

Cote du document: EB 2012/107/R.44
Point de l'ordre du jour: 18 b)
Date: 31 octobre 2012
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Procédure de négociation, de signature et d'approbation des accords et autres instruments juridiques du même ordre

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Rutsel Silvestre J. Martha
Conseiller juridique
téléphone: +39 06 5459 2457
courriel: r.martha@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent septième session
Rome, 12-13 décembre 2012

Pour: **Examen**

Cote du document: EB 2012/106/INF.4
Date: 29 août 2012
Distribution: Publique
Original: Anglais

F



Ouvrer pour que les
populations rurales pauvres
se libèrent de la pauvreté

Procédure de négociation, de signature et d'approbation des accords et autres instruments juridiques du même ordre

Note pour les représentants au Conseil d'administration

Responsables:

Questions techniques:

Rutsel Silvestre J. Martha
Conseiller juridique
téléphone: +39 06 5459 2457
courriel: r.martha@ifad.org

Transmission des documents:

Deirdre McGrenra
Chef du Bureau des organes directeurs
téléphone: +39 06 5459 2374
courriel: gb_office@ifad.org

Conseil d'administration — Cent sixième session
Rome, 20-21 septembre 2012

Pour: **Information**

Procédure de négociation, de signature et d'approbation des accords et autres instruments juridiques du même ordre

A. Introduction

1. Comme il avait été annoncé à la neuvième session extraordinaire du Conseil d'administration, le présent document décrit la procédure suivie par le Fonds pour la négociation, la signature et l'approbation des accords avec d'autres parties, notamment les mémorandums d'accord. Comme on le verra, cette question met en jeu, d'une part, le pouvoir d'approbation du Conseil d'administration et, d'autre part, la fonction du Président en tant que représentant légal du Fonds et sa responsabilité de conduire les affaires de l'organisation. D'autre part, l'exercice de ces pouvoirs est intimement lié aux règles de droit international relatives aux accords conclus par les organisations internationales.
2. L'Accord portant création du FIDA prescrit que le Fonds coopère étroitement avec les autres organismes des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales, des institutions financières internationales, des organisations non gouvernementales et autres, reconnaissant ainsi implicitement que cette coopération est essentielle à l'accomplissement de la mission du Fonds.

B. Cadre juridique

3. **Droit international pertinent.** Le FIDA est reconnu par les Nations Unies en tant qu'institution spécialisée fonctionnant conformément aux dispositions de l'Accord portant création du FIDA¹ ainsi que des articles 57 et 63 de la Charte des Nations Unies². Cela signifie que le FIDA, comme toute autre institution spécialisée des Nations Unies, est réputé capable d'assumer de façon indépendante des droits et obligations en vertu du droit international. En conséquence, et comme il est déclaré dans la Convention de Vienne de 1986 sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, "les organisations internationales jouissent de la capacité de conclure des traités qui leur est nécessaire pour exercer leurs fonctions et atteindre leurs buts"³. La personnalité juridique internationale du Fonds est également mentionnée dans l'Accord portant création du FIDA⁴. Outre la personnalité juridique internationale, qui lui permet de conclure des accords avec des États et des organisations internationales, le Fonds a aussi la capacité de conclure des accords avec des parties privées, notamment des organisations non gouvernementales. Cette dernière capacité est prévue principalement par la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées.

¹ Article I de l'Accord entre les Nations Unies et le Fonds international de développement agricole, 1978.

² L'article 57 de la Charte des Nations Unies dispose: "Les diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues, aux termes de leurs statuts, d'attributions internationales étendues dans les domaines économique, social, de la culture intellectuelle et de l'éducation, de la santé publique et autres domaines connexes sont reliées à l'Organisation conformément aux dispositions de l'Article 63." La Charte spécifie aussi: "Les institutions ainsi reliées à l'Organisation sont désignées ci-après par l'expression "institutions spécialisées"." D'autre part, l'article 63 de la Charte prévoit: "Le Conseil économique et social peut conclure, avec toute institution visée à l'Article 57, des accords fixant les conditions dans lesquelles cette institution sera reliée à l'Organisation. Ces accords sont soumis à l'approbation de l'Assemblée générale."

³ Préambule de la Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales. Bien qu'il ait été conclu en 1986, ce traité n'est pas encore entré en vigueur. Comme c'est le cas d'autres règles juridiques internationales codifiées, il est généralement admis, indépendamment de son statut formel, comme le droit applicable et est largement utilisé en pratique comme guide écrit.

⁴ La section 1 de l'article 10 de l'Accord portant création du FIDA prévoit que "le Fonds a la personnalité juridique internationale".

4. Par conséquent, conformément aux règles énoncées dans la Convention de Vienne de 1986 et, entre autres, la Convention de 1947, le Fonds conclut des accords ou établit des relations de travail avec d'autres institutions des Nations Unies, d'autres organisations intergouvernementales, des institutions financières internationales, des organisations non gouvernementales et autres.
5. **Rôle du Conseil d'administration.** En ce qui concerne la procédure interne d'approbation d'accords internationaux conclus par le Fonds, la section 2 de l'article 8 de l'Accord portant création du FIDA dispose ce qui suit:

"Le Fonds coopère étroitement avec l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et avec les autres organismes des Nations Unies. De même, il coopère étroitement avec d'autres organisations intergouvernementales, des institutions financières internationales, des organisations non gouvernementales et des organismes gouvernementaux s'occupant de développement agricole. À cette fin, le Fonds recherche, dans ses activités, la collaboration de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture et des autres organismes susmentionnés, et, sur décision du Conseil d'administration, peut conclure des accords ou établir des relations de travail avec lesdits organismes."

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'administration peut décider de conclure un accord ou d'établir des relations de travail avec une autre partie, soit antérieurement soit postérieurement, ou d'en déléguer le pouvoir au Président.

6. **Rôle du Président.** En ce qui concerne le rôle du Président, deux aspects entrent en jeu. Premièrement, le Président est responsable de la conduite des affaires du Fonds, sous le contrôle et sous la direction du Conseil des gouverneurs et du Conseil d'administration⁵. En d'autres termes, l'Accord portant création du FIDA attribue le pouvoir de conduire les affaires courantes du Fonds directement au Président et autorise le Conseil des gouverneurs et le Conseil d'administration à donner des directives au Président à cet égard. Deuxièmement, le Président est le représentant légal du Fonds⁶. Étant responsable de la conduite des affaires du Fonds, le Président évalue la nécessité de conclure, modifier ou dénoncer un accord avec d'autres parties. Cela suppose l'analyse de la question, l'élaboration des instruments juridiques pertinents, leur authentification et leur présentation au Conseil d'administration pour approbation. Ce faisant, le Président est guidé par une décision du Conseil des gouverneurs, par exemple une résolution relative à la reconstitution des ressources, et par les directives du Conseil d'administration, telles que celles qui figurent dans les différentes politiques opérationnelles qu'il a adoptées. Sur cette base, le Président entame des consultations avec les parties intéressées en vue de la négociation et de la conclusion d'accords, de mémorandums d'accord ou de tout autre instrument juridique.
7. **Validité des accords.** Étant donné la division du travail entre le Président et le Conseil d'administration en ce qui concerne les accords avec d'autres parties, il est évident que de tels accords, mémorandums d'accord et autres instruments juridiques du même ordre avec d'autres organisations, institutions et organismes ne deviennent contraignants pour le Fonds qu'au terme des procédures internes d'une des parties signataires. Pour le Fonds, cela signifie que, conformément à l'Accord portant création du FIDA, l'instrument ne peut entrer en vigueur que lorsqu'il a été approuvé finalement par le Conseil d'administration. L'approbation du Conseil d'administration peut être soit antérieure soit postérieure. Les deux procédures sont pleinement conformes à l'Accord portant création du FIDA, qui prévoit que l'approbation du Conseil d'administration est nécessaire à l'entrée en vigueur d'un accord. Le moment choisi pour la signature d'un instrument juridique dépend dans une certaine mesure de la compréhension mutuelle du FIDA et de l'autre partie.

⁵ Article 6, section 8 d) de l'Accord portant création du FIDA.

⁶ Article 6, section 8 h) de l'Accord portant création du FIDA.

Actuellement, dans la plupart des cas, le Fonds, en accord avec l'autre partie, décide de signer l'accord avant qu'il ait reçu l'approbation du Conseil d'administration, principalement pour des raisons d'efficacité, étant entendu que l'accord ne peut entrer en vigueur qu'une fois cette approbation obtenue.

Comme il ressort des exemples ci-dessous, le choix de l'une ou l'autre option dépend principalement des circonstances et de considérations d'opportunité.

C. Application des principes

8. **Approbation antérieure.** La procédure privilégiée dans le passé consistait souvent à solliciter l'approbation du Conseil d'administration autorisant le Président à négocier et à finaliser un accord avec une autre partie, après quoi le texte de l'accord, ainsi négocié et conclu, était présenté pour information à une session ultérieure du Conseil d'administration. Par conséquent, cette procédure est suivie dans le cas où le Conseil d'administration demande explicitement la négociation et la finalisation d'un accord avec une autre partie⁷.
9. **Approbation postérieure.** Dernièrement, toutefois, à la lumière de l'importance qui est actuellement attribuée à l'agriculture sur l'agenda international et du profil renforcé du FIDA, l'organisation est souvent appelée à participer à des événements susceptibles de conduire à l'adoption d'instruments avant leur examen par le Conseil d'administration. La pratique est donc devenue courante de négocier et de finaliser un texte, dûment signé par les deux parties, et de demander après coup son approbation au Conseil d'administration. L'approbation rétroactive d'instruments internationaux est tout aussi importante car, dans la plupart des cas, le Conseil d'administration n'a pas été saisi au préalable des objectifs poursuivis⁸.
10. **Délégation de pouvoir.** Dans certains cas, le FIDA conclut des accords-cadres, approuvés par le Conseil d'administration antérieurement ou postérieurement, ayant principalement pour objet de nouer des partenariats efficaces et de renforcer la coopération programmatique entre le FIDA et d'autres parties dans la mise en œuvre d'initiatives communes. Dans le cas de ces accords-cadres, le Conseil d'administration donne au Président le pouvoir de conclure des accords ultérieurs avec l'autre partie. Selon sa teneur, il peut être jugé nécessaire ou non de soumettre un accord ultérieur au Conseil pour approbation⁹.
11. **Droit international et pratique des États et des organisations internationales.** Le droit international ne prévoit aucune disposition concernant la date de signature ou d'entrée en vigueur d'un accord international. Par conséquent, lorsque des États concluent des accords internationaux soumis à ratification, cette réserve doit être mentionnée explicitement dans l'accord. D'autre part, la Convention de Vienne sur le droit des traités (ceux conclus entre États) dispose que "tout État a la capacité de conclure des traités"¹⁰ et que "le consentement d'un État à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen convenu"¹¹. En fait, lorsqu'un État signe un traité, la signature est soumise à ratification, acceptation ou approbation. Il s'ensuit que l'État n'a pas exprimé, par sa signature, son consentement à être lié par le traité tant qu'il ne l'a pas ratifié, accepté ou approuvé. Dans la plupart des cas, par conséquent, l'accord international doit être présenté au Parlement national pour approbation. Il en va de même pour la Convention de Vienne de 1986 concernant les organisations internationales. Elle envisage aussi qu'un accord puisse être signé sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ultérieure.

⁷ Des exemples d'approbation antérieure du Conseil d'administration sont donnés en annexe.

⁸ Des exemples d'approbation postérieure du Conseil d'administration sont donnés en annexe.

⁹ Des exemples de délégation par le Conseil d'administration au Président du FIDA du pouvoir de conclure des accords internationaux sont donnés en annexe.

¹⁰ Article 6 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969.

¹¹ Article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, 1969.

Exemples d’approbation antérieure d’accords internationaux par le Conseil d’administration:

- Mémoire d’accord entre le FIDA et l’Agence allemande de coopération technique (GTZ) en 2004¹².
- Un autre exemple est relatif au Mémoire d’accord relatif à un cadre de coopération entre le FIDA et le Nouveau partenariat pour le développement de l’Afrique (NEPAD)¹³.

Exemples d’approbation postérieure d’accords internationaux par le Conseil d’administration:

- Protocole d’accord avec la FAO, le FIDA, le PAM et l’Alliance pour une révolution verte en Afrique (AGRA)¹⁴.
- Mémoire d’accord entre le FIDA et l’Agence japonaise de coopération internationale (AJCI) en 2010¹⁵.

Exemples de délégation par le Conseil d’administration au Président du FIDA du pouvoir de conclure des accords internationaux:

- Accord-cadre pour le renforcement de la coopération et la direction des opérations conjointes entre le FIDA et le Fonds de l’OPEP pour le développement international¹⁶.
- Accord de coopération entre le FIDA et l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹⁷.

¹² Document EB 2004/83/INF.4.

¹³ Document EB 2004/82/INF.3.

¹⁴ Document EB 2008/94/R.37.

¹⁵ Document EB 2010/101/R.56.

¹⁶ Document EB 2011/102/R.44.

¹⁷ Document EB 2005/85/INF.6.