

13^e session ordinaire du Conseil intergouvernemental

Kuala Lumpur, 16-17 mars 2017

Point 7 de l'ordre du jour

PROPOSITIONS PORTANT SUR LA RÉVISION DES STATUTS ET DU RÈGLEMENT INTÉRIEUR ET JUSTIFICATION DE CELLES-CI

Le présent document a été élaboré pour faire suite aux décisions du Conseil intergouvernemental du Programme MOST (CIG-MOST) à sa 12^e session ordinaire (1^{er} et 2 juin 2015) et à sa session extraordinaire (14 novembre 2015), et du Bureau du CIG (27-28 janvier et 15-16 septembre 2016). Il constitue une version révisée, mise à jour et fusionnée des documents diffusés au Bureau du CIG pour son information en septembre 2016 (MOST/IGC/Bureau/2016/23.1 et MOST/IGC/Bureau/2016/23.2).

Ce document analyse l'état actuel des Statuts et du Règlement intérieur du Programme MOST en mettant l'accent sur les principaux points sur lesquels, eu égard aux pratiques récentes, les Statuts ou le Règlement intérieur ont été jugés obsolètes, incomplets ou imparfaits sur le plan technique. Il examine en outre, dans cette logique, les propositions détaillées de révision formulées par le groupe de travail établi à cette fin par le Bureau du CIG.

Outre les questions tenant au fond des Statuts et du Règlement intérieur, le présent document propose également, afin d'informer le Bureau du CIG, des considérations relatives à la procédure et au calendrier qui pourraient être jugés pertinents pour la révision de ceux-ci.

1. Lors de sa 12^e session ordinaire, organisée à Paris les 1^{er} et 2 juin 2015, le Conseil intergouvernemental du Programme MOST (CIG-MOST), « prenant note du Rapport d'étape de l'audit de la gouvernance de l'UNESCO et des entités, fonds et programmes rattachés (document 196 EX/23 INF.5), et en particulier des remarques qui concernent le Programme MOST dans l'annexe 6 dudit document », a demandé au Secrétariat « de lancer un processus de révision, en association avec le Bureau, des Statuts et du Règlement intérieur ».
2. La procédure de révision des Statuts requiert, le moment venu, une résolution de la Conférence générale se fondant sur une recommandation qui aura été adoptée par le CIG, ainsi que sur l'avis du Conseil exécutif. La révision du Règlement intérieur requiert une décision du CIG.
3. Au vu de ces exigences de procédure, et prenant note du fait que, comme en témoigne le Rapport sommaire sur les délibérations de la 12^e session ordinaire, une divergence existait au sein du Conseil intergouvernemental quant à l'opportunité d'envisager la révision des Statuts et du Règlement intérieur avant qu'un accord ait été obtenu sur une stratégie globale pour le Programme MOST, le CIG, à sa session extraordinaire convoquée à Paris le 14 novembre 2015, a prié le Bureau d'examiner des questions pertinentes en relation avec la révision des Statuts et du Règlement intérieur parallèlement à la finalisation du projet de stratégie globale lors de sa réunion des 27 et 28 janvier 2016.
4. Le CIG a également prié le Bureau de tenir compte à cet égard des recommandations du Commissaire aux comptes dans son Rapport sur l'audit de la gouvernance de l'UNESCO et des entités, fonds et programmes rattachés (documents 197 EX/28 et 197 EX/28.INF) et de la décision sur ce point du Conseil exécutif (décision 197 EX/28) telle que rapportée à la Conférence générale dans le document 38 C/63.
5. Dans sa résolution intitulée « Gouvernance, procédures et méthodes de travail des organes directeurs de l'UNESCO » (résolution 38 C/101), la Conférence générale, prenant note du rapport du Commissaire aux comptes et de la décision du Conseil exécutif précédemment cités, a décidé de « créer un groupe de travail à composition non limitée » réunissant tous les États membres de l'UNESCO et invitant « ces derniers à soumettre leurs avis et propositions concernant la gouvernance, les procédures et les méthodes de travail des organes directeurs de l'UNESCO » et a invité tous les programmes intergouvernementaux « à inscrire à leur ordre du jour, si possible en 2016, un point relatif au suivi des recommandations du rapport du Commissaire aux comptes reproduit dans le document 38 C/23, à prendre des mesures concrètes pour améliorer leur gouvernance, et à rendre compte des propositions qu'ils auront formulées au président du groupe de travail à composition non limitée ». Le point 7 de l'ordre du jour provisoire de la présente Session ordinaire répond à cette demande.

6. Dans ses délibérations sur la révision des Statuts et du Règlement intérieur lors de sa réunion des 27 et 28 janvier 2016, le Bureau du CIG a approuvé l'examen des questions pertinentes qui lui a été présenté dans le document MOST/IGC/Bureau/2016/3.1. Afin d'élaborer des propositions détaillées fondées sur une large consultation, le Bureau a créé un groupe de travail présidé par la Turquie et composé de l'Argentine, de la Thaïlande et de l'Égypte, avec la participation additionnelle en tant qu'expert de M. Jan Monteverde Haakonsen, en sa qualité de représentant de la Norvège auprès du CIG et d'ancien membre du Bureau. Le groupe de travail a été chargé de formuler des propositions de révision fondées sur la consultation des différents groupes régionaux. Le rapport du groupe de travail a été soumis à la réunion susmentionnée du Bureau sous la cote MOST/IGC/Bureau/2016/23.1.
7. Le Bureau du CIG a estimé que la révision des Statuts et du Règlement intérieur du Programme MOST devait répondre à trois objectifs complémentaires, dont les deux premiers ne dépendent pas des décisions que la Conférence générale pourrait ultérieurement prendre :
 - (a) corriger les problèmes techniques et les lacunes bien identifiées dans la rédaction des textes existants, tels qu'adoptés par la Conférence générale dans la résolution 5.2 de sa 27^e session (1993) ;
 - (b) mettre à jour les éléments devenus obsolètes, parmi lesquels notamment le remplacement du Comité directeur scientifique par le Comité consultatif scientifique, ou qui ne seraient plus cohérents avec la Stratégie approuvée par le Conseil exécutif (décision 199 EX/7) ;
 - (c) clarifier les processus et les procédures, ou en établir de nouveaux qui soient complémentaires, afin d'améliorer la gouvernance, en particulier dans les domaines spécifiés par le Commissaire aux comptes (par exemple, la périodicité des sessions, la limitation des mandats successifs, les compétences techniques des délégués, les procédures de décision, la délégation de pouvoir du Bureau) et en tenant compte de l'expérience acquise sur les points pertinents.
8. Le Bureau du CIG est convenu, lors de sa réunion de janvier 2016, que les Statuts présentaient des problèmes techniques et des lacunes. Pour y remédier, le groupe de travail a formulé les propositions suivantes :
 - Il convient de faire figurer le nombre correct de membres du CIG, soit 35, conformément aux résolutions pertinentes de la Conférence générale (article II.1).

- S'agissant de l'article II.7, la communication au secrétariat d'informations techniques devrait relever du Règlement intérieur, et non des Statuts. Il est donc proposé de supprimer l'article existant.
 - Il convient de réviser l'article III afin de séparer les sessions ordinaires de la Conférence générale, ce qui confirmera la pratique actuelle, de même que l'article X.
 - L'article IX manque de clarté et paraît en contradiction avec l'article 18 du Règlement intérieur. Le groupe de travail propose de clarifier le statut des spécialistes invités dans un nouvel article X. On pourrait en outre envisager de faire figurer des précisions à ce sujet dans le Règlement intérieur.
 - L'article XIX paraît mal placé dans la section qui porte sur le Comité, dès lors qu'il concerne à la fois le Conseil et le Comité. Le groupe de travail propose de le déplacer pour constituer l'article final des Statuts révisés.
9. S'agissant des points sur lesquels les Statuts ont été jugés obsolètes, le groupe de travail a formulé les propositions suivantes :
- Il convient de réviser l'article VII afin qu'il mentionne explicitement la Stratégie adoptée par le Conseil exécutif et le Plan d'action élaboré en vue de sa mise en œuvre.
 - Les articles XI à XVIII pourraient être regroupés en un seul, qui refléterait le remplacement du Comité directeur scientifique par le Comité consultatif scientifique (CCS) et alignerait les fonctions et activités du CCS avec les exigences de la Stratégie approuvée par le Conseil exécutif en tenant compte de la nécessité d'assurer la continuité des contributions du CSS au Plan d'action. Le groupe de travail a en outre proposé que le Président de la CIG ne soit plus membre de droit du CCS, car cela ne cadre plus avec les fonctions consultatives de ce dernier. À la place, un représentant désigné du Bureau pourrait être autorisé à assister aux réunions du CCS.
10. Le groupe de travail propose de clarifier les processus et les procédures dans les domaines suivants, dans le souci d'une amélioration de la gouvernance :
- L'article II.2, qui n'est pas compatible avec la pratique établie de longue date de tenue pendant la Conférence générale des élections au CIG et d'une session extraordinaire dans la foulée, pourrait être révisé de sorte à correspondre à la pratique établie en matière d'élections.
 - L'article II.4 (devenu II.3) pourrait être révisé de sorte à limiter les mandats successifs au CIG à deux successifs. Cette proposition s'est heurtée à des objections au cours de la phase de

consultation, car une limitation rigide des mandats pourrait affaiblir l'engagement politique à l'égard du Programme MOST.

- Prenant note des recommandations du Commissaire aux comptes, le groupe de travail a examiné la question de savoir si l'article II.6 pouvait être révisé de sorte à y faire figurer des critères d'éligibilité pour les représentants des États membres auprès du CIG. Il a été décidé de ne pas proposer de changement sur ce point.
11. S'agissant du Règlement intérieur, les propositions spécifiques formulées par le groupe de travail peuvent être brièvement justifiées comme suit.
 12. Nombre d'articles du Règlement intérieur reproduisent à l'identique les dispositions des Statuts, ce qui peut être source de confusion, nonobstant l'exigence évidente d'une stricte conformité avec les Statuts de toutes les dispositions du Règlement intérieur. Toutefois, le groupe de travail a décidé à ce stade de ne pas proposer de grands changements pour y remédier.
 13. Les Statuts ne donnant guère de précisions quant au déroulement des sessions, celui-ci doit être traité par le Règlement intérieur. L'actuel article 3 présente plusieurs lacunes :
 - Malgré son titre, il ne traite pas de tous les aspects des sessions, mais seulement de leurs date et lieu.
 - Il introduit une confusion verbale en faisant référence à des sessions « plénières », notion qui n'a aucun fondement statutaire et que le groupe de travail a proposé de supprimer.
 - Les articles 3.2 et 3.3 paraissent incohérents en conférant au Directeur général la compétence de convoquer une session tout en autorisant une majorité des membres du CIG à déterminer où elle doit se tenir.
 - Le groupe de travail a proposé d'ajouter un nouvel article 3.3 pour clarifier le fondement sur lequel les sessions extraordinaires seraient convoquées, tant pendant la Conférence générale, comme il est d'usage, qu'à d'autres occasions, le cas échéant.
 14. L'article 4 introduit une confusion verbale supplémentaire en évoquant des « réunions », qui, par définition, constituent des sessions. En outre, il fait doublon dans une large mesure avec les Statuts et n'est donc peut-être pas indispensable, à moins qu'il ne s'agisse d'évoquer des catégories d'observateurs non prévues par les Statuts mais compatibles avec les dispositions de ces derniers. Enfin, la relation entre les articles 4 et 18 manque de clarté, faute d'une spécification claire de la différence entre les statuts des observateurs et du public. Par souci de clarté, le groupe de travail a proposé que l'article 4 se limite à faire référence aux Statuts et qu'un nouvel article 5 traite des spécialistes invités, qui ne sont pas des observateurs.

15. Le groupe de travail propose une définition plus claire des procédures qui s'appliquent aux propositions dans le cadre de l'article 5.4. Selon le texte actuel, dès lors que le Directeur général prépare l'ordre du jour en consultation avec le Bureau (article 5.1), il n'est pas logique de conférer un droit distinct au Directeur général et au Bureau de proposer des questions à inscrire à l'ordre du jour.
16. Comme le Bureau du CIG l'a précédemment noté, l'article 8 néglige nombre de questions pratiques, dont le statut des observateurs, la participation sur une base ad hoc d'experts extérieurs, les modalités de convocation des réunions et de définition de leur ordre du jour, le fondement pour la création de groupes de travail, la possibilité de recourir à la technologie pour tenir des réunions virtuelles ou encore la date limite de diffusion des documents. Le groupe de travail a formulé des propositions spécifiques à cet égard.
17. Le groupe de travail a proposé de clarifier les articles 9 et 10, qui traitent du statut et du rôle du Président et des Vice-Présidents, et d'ajouter un article portant spécifiquement sur les attributions du Rapporteur.
18. L'article 12 mentionne le Secrétaire exécutif, sans toutefois définir son statut ou son rôle. Aucune proposition n'a encore été formulée pour corriger cette lacune.
19. Le groupe de travail a proposé d'amender l'article 17.3 afin qu'il traite de toutes les sessions ou réunions d'organes subsidiaires, clarifiant ainsi le fondement d'une éventuelle suspension de l'exigence de quorum.
20. Le groupe de travail a proposé que la publicité des séances (article 18) soit abolie en l'absence d'une définition claire de ce qui constitue le « public » dans ce contexte ou de ce qu'implique cette publicité concrètement. La Division des affaires juridiques de l'UNESCO a été spécifiquement invitée à donner son avis sur ce point, en tenant compte des règles générales et des pratiques établies au sein de l'UNESCO dans son ensemble.
21. L'article 28 est peu satisfaisant en ce qu'il n'offre aucune orientation pratique pour la conduite effective des élections. La possibilité de définir des procédures spécifiques à cet égard reste à examiner.
22. Il serait utile que l'article 30 précise dans quel cadre le Bureau et le CIG peuvent avoir recours aux technologies vidéo dans la conduite de leurs travaux. Le groupe de travail a proposé une rédaction plus précise à ce sujet.
23. En sus des questions de fond analysées ci-dessus dans les paragraphes 8 à 10 (Statuts) et 11 à 22 (Règlement intérieur), il revient au CIG de définir le calendrier qui conviendrait pour une éventuelle révision.

24. La procédure la plus rapide supposerait que soient adoptés, à la 13^e session ordinaire du CIG, un Règlement intérieur révisé et une recommandation préconisant l'adoption par la Conférence générale des Statuts révisés à sa 39^e session en novembre 2017, les deux documents tenant compte des propositions formulées par le groupe de travail et étant amendés comme il sera jugé désirable.
25. Lors de sa session susmentionnée, la Conférence générale sera saisie, au titre du suivi de la résolution 38 C/101, de questions générales portant sur la gouvernance de l'UNESCO, et donc de considérations de fond qui auraient vocation à être reflétées dans la révision des Statuts du Programme MOST. Au vu des travaux en cours du groupe de travail ouvert à tous les États membres établi par la Conférence générale, il existe une incertitude quant à la position qui sera adoptée lors de la 39^e session. Il n'est même pas certain qu'une résolution définitive soit adoptée à ce stade. Dès lors, le CIG pourrait juger opportun de reporter toute décision sur des propositions de révision de ses Statuts, malgré les problèmes techniques reconnus que présentent ces derniers.
26. Si la Session ordinaire décidait de renoncer à toute révision immédiate des Statuts, il conviendrait qu'elle adopte une décision fondée sur les propositions du groupe de travail, comportant peut-être des options à examiner. Ce projet donnerait une base convenue pour une finalisation ultérieure tenant compte des décisions que la Conférence générale pourrait prendre à sa 39^e session. Dans cette hypothèse, c'est seulement lors de la 40^e session de la Conférence générale que pourrait intervenir l'approbation des Statuts révisés.
27. Il pourrait également être envisagé d'adopter des propositions de révision des Statuts qui se limitent à la correction d'imperfections techniques, la prise en compte des questions de fond, au vu des résolutions que la Conférence générale aura adoptées, étant reportée à une date ultérieure.
28. La révision du Règlement intérieur relève de la compétence du CIG conformément à l'article VI des Statuts actuellement en vigueur, en association avec l'article 31 du Règlement intérieur. Quel que soit le calendrier retenu pour la révision des Statuts au titre des paragraphes 24 à 26 ci-dessus, le CIG pourrait donc adopter, lors de sa 13^e session ordinaire en mars 2017, un Règlement intérieur révisé. Une révision supplémentaire ultérieure pourrait dans ce cas être requise afin d'assurer la cohérence entre le Règlement intérieur et les Statuts révisés tels qu'ils auront été adoptés par la Conférence générale. Cependant, s'il est jugé indispensable de mener une consultation ou un examen technique supplémentaire sur certaines questions, la révision du Règlement intérieur pourrait être reportée.

29. Conformément à la résolution 38 C/Rés. 101, la Présidente du CIG fera rapport au Président du groupe de travail à composition non limitée établi par la Conférence générale sur les raisons à l'appui de la décision du CIG quant à la révision de ses Statuts et de son Règlement intérieur, ainsi que sur les implications de celles-ci pour les questions plus générales relatives à la gouvernance de l'UNESCO.