Unies a «[a]pprouvé le statut du [CCI]» et a «[i]nvité les organisations du système des Nations Unies à notifier dès que possible au Secrétaire général leur acceptation [de ce] statut et à prendre les dispositions voulues pour utiliser les services du [CCI]»<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Le CCI compte 28 organisations participantes, dont les institutions spécialisées suivantes: la FAO, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), l'Organisation maritime internationale (OMI), l'Organisation internationale du Travail (OIT), ONU Tourisme, l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), l'Organisation météorologique mondiale (OMM), l'Union postale universelle (UPU) et l'Union internationale des télécommunications (UIT).

<sup>3</sup> [Statut du CCI](#), article 5, paragraphe 2.

<sup>4</sup> [JIU/REP/2002/8](#); [CL 124/INF/14](#).

<sup>5</sup> [CL 123/15](#), paragraphe 69; [CL 124/4](#), paragraphe 24.

<sup>6</sup> [A/RES/31/192](#), paragraphes 1 et 2 du dispositif.

### *B. Statut du CCI et recommandations à l'adresse de la FAO*

9. À sa 14<sup>e</sup> session, en novembre 1967, la Conférence a autorisé le Directeur général à prendre des dispositions pour que la FAO participe au CCI et a adopté la résolution n° 9/67, par laquelle elle a «[a]pprouv[é] la participation de la FAO au [CCI]»<sup>7</sup>. À la suite de l'approbation du Statut du CCI en 1976 par l'Assemblée générale des Nations Unies, la FAO est devenue une organisation participante du CCI.

10. La FAO a accepté le Statut du CCI à l'issue de débats approfondis de ses organes directeurs, notamment en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article premier du Statut, qui énonce que le «[CCI] est un organe subsidiaire des organes délibérants des organisations [participantes]».

11. À sa 70<sup>e</sup> session, en décembre 1976, le Conseil a été informé que la Cinquième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies envisageait de donner un caractère plus permanent au CCI. La Cinquième Commission avait, à ce moment-là, été saisie de différents projets de révision du mandat du CCI, qui laissaient notamment en suspens la question de l'ampleur des responsabilités que le CCI devrait assumer en ce qui concerne l'évaluation extérieure et intérieure. Si le Conseil de la FAO a confirmé son appui de principe au CCI, il a noté que le document final du Statut approuvé par l'Assemblée générale, y compris le mandat révisé régissant le fonctionnement du CCI, serait soumis pour acceptation aux organisations participantes. Le Conseil a demandé au Comité du programme et au Comité financier d'examiner le Statut du CCI, les conséquences de son acceptation par la FAO, ainsi que les propositions du Directeur général concernant les futurs rapports entre la FAO et le CCI, et les a invités à présenter leurs recommandations à sa 71<sup>e</sup> session, en 1977<sup>8</sup>.

12. Dans un rapport consécutif, le Directeur général a formulé des observations sur le Statut du CCI, tel qu'approuvé par l'Assemblée générale des Nations Unies<sup>9</sup>. Il a indiqué que l'acceptation du Statut du CCI devait faire l'objet d'un examen par la Conférence étant donné que la question relevait du paragraphe 2 de l'article XII de l'Acte constitutif, qui énonce la condition suivante: «[L]es accords déterminant les rapports entre l'Organisation et les Nations Unies sont soumis à l'approbation de la Conférence». Le Directeur général a également indiqué que le Statut du CCI contenait des dispositions qui avaient d'«importantes incidences d'ordre juridique et financier ainsi que sur le plan de la procédure» et que «l'une d'entre elles soul[evait] des questions de caractère constitutionnel» (en l'occurrence le paragraphe 2 de l'article premier)<sup>10</sup>.

13. À sa 34<sup>e</sup> session, en mai 1977, le CQCJ a été saisi du rapport du Directeur général, à la suite de son examen et de son approbation par le Comité financier et le Comité du programme. Il s'est penché en particulier sur la procédure constitutionnelle relative à l'acceptation du Statut du CCI. Il a par ailleurs examiné si l'acceptation du CCI en tant qu'organe subsidiaire des organes directeurs de la FAO, conformément au paragraphe 2 de l'article premier du Statut du CCI, était compatible avec l'Acte constitutif de l'Organisation<sup>11</sup>.

14. Le CQCJ a appris que, durant l'examen du paragraphe 2 de l'article premier du Statut du CCI, la Cinquième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies «[avait] été informée que, pour des raisons constitutionnelles, il serait peut-être difficile à certaines des organisations [participantes] [d'accepter cette disposition]»<sup>12</sup>. Le CQCJ a souscrit à l'avis du Comité du programme selon lequel le CCI ne pouvait pas être à la fois indépendant des organes directeurs de la FAO, et en être un organe subsidiaire ou subordonné. Il a estimé que le CCI tel qu'il avait été établi ne relevait pas du

---

<sup>7</sup> [C 67/REP](#), paragraphes 507 et 509.

<sup>8</sup> [CL 70/REP](#), paragraphes 84 à 86.

<sup>9</sup> CL 71/17.

<sup>10</sup> CL 71/17, paragraphes 3 et 4.

<sup>11</sup> CL 71/5, paragraphe 48.

<sup>12</sup> CL 71/5, paragraphe 50.

paragraphe 2 de l'article VI de l'Acte constitutif<sup>13</sup> et que l'Acte constitutif ne contenait aucune disposition qui permettrait de considérer le CCI comme un organe subsidiaire des organes directeurs de la FAO. Il a en outre jugé que le fonctionnement du CCI et le maintien de rapports appropriés entre celui-ci et la FAO ne souffriraient en rien si la FAO n'était pas en mesure de souscrire au paragraphe 2 de l'article premier du Statut. Sur la base de ces éléments, il a fait siennes les conclusions du Directeur général, qui proposait dans son rapport que, en cas d'acceptation du Statut du CCI, la FAO exprime une réserve indiquant qu'elle ne serait pas en mesure de donner effet au paragraphe 2 de l'article premier. Lorsqu'il a apporté son approbation, le Comité a estimé que cette réserve serait acceptable pour les Nations Unies étant donné qu'elle ne nuirait pas au fonctionnement du CCI<sup>14</sup>. Le CQCJ a souscrit à l'avis du Directeur général selon lequel la Conférence devrait être saisie de la question de l'acceptation du Statut du CCI.

15. À sa 71<sup>e</sup> session, en juin 1977, le Conseil a pris note, entre autres, du rapport du Directeur général et de l'avis exprimé par le Comité au sujet du paragraphe 2 de l'article premier du Statut du CCI, en particulier la réserve selon laquelle cette disposition ne devrait en aucune manière affecter les fonctions du CCI ni ses rapports avec la FAO. Il a estimé, tout bien pesé, que le CCI avait rendu de précieux services et que, en tant qu'organisation participante, la FAO devrait maintenir sa collaboration avec le CCI. En conséquence, le Conseil a recommandé à la Conférence d'accepter le Statut du CCI, en incluant une réserve sous la forme d'une déclaration interprétative en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article premier<sup>15</sup>.

16. Suite à cette recommandation, à sa 19<sup>e</sup> session, en décembre 1977, la Conférence a adopté la résolution n° 11/77, par laquelle elle a, entre autres:

*souscrit[t]* à l'avis du Conseil selon lequel l'Acte constitutif de la FAO ne cont[enait] aucune disposition qui permette de considérer, ni de désigner le [CCI] comme un organe subsidiaire des organes législatifs de la FAO, ainsi qu'il est proposé à la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article premier du Statut;

*considér[é]* que cette disposition du statut n'affect[ait] en aucune façon ni les fonctions du [CCI], ni ses rapports avec l'Organisation, qui ser[ai]ent régis par les dispositions organiques du Statut;

*considér[é] aussi* que le [CCI], en qualité d'organe indépendant d'inspection et d'évaluation, p[ouvait] rendre des services utiles aux organisations [participantes] du Système des Nations Unies;

<sup>13</sup> Le paragraphe 2 de l'article VI de l'Acte constitutif, qui n'a pas changé depuis lors, énonce ce qui suit: «[la] Conférence, le Conseil ou, dans le cadre d'une autorisation de la Conférence ou du Conseil, le Directeur général, peuvent établir des comités et des groupes de travail chargés de procéder à des études et d'établir des rapports sur toute question en rapport avec les buts de l'Organisation. Ces comités et ces groupes de travail se composent soit d'États membres et de membres associés choisis, soit d'individus désignés à titre personnel en raison de leur compétence technique particulière. La Conférence, le Conseil ou, dans le cadre d'une autorisation de la Conférence ou du Conseil, le Directeur général, peuvent également établir, conjointement avec d'autres organisations intergouvernementales, des comités et des groupes de travail mixtes composés soit d'États membres et de membres associés de l'Organisation et des autres organisations intéressées, soit d'individus désignés à titre personnel. Les États membres et membres associés choisis sont désignés, en ce qui concerne l'Organisation, soit par la Conférence ou le Conseil, soit par le Directeur général si la Conférence ou le Conseil en décident ainsi. Les individus nommés à titre personnel sont désignés, en ce qui concerne l'Organisation, soit par la Conférence, le Conseil, des États membres ou des membres associés choisis, soit par le Directeur général, selon la décision de la Conférence ou du Conseil».

<sup>14</sup> CL 71/5, paragraphes 52 à 54.

<sup>15</sup> [CL 71/REP](#), paragraphes 119, 120, 122 et 126.

*autoris[é] le Directeur général à accepter au nom de la FAO le statut du [CCI], étant entendu que la notification d'acceptation prévue à l'article premier, paragraphe 2, du Statut, contiendr[ait] une déclaration interprétative aux termes de laquelle, pour des raisons statutaires, le [CCI] ne ser[ait] pas considéré comme un organe subsidiaire des organes législatifs de la FAO.<sup>16</sup>*

17. La notification d'acceptation du Statut du CCI que le Directeur général a communiquée au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies était conforme à la décision de la Conférence.

### *C. Recommandations du CCI*

18. Le CCI peut proposer des recommandations dont peuvent se servir les organes directeurs et la Direction dans une perspective d'amélioration continue de l'Organisation. Cette fonction consultative est conforme au paragraphe 5 de l'article 5 du Statut du CCI, qui précise que le CCI n'a pas de «pouvoir de décision et [qu'il] ne s'ingèr[e] pas dans les activités des services qu'[il] inspect[e]».

19. Les organes directeurs et la Direction examinent les recommandations du CCI dans leurs domaines de compétence respectifs, en tenant compte des cadres constitutionnels, juridiques et opérationnels de la FAO. Dans leurs champs de compétence respectifs, ils sont habilités à accepter ou à rejeter les recommandations du CCI, et, s'ils les acceptent, à décider des délais et des modalités de mise en œuvre.

20. Le CQCJ peut être chargé d'examiner les incidences constitutionnelles et juridiques de ces décisions sur saisine du Conseil ou du Directeur général, conformément aux paragraphes 7 et 8 de l'article XXXIV du Règlement général de l'Organisation.

## **IV. Procédures de révision et de modification des Textes fondamentaux**

21. Si les membres proposent, par l'entremise des organes directeurs compétents, des modifications à apporter aux Textes fondamentaux, le CQCJ doit examiner, selon le cas, le processus constitutionnel à appliquer. Il n'en reste pas moins pertinent de rappeler les grandes lignes des procédures de révision et de modification des Textes fondamentaux.

22. Les Textes fondamentaux (volumes I et II) forment un recueil complet d'instruments juridiques. Le volume I comprend l'Acte constitutif de la FAO, le Règlement général de l'Organisation, le Règlement financier et le Règlement intérieur du Conseil, des comités du Conseil et des comités techniques. Le volume II comprend les résolutions et les décisions de la Conférence au sujet des questions importantes.

23. La modification de ces instruments est régie par différentes exigences procédurales, d'où l'importance des avis que le CQCJ formule, à la demande du Conseil ou du Directeur général, quant à la nécessité de modifier les Textes fondamentaux afin de donner suite à une recommandation et, le cas échéant, quant à l'instrument qui doit être modifié.

### *A. Amendements apportés à l'Acte constitutif*

24. Les procédures d'amendement de l'Acte constitutif sont exposées à l'article XX et ont été clarifiées par la pratique. La Conférence peut, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés, amender l'Acte constitutif, cette majorité devant néanmoins être supérieure à la moitié du nombre total des États membres de l'Organisation<sup>17</sup>. Tout amendement n'entraînant pas de nouvelles obligations pour les États membres ni pour les membres associés prend immédiatement effet, sauf dispositions contraires de la résolution aux termes de laquelle l'amendement est adopté. Tout amendement entraînant de nouvelles obligations pour les États membres et les membres associés prend effet pour les États membres et les membres associés devenus parties à ce texte le jour où les deux tiers du

<sup>16</sup> [C 77/REP](#), paragraphes 251 à 253; résolution n° 11/77.

<sup>17</sup> [Acte constitutif, article XX](#), paragraphe 1.

nombre total des États membres de l'Organisation votant à la Conférence auront notifié leur adhésion<sup>18</sup>; l'amendement deviendra ultérieurement applicable aux États membres dès l'instant où ils y auront adhéré en déposant un instrument d'acceptation officiel auprès du Directeur général. Le Comité est tenu d'adresser au Conseil et à la Conférence un avis leur indiquant si l'amendement entraîne de nouvelles obligations. À sa 35<sup>e</sup> session, en octobre 1977, le Comité a exposé ce qui suit pour ce qui était de déterminer si un amendement entraînait de nouvelles obligations:

*[s]i, à la suite des amendements, la charge globale que doivent supporter les parties contractantes pour honorer leurs obligations existantes reste pratiquement inchangée, les amendements seront considérés comme n'impliquant pas de nouvelles obligations. Si la charge est modifiée de telle façon que les tâches à accomplir sont intrinsèquement différentes de celles que supposent les obligations existantes, les amendements qui en sont cause peuvent être considérés comme impliquant de nouvelles obligations. On ne saurait considérer que toute extension d'une obligation existante constitue en soi une nouvelle obligation; mais il peut se présenter des cas où une telle extension peut être considérée comme équivalant à une obligation nouvelle – lorsque, par exemple, elle a nécessairement des conséquences financières importantes pour les parties contractantes ou lorsque la charge qu'elle impose est disproportionnée par rapport à celle que celles-ci supportent déjà.*<sup>19</sup>

### *B. Amendements au Règlement général de l'Organisation*

25. La procédure de modification du Règlement général de l'Organisation est exposée à l'article XLIX. Le paragraphe 2 de l'article XLIX dispose que «[l]es amendements ou les additifs au présent règlement peuvent être adoptés par la Conférence, à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés au cours d'une séance plénière, à condition que la proposition d'amendement ou d'additif ait été notifiée aux délégués au moins 24 heures avant la séance au cours de laquelle la proposition doit être examinée. La Conférence doit avoir également reçu et examiné le rapport établi sur la proposition par un comité ad hoc».

26. Le paragraphe 3 de l'article XLIX dispose que «[l]e Conseil peut proposer des amendements et des additifs au présent règlement et ces propositions sont examinées à la session suivante de la Conférence».

### *C. Amendements au Règlement financier*

27. La procédure de modification du Règlement financier est analogue, puisque le paragraphe 2 de l'article XV du Règlement financier dispose que «[l]e présent règlement peut être amendé par la Conférence conformément à la procédure prévue pour la modification du Règlement général de l'Organisation (voir article XLIX)».

### *D. Modifications des résolutions du volume II des Textes fondamentaux*

28. Les résolutions du volume II des Textes fondamentaux ont été adoptées par la Conférence. Elles peuvent être modifiées, voire révoquées et remplacées, par des résolutions de la Conférence, qui sont, en principe, soumises à cette dernière aux fins de leur approbation et de leur adoption, à la suite de leur examen, le cas échéant, par le comité du Conseil concerné, le comité technique compétent et/ou le Conseil.

---

<sup>18</sup> [Acte constitutif, article XX](#), paragraphe 2.

<sup>19</sup> CL 72/5, paragraphe 46.

*E. Amendement au Règlement intérieur*

29. Le Conseil<sup>20</sup>, ses comités<sup>21</sup> et les comités techniques<sup>22</sup> sont habilités à modifier leur propre règlement intérieur, à condition de ne pas enfreindre l'Acte constitutif ni le Règlement général de l'Organisation.

**V. Suite que le Comité est invité à donner**

30. Le Comité est invité à prendre note du présent document et à formuler les observations qu'il jugera utiles dans le cadre de son mandat.

---

<sup>20</sup> Article VIII, paragraphe 1, du Règlement intérieur du Conseil.

<sup>21</sup> Article XXVI, paragraphe 7, alinéa c; article XXVII, paragraphe 7, alinéa t; article XXXIV, paragraphe 12, du Règlement général de l'Organisation.

<sup>22</sup> Article XXIX, paragraphe 9; article XXX, paragraphe 9; article XXXI, paragraphe 9; article XXXII, paragraphe 11, du Règlement général de l'Organisation.