



6 avril 2018

CIRCULAIRE CTOI 2018–18

Madame/Monsieur

COMMUNICATION DU SECRÉTARIAT DE LA FAO CONCERNANT LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENTS AU RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE LA CTOI POUR LA SÉLECTION DU SECRÉTAIRE EXÉCUTIF

Au mois de mars de cette année, j'ai adressé un courrier au Président indépendant du Conseil de la FAO (ICC) lui présentant le projet de Règlement Intérieur concernant la sélection et nomination du Secrétaire exécutif de la Commission, élaboré par le petit groupe de travail, à des fins de soumission au Comité des Questions Constitutionnelles et Juridiques (CCLM) de la FAO et d'examen par le Secrétariat de la FAO.

Le CCLM s'est tenu les 12–14 mars. Le CCLM a pris note des consultations engagées par le Président indépendant du Conseil sur cette question, les processus en cours ainsi que les avis du Secrétariat de la FAO. Au terme d'un échange de vues entre ses membres, le CCLM a demandé au Secrétariat de la FAO de soumettre cette question au CCLM à sa prochaine session.

En réponse à mon invitation à présenter ses observations sur la proposition, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après un courrier émanant du Secrétariat de la FAO. Ce document sera examiné par la Commission au mois de mai.

Cordialement

Riley Jung-re Kim (Mme)
Vice-présidente de la CTOI

Pièces jointes:

- Notes pour les membres

Destinataires

Parties contractantes de la CTOI: Australie, Chine, Comores, Erythrée, Union Européenne, France (Territoires), Guinée, Inde, Indonésie, Iran (Rép Islamique d'), Japon, Kenya, Rép de Corée, Madagascar, Malaisie, Maldives, Maurice, Mozambique, Oman, Pakistan, Philippines, Seychelles, Sierra Leone, Somalia, Afrique du Sud, Sri Lanka, Soudan, Rép-Unie de Tanzanie, Thaïlande, Royaume Uni (TOM), Yémen. **Parties coopérantes non-contractantes:** Bangladesh, Liberia, Sénégal. **Organisations intergouvernementales et non-gouvernementales.** **Président de la CTOI.** Copie à: Siège de la FAO, Représentants de la FAO dans les CPC.

Ce message a été transmis par courriel uniquement

PROCÉDURES DE SÉLECTION ET DE NOMINATION DES SECRÉTAIRES DES ORGANISATIONS ÉTABLIES EN VERTU DE L'ARTICLE XIV

1. Ce document fait référence au courrier en date du 7 mars 2018 adressé au Président indépendant du Conseil par la Vice-Présidente de la Commission des Thons de l'Océan Indien (« CTOI » ou « la Commission ») soumettant un projet de Règlement intérieur actualisé et comportant des propositions relatives à des procédures pour la sélection et la nomination du Secrétaire exécutif de la Commission (ci-après le « Projet de proposition »).

I. Contexte

2. Il est rappelé que le Conseil, à sa 155^e Session, après examen des rapports de ses comités subsidiaires sur la question de la nomination des Secrétaires des organisations relevant de l'Article XIV, a décidé, entre autres, d'engager un processus par lequel « *avec effet immédiat, le Président indépendant du Conseil et le Secrétariat de la FAO se concerteront avec les organes concernés relevant de l'article XIV afin d'élaborer une proposition relative à des procédures de nomination des secrétaires des organes concernés relevant de l'article XIV acceptables pour les organes, proposition à présenter au Conseil de la FAO d'ici à la fin de 2018* »¹.

3. Le courrier de la Vice-Présidente de la Commission sollicitait des commentaires et des avis de la FAO sur le Projet de proposition, préparé par un petit groupe de rédaction mis en place par la Commission à sa 21^e Session en vue d'élaborer une proposition relative à la procédure permanente pour la sélection du Secrétaire exécutif de la Commission². Le présent document décrit les observations du Secrétariat sur ce Projet de proposition.³

II. Observations sur les termes de référence du petit groupe de rédaction

4. Avant d'aborder les éléments spécifiques du Projet de proposition, le Secrétariat s'est tout d'abord intéressé aux termes de référence du petit groupe de rédaction mis en place par la Commission, et chargé d'élaborer le Projet de proposition. Le Secrétariat considère que le point de départ des travaux du petit groupe de rédaction, y compris les « Principes » qui ont orienté ses travaux, tel que reflétés à l'Appendice 5 du Rapport de la 21^e session de la Commission, sont erronés d'un point de vue juridique et constitutionnel et, par conséquent, pourraient avoir entravé en quelque sorte les travaux du groupe de rédaction.

5. Le Secrétariat observe d'emblée que la compatibilité avec le Règlement intérieur de la CTOI est abordée tout au long du Rapport de la Commission traitant de cette question, y compris dans les « Principes » guidant le groupe de rédaction, énoncés à l'Annexe 1 à l'Appendice 5. Le

¹ CL 155/REP 9, paragraphes 25-27.

² Rapport de la 21^e Session de la Commission des Thons de l'Océan Indien, IOTC-2017-S21-R[E], para. 16.

³ Dans le courrier en date du 8 mars 2018, les commentaires et avis de la FAO ont été sollicités avant le 12 mars 2018. Par un courrier adressé à la Vice-Présidente de la CTOI, le Président indépendant du Conseil a averti que la FAO ne pouvait pas soumettre ses points de vue dans ces délais mais les soumettrait en temps opportun à des fins d'examen par la Commission à sa prochaine session.

paragraphe 15 du Rapport stipule, par exemple : « *La Commission n'a pas accepté le processus permanent proposé par la FAO, notant qu'il était incompatible avec le règlement intérieur de la Commission.* »

6. Le Secrétariat note que l'Article VI(3) de l'Accord portant création de la Commission des Thons de l'Océan Indien (« l'Accord ») stipule que le Règlement de la CTOI « *ne doit pas être incompatible avec le présent Accord ou avec l'Acte constitutif de la FAO* ». Cette disposition, qui n'est que l'expression concrète du principe juridique général régissant la hiérarchie des lois, en vertu de laquelle une source de droit de niveau inférieur ne peut pas aller à l'encontre d'une source de droit de niveau supérieur, n'a apparemment pas été prise en compte par la Commission. En vertu des principes généraux du droit, le Règlement intérieur de la CTOI n'a pas et ne peut avoir préséance sur les dispositions explicites de l'Accord portant création de la CTOI. En revanche, le Règlement intérieur doit s'inspirer des dispositions explicites de l'Accord.

7. Compte tenu de cette règle générale, le Secrétariat constate que les « Principes » (« les Principes de la CTOI ») orientant les travaux du groupe de rédaction et approuvés par la Commission sont comme suit :

1. « *La Commission devrait avoir le dernier mot sur qui doit être nommé Secrétaire exécutif* » ;
2. « *Le Secrétariat de la FAO devrait avoir l'occasion d'examiner les candidats au poste de Secrétaire exécutif et de fournir des conseils ou des recommandations à la Commission sur ces candidats* » ;
3. « *Tous les membres de la Commission devraient pouvoir consulter toutes les candidatures reçues et participer au processus de classement* » ;
4. « *Les entretiens devraient avoir lieu conjointement avec les sessions annuelles de la Commission pour s'assurer que tous les membres de la Commission ont la possibilité de participer* » ;
5. « *Le nouveau Secrétaire exécutif devrait être choisi par les chefs de délégation des membres de la Commission, par consensus si possible, ou par le biais d'une procédure de vote* » ;
6. « *Les termes de référence du Secrétaire exécutif devraient préciser que la responsabilité principale du Secrétaire exécutif est due à la Commission pour la mise en œuvre des politiques et des activités de la Commission* » ;

8. Des explications détaillées sont fournies sous tous les points de chacun des Principes de la CTOI.

9. L'Article VIII(1) de l'Accord stipule que le Secrétaire exécutif « *est nommé par le Directeur général avec l'accord de la Commission* ».

10. Le Secrétariat considère que l'orientation fournie au petit groupe de rédaction et, en conséquence, à son Projet de proposition, aurait dû être guidée par les dispositions de l'Accord, et notamment de l'Article VIII(1), ce qui n'a pas été le cas. Cependant, la procédure régie par les Principes de la CTOI et incluse dans le Projet de proposition assigne clairement et *de facto* à la FAO et à son Directeur général un rôle limité de partie consultante, par lequel ils sont essentiellement chargés de la « *formalité technique de la nomination du Secrétaire exécutif* »⁴.

11. Il est également noté que la Commission a reconnu que « *puisque que le Secrétaire exécutif est, pour des raisons administratives, responsable devant le Directeur général de la FAO, la FAO a la responsabilité de veiller à ce que le Secrétaire exécutif soit adapté à la fonction* »⁵ et que « *la Commission pourrait examiner s'il serait utile de préciser ce que cette responsabilité implique afin d'aider à éviter tout conflit potentiel avec la responsabilité du Secrétaire exécutif envers la Commission* »⁶. Ces considérations pourraient découler de l'affirmation selon laquelle « *la Commission fonctionne comme un organisme indépendant, spécialisé et régional.* »⁷

12. Même si le Secrétariat reconnaît que la responsabilité des Secrétaires des organisations relevant de l'Article XIV envers le Directeur général « à des fins administratives » figure dans les *Principes et procédures devant régir les conventions et accords conclus en vertu des Articles XIV et XV de l'acte constitutif, et les Commissions et Comités établis au titre de l'Article VI de l'acte constitutif* (les « *Principes et Procédures* »)⁸, le cadre de cette responsabilité doit être compris par rapport au contexte de la relation entre la FAO et la Commission.

13. Il convient de rappeler, en premier lieu, que ni l'Acte constitutif de la FAO ni les *Principes et procédures* susmentionnés ni l'Accord ne considèrent la Commission comme une organisation indépendante. Il est reconnu que les organisations relevant de l'Article XIV jouissent d'une certaine autonomie fonctionnelle et opérationnelle leur permettant d'atteindre leurs objectifs statutaires. Néanmoins, indépendamment de leurs caractéristiques fonctionnelles, les organisations relevant de l'Article XIV restent très étroitement associées à la FAO, même si elles peuvent avoir des budgets autonomes.

14. La Commission est totalement intégrée au cadre administratif et procédural de la FAO comme l'attestent, par exemple, la gestion de ses fonds, la mise en œuvre d'activités d'assistance technique et de son programme de travail ainsi que l'application du régime de privilèges et d'immunités de la FAO à ses activités. En outre, limiter le rôle du Directeur général à la formalité technique de la nomination du Secrétaire exécutif ignore et contredit parfaitement le fait que la FAO, ses Membres et le Directeur général, sont entièrement responsables de la conduite du Secrétaire exécutif et fournissent le cadre juridique et institutionnel permettant aux organisations relevant de l'Article XIV de mettre en œuvre leur programme de travail et de

⁴ Principe 1, point 4.

⁵ Principe 2, point 1.

⁶ Principe 6, point 2.

⁷ Principe 1, point 1 et principe 6, point 1. Le groupe de rédaction n'a pas donné d'explications supplémentaires, se limitant à noter dans les termes de référence du Secrétaire exécutif « *qu'il est également responsable, à des fins administratives, devant le Directeur général de la FAO* ».

⁸ *Textes fondamentaux*, édition 2017, Volume 2, Part O, paragraphe 32 iii.

s'acquitter de leur mandat. À cet égard, l'expression « à des fins administratives » ne doit pas être interprétée dans le sens strict reflété dans les termes de référence du groupe de rédaction mais doit plutôt être interprétée dans ce contexte.

15. Par ailleurs, s'agissant de la hiérarchie du droit, le processus par lequel le Directeur général doit nommer un candidat sélectionné par un processus de vote par la Commission est incompatible avec l'esprit et le texte de l'Accord ainsi qu'avec la volonté des Membres de la FAO exprimée lors de l'approbation de l'Accord. Les *Principes et Procédures* prévoient trois modalités alternatives de nomination du Secrétaire exécutif : « [...] *les textes fondamentaux pourront prévoir que le secrétaire sera désigné par le Directeur général après consultation avec les membres de l'organisme concerné* ». Les Membres de la FAO ont choisi l'une de ces modalités.

16. Il est noté, en revanche, que dans la procédure de sélection et de nomination du Secrétaire exécutif en fonction, la FAO s'est conformé à l'Article VIII(1) de l'Accord, avec une interprétation élargie, en incluant les représentants de la Commission au processus de sélection, tout en respectant aussi pleinement le droit de la Commission d'approuver le candidat sélectionné. Ce faisant, la FAO a veillé à la participation des membres de la CTOI au processus, comme ils l'avaient demandé.

III. Observation sur le Projet de proposition

17. En ce qui concerne les dispositions spécifiques du Projet de proposition, le Secrétariat rappelle qu'il a précédemment fait part de son point de vue sur cette question dans plusieurs documents soumis aux organes directeurs de la FAO, à la Commission et à l'organe directeur du Traité international sur les ressources phytogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture.⁹ Ces points de vue sont maintenus et à des fins de clarté, le Secrétariat tient à souligner les principaux points soulevés, énumérés ci-après :

- a) Les organisations relevant de l'Article XIV sont des organes statutaires de la FAO qui reposent sur la personnalité juridique de la FAO, et ses privilèges, immunités et exemptions, et agissent par le biais de la FAO pour s'acquitter de leur mandat et mettre en œuvre leur programme de travail.
- b) Bien que les organisations relevant de l'Article XIV jouissent d'une autonomie fonctionnelle pour la mise en œuvre de leur programme de travail, administrativement, elles font partie intégrante de la FAO, opèrent dans le cadre de la FAO et engagent la FAO et tous ses Membres dans toutes leurs activités, que leur programme de travail soit, ou non, entièrement financé par leurs membres.
- c) La FAO et le Directeur général restent entièrement responsables des performances et de la conduite des Secrétaires qui sont des fonctionnaires de la FAO.

⁹ Cf. documents CCLM 106/5, IT/GB-7/17/30, Circulaire CTOI 2017-078, JM 2016.2/6, CCLM 103/2, Circulaire CTOI 2016-049.

- d) La nomination des Secrétaires des organisations relevant de l'Article XIV doit être essentiellement perçue comme un processus de sélection professionnel, permettant de vérifier les qualifications des candidats, de procéder aux vérifications appropriées des références et d'évaluer tous les candidats en termes d'intégrité, de conduite et d'aptitude par rapport aux termes de référence de ces postes.
- e) La pratique d'organiser des élections, ou des votes, pour sélectionner les Secrétaires de certaines organisations relevant de l'Article XIV a eu comme conséquence pratique d'affaiblir l'impartialité, l'indépendance et l'autonomie qui devraient caractériser les activités entreprises par l'Organisation, y compris les organisations relevant de l'Article XIV et leur caractère multilatéral. Cette pratique pourrait aussi encourager les fonctionnaires à régler leur conduite d'une manière incompatible avec les obligations qui leur sont dévolues en qualité de fonctionnaires internationaux et membres du personnel de l'Organisation.
- f) La pratique d'organiser des élections, ou des votes, pour sélectionner le Secrétaire exécutif de la Commission n'est pas compatible avec l'instrument constitutif de la CTOI. Ces pratiques de sélection sont, de surcroît, inconnues dans les autres organisations du Système des Nations unies.
- g) L'instrument constitutif de la CTOI prévoit deux parties, le Directeur général et la Commission, qui sont chargées du processus de nomination : le Directeur général nomme le Secrétaire avec l'approbation de la Commission.¹⁰

18. Le Secrétariat estime que le Projet de proposition n'aborde aucun des points soulevés par le Secrétariat dans ses documents antérieurs portant sur cette question, comme expliqué ci-dessous.

19. Le Projet de proposition, aux paragraphes 3 et 7, maintient un processus par lequel les candidats sont classés, et le Secrétaire exécutif finalement élu, par les votes des membres de la Commission.

20. Comme énoncé aux sous-paragraphes 17 (e) et (f) ci-dessus, l'application d'un mécanisme de vote est incompatible avec les normes et pratiques de la FAO et avec celles du Système des Nations unies dans son ensemble, et risque une politisation du processus et de l'exercice des fonctions par les candidats au poste. Le Projet de proposition, loin de résoudre cette question, continue à maintenir la sélection à travers une élection par les membres de la Commission.

21. Le Projet de proposition limite aussi, dans une grande mesure, le rôle de la FAO et du Directeur général dans le processus de sélection et de nomination à une « *formalité technique* », prêtant assistance à la diffusion de l'Avis de vacance élaboré par la Commission¹¹, procédant aux

¹⁰ Accord CTOI, Article VIII(1).

¹¹ Paragraphe 1.

vérifications des candidats¹², participant aux entretiens mais sans jouer de rôle dans la sélection en elle-même (paragraphe 1 à 8 du Projet de proposition). Tout au plus, le Directeur général « sera invité à assister aux entretiens [réalisés par les Chefs de délégation des membres de la Commission], et pourra prendre part aux discussions et pourra rejeter une candidature qui ne satisfait pas aux principes de la FAO, mais ne participera au processus de vote décrit au paragraphe [7] »¹³. Enfin, « Le nouveau Secrétaire exécutif sera élu par les chefs de délégation des membres de la Commission » et le « Directeur-général de la FAO sera informé de la décision de la Commission dans un délai de 14 jours et procédera à la nomination du nouveau Secrétaire exécutif dès que possible ».

22. Le Secrétariat estime que ce processus est non seulement fondamentalement incompatible avec l'Article VIII(1) de l'Accord mais qu'il ne répond pas non plus aux observations fondamentales exprimées au paragraphe 17 ci-dessus. Il note que la possibilité de rejeter un candidat sélectionné relève incontestablement d'une action d' « approbation ». Elle relève donc davantage des actions possibles que la Commission pourrait prendre conformément à l'Accord plutôt que des actions que le Directeur général pourrait exercer dans le processus de sélection et de nomination.

23. Le Secrétariat constate également que le Projet de proposition établit des « fonctions » pour le Secrétariat de la CTOI dans la procédure proposée qui « pourront être assurées par un consultant indépendant » « [a]fin d'éviter tout conflit d'intérêt potentiel » dans le cas où un membre du personnel actuel du Secrétariat de la CTOI présenterait sa candidature au poste de Secrétaire exécutif » (paragraphe 10 et 11). Dans ce contexte, le Secrétariat se réfère en particulier aux sous-paragraphe 17 (a), (b), (c) et (d) ci-dessus. Le Secrétariat considère que confier le processus de sélection soit au Secrétariat de la CTOI soit à un consultant externe ne serait pas conforme au cadre juridique et aux pratiques de la FAO ni aux pratiques du Système des Nations unies dans son ensemble. Il convient de rappeler que le poste en question correspond à un poste de dirigeant du personnel de la FAO, exerçant les pouvoirs conférés par le Directeur général en vertu de l'Acte constitutif de la FAO et des normes et réglementations de la FAO. Il est également noté que tout risque de conflit d'intérêt serait exclu dans le cadre des procédures établies de la FAO pour la sélection d'un membre dirigeant.

24. En plus de n'offrir aucune solution viable aux questions précédemment soulevées par le Secrétariat, le Projet de proposition ne fait qu'introduire une procédure de sélection complexe. Les préoccupations exprimées par le Secrétariat dans plusieurs documents semblent ne pas avoir été prises en considération. Le Projet de proposition semble, de surcroît, inverser les rôles clairement énoncés dans l'Article VIII(1) de l'Accord, en vertu duquel le Secrétaire exécutif est nommé par le Directeur général avec l'approbation de la Commission.

¹² Paragraphe 4. En réalité, les membres de la Commission pourraient décider d'admettre des candidats dont les vérifications des références ne sont pas satisfaisantes, ce que le Secrétariat ne considère pas acceptable pour des candidatures à un poste de dirigeant dans le fonctionnariat international.

¹³ Paragraphe 6.

IV. Conclusion

25. Pour les motifs exposés ci-dessus, le Secrétariat considère que le Projet de proposition ne répond pas aux préoccupations importantes et substantielles ayant conduit au processus actuel visant à élaborer une procédure à long-terme pour la sélection et la nomination du Secrétaire exécutif de la Commission.

26. Le Secrétariat continue à recommander que la procédure provisoire soit confirmée comme la procédure à long-terme pour la sélection et la nomination du Secrétaire exécutif de la Commission ainsi que pour les Secrétaires des autres organes statutaires. Le mécanisme proposé par la FAO reflète l'application directe de l'Accord. Il respecte les rôles respectifs de la FAO et de la Commission tout en garantissant le plein respect des pratiques du Système des Nations unies.

27. Finalement, le Secrétariat estime que le Projet de proposition et les termes de référence étayant le développement du Projet de proposition, ne sont pas compatibles avec le statut de la Commission en sa qualité d'organe statutaire de la FAO, et opérant dans le cadre de la FAO et des Nations unies.