



Avis juridique sur les répercussions de la proposition de plusieurs candidats par le Conseil exécutif à l'Assemblée de la Santé, en référence à l'article 31 de la Constitution de l'Organisation mondiale de la Santé concernant le processus de désignation et de nomination du Directeur général

Note du Conseiller juridique

1. À sa première session, le groupe de travail des États Membres sur le processus et les méthodes d'élection du Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé a prié le Directeur général, notamment,¹ de soutenir ses travaux en apportant un avis juridique sur les répercussions de la proposition de plusieurs candidats pour le poste de Directeur général par le Conseil exécutif à l'Assemblée mondiale de la Santé, en se référant à l'article 31 de la Constitution. La présente note examine également la méthode suivie par d'autres organisations intergouvernementales pour l'élection du chef de leur Secrétariat.

BASE JURIDIQUE DE LA DÉSIGNATION ET DE LA NOMINATION

2. La base juridique de la désignation et de la nomination du Directeur général de l'Organisation mondiale de la Santé² est énoncée dans la Constitution, dans le Règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la Santé et dans le Règlement intérieur du Conseil exécutif. Le Conseil exécutif a également adopté des résolutions et des décisions relatives à des aspects plus détaillés du processus de désignation.

¹ Voir le document A64/41.

² Les documents EB119/INF.DOC./1 et EB128/27 donnent une vue d'ensemble détaillée du processus complet aboutissant à la nomination du Directeur général.

a) Constitution

Article 31 : « Le Directeur général est nommé par l'Assemblée de la Santé, sur proposition du Conseil et suivant les conditions que l'Assemblée de la Santé pourra fixer. » ...

b) Règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la Santé

Article 107 : « Lorsque le poste de Directeur général est vacant ... le Conseil fait, à sa réunion suivante, une proposition à soumettre à la prochaine session de l'Assemblée de la Santé. » ...

Article 108 : « L'Assemblée de la Santé examine, en séance privée, la candidature proposée par le Conseil et se prononce au scrutin secret. »

Article 109 : « Au cas où l'Assemblée de la Santé rejeterait la candidature proposée par le Conseil, celui-ci soumettra une nouvelle proposition, dès que les circonstances le permettront ... » ...

c) Règlement intérieur du Conseil exécutif

Article 48 : ... « La désignation du Directeur général se fait au scrutin secret conformément à l'article 52. » ...

L'article 52 contient une description détaillée de la procédure suivie par le Conseil pour aboutir à la désignation. La procédure énoncée dans cet article aboutit à un vote au scrutin secret pour désigner une seule personne. Le paragraphe 9 de l'article dispose : « Le nom de la personne ainsi désignée est communiqué au cours d'une séance publique du Conseil et soumis à l'Assemblée de la Santé. ».

TERMINOLOGIE

3. Le Règlement intérieur du Conseil exécutif dispose clairement que le Conseil ne peut proposer qu'un seul candidat à la nomination par l'Assemblée de la Santé. Le libellé actuel de l'article ne permet pas au Conseil de proposer plus d'un candidat. Par conséquent, les références du Règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la Santé à « une proposition » ou « la candidature proposée » par le Conseil, citées au paragraphe 2.b) ci-dessus, visent une candidature unique. C'est la seule interprétation de chacun des deux règlements intérieurs qui permette une lecture cohérente des deux textes.

4. La Constitution n'est pas toutefois explicite à cet égard. L'article 31 utilise l'expression « ... sur proposition du Conseil ... ». La question se pose de savoir si cette notion de proposition figurant à l'article 31 vise nécessairement une candidature unique ou si elle peut se référer à plus d'un candidat. Les actes officiels de la Conférence internationale de la Santé de 1946 et de l'Assemblée de la Santé ne sont d'aucun secours pour interpréter l'expression « sur proposition du Conseil » de l'article 31 à cet égard ; et les définitions des dictionnaires ne permettent pas non plus de tirer une conclusion définitive quant aux conséquences de l'utilisation du terme anglais « nomination ». On constate en outre de légères variations concernant le terme utilisé à l'article 31 dans les autres langues de la Constitution qui font foi, et il ne faut donc pas attribuer une importance excessive aux conséquences éventuelles de l'expression utilisée en anglais.

MODÈLES SUIVIS POUR LA NOMINATION DES CHEFS DE SECRÉTARIAT

5. Le groupe de travail voudra peut-être élargir sa perspective au-delà de la terminologie de la Constitution et des deux Règlements intérieurs en comparant le modèle adopté à l'OMS à ceux d'autres organisations intergouvernementales.

6. À l'OMS, les États Membres ont opté pour une procédure en deux temps pour la sélection du Directeur général, l'organe exécutif de l'Organisation étant chargé de la première étape et l'organe suprême plénier de la seconde. D'un point de vue politique, cette solution reflète un partage délibéré des responsabilités et des pouvoirs entre différents organes, l'organe exécutif ayant le rôle principal. Dans le modèle en deux étapes, l'organe exécutif établit une sélection des candidats et retient la personne qu'il considère être le meilleur candidat. L'organe plénier suprême décide alors s'il souhaite nommer la personne proposée par le Conseil exécutif au lieu de procéder à une deuxième sélection.

7. Ce modèle tranche avec le modèle dans lequel tous les États Membres votent directement en une seule fois pour choisir le chef du Secrétariat parmi des candidats proposés par des États Membres. S'il peut y avoir un processus politique consultatif pour arriver à une liste restreinte de candidats éligibles ou même à une seule candidature par consensus, avec ce modèle, la sélection du chef du Secrétariat est formellement effectuée au moyen d'une élection directe par l'organe compétent plutôt que par la formule d'une désignation suivie d'une nomination.

APPROCHES ADOPTÉES PAR D'AUTRES ORGANISATIONS INTER-GOUVERNEMENTALES

8. Le Secrétariat a demandé des informations à un certain nombre d'organisations intergouvernementales afin de déterminer si elles suivent un modèle en une ou deux étapes. Parmi celles qui ont répondu, les organisations internationales ci-après ont adopté un modèle en deux étapes : l'Organisation des Nations Unies ; l'Organisation internationale du Travail (OIT) ;¹ l'UNESCO ; l'Agence internationale de l'Énergie atomique (AIEA) ; l'Organisation maritime internationale (OMI) ; l'Organisation internationale de la Propriété intellectuelle (OMPI) ; la Banque européenne d'Investissement ; l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE).

Institutions spécialisées et autres organisations intergouvernementales

9. Dans une seule des institutions spécialisées (l'OMPI) qui ont choisi le modèle en deux étapes, la Constitution, ou le document fondateur, prévoit expressément qu'un seul nom soit soumis en vue de la nomination.²

¹ Voir la référence au paragraphe 9 concernant un amendement à la Constitution de l'Organisation internationale du Travail.

² L'article 8.3v) de la Convention instituant l'Organisation mondiale de la Propriété intellectuelle dispose que le Comité de Coordination (l'équivalent du Conseil exécutif de l'OMS) (italiques rajoutées) : « propose le nom d'un candidat en vue de sa nomination [au poste de Directeur général] ... ; si l'Assemblée générale ne nomme pas le candidat qu'il a présenté, le Comité de Coordination présente un autre candidat ; ... ». La Constitution amendée de l'OIT prévoit également l'application d'un modèle en deux étapes, un seul candidat étant proposé. L'amendement constitutionnel à l'article 8 prévoyant un modèle en deux étapes n'est toutefois pas encore entré en vigueur.

10. Les autres organisations ayant une procédure en deux étapes qui ont répondu à la demande du Secrétariat présentent un cadre juridique semblable à celui de l’OMS, à savoir que la Constitution, ou le texte fondamental équivalent, n’indique pas expressément le nombre de candidats qui peuvent être proposés à la nomination.¹ En l’occurrence, sans exception, soit le Règlement intérieur régissant la procédure de désignation et de nomination spécifique, expressément ou implicitement, qu’un seul candidat peut être proposé à la nomination, soit il s’agit de la pratique constante acceptée.

L’Organisation des Nations Unies

11. Parmi les textes fondamentaux des organisations ayant adopté un modèle en deux étapes, c’est la Charte des Nations Unies dont le libellé se rapproche le plus de la Constitution de l’OMS. L’article 97 de la Charte dispose en effet que : « ... Le Secrétaire général est nommé par l’Assemblée générale sur recommandation du Conseil de Sécurité ... ». À la Conférence de San Francisco, qui a abouti à l’adoption de la Charte des Nations Unies, la proposition de certaines délégations tendant à ce que le Conseil de Sécurité soumette une liste de trois noms à l’Assemblée générale pour approbation a été examinée mais n’a pas été acceptée.

12. Parallèlement, la résolution de l’Assemblée générale du 24 janvier 1946 concernant les conditions de nomination du Secrétaire général² comprend le paragraphe ci-après (italiques rajoutées) :

« 4. Les observations ci-après figurant aux paragraphes 18 à 21 de la section 2 du chapitre VIII du rapport de la Commission préparatoire sont enregistrées et approuvées :

...

d) *Il y aurait intérêt à ce que le Conseil de Sécurité ne soumette à l’Assemblée générale qu’une candidature et qu’on évite un débat sur cette désignation au sein de l’Assemblée générale.* » ...

13. On peut soutenir que la référence à l’« intérêt » de n’avoir qu’un seul candidat recommandé par le Conseil de Sécurité semble indiquer que l’Assemblée générale n’interprétait pas l’article 97 de la Charte comme imposant une exigence à cet égard. Toutefois, si le Règlement intérieur de l’Assemblée générale (article 141) ne précise pas le nombre de candidats qui peuvent être recommandés par le Conseil de Sécurité, celui-ci a toujours recommandé un seul candidat pour nomination par l’Assemblée générale.

NOMINATION DES DIRECTEURS RÉGIONAUX

14. Le groupe de travail voudra peut-être aussi tenir compte des procédures et de la pratique suivies pour la nomination des Directeurs régionaux de l’OMS. Conformément à l’article 52 de la Constitution, « Le chef du bureau régional est le directeur régional nommé par le Conseil en accord avec le comité régional ». En revanche, l’article 31 se réfère à la nomination du Directeur général par

¹ Par exemple, l’article 97 de la Charte des Nations Unies ; l’article 11 de la Constitution de l’ONUDI ; l’article 8 de la Constitution de l’OIT ; l’article VI.2 de la Constitution de l’UNESCO ; l’article VII A du Statut de l’AIEA ; l’article 22 de la Convention de l’OMI ; l’article 8.3)v) de la Convention de l’OMPI ; l’article 11 du Statut de la Banque européenne d’Investissement ; l’article 3.02 du Règlement du Personnel de l’OSCE.

² Résolution A/RES/11(I) de l’Assemblée générale des Nations Unies.

l'Assemblée de la Santé « sur proposition du Conseil », et non « en accord » avec celui-ci. Par conséquent, la question de savoir combien de candidats peuvent être présentés par un comité régional, qui a été examinée dans le passé, peut toutefois être pertinente.

15. En 1956, dans un rapport au Conseil,¹ il a été suggéré que les comités régionaux présentent toutes les candidatures pour le poste de Directeur régional au Conseil exécutif. Or après consultation des comités régionaux, le Conseil a décidé qu'il « n'était pas nécessaire d'apporter des modifications à la pratique suivie jusqu'ici », à savoir la pratique tendant à ne soumettre qu'un seul nom. En 1962, le Comité régional de l'Europe a proposé de présenter au Conseil plus d'un candidat.² Dans un rapport de 1964 au Conseil, le Directeur général a déclaré :

« 3. Examen des candidatures par le Conseil exécutif

...

3.2 D'après l'article 52 de la Constitution, il semble que l'intention des auteurs de cet instrument ait été que le rôle principal dans les décisions en la matière revînt au Conseil exécutif. Celui-ci pourrait donc inviter les comités régionaux à lui soumettre normalement plus d'un nom de candidat ... afin que le Conseil puisse s'acquitter de la responsabilité qui lui incombe en fait de nomination. »³

Dans la résolution EB33.R42, le Conseil a prié les comités régionaux « d'envisager les suggestions qu'il contient ».⁴ Seul le Comité régional du Pacifique occidental a modifié sa procédure, et ce uniquement à titre temporaire, avant de revenir à l'ancien système en 1979.

16. La question a de nouveau été examinée par les comités régionaux, le Conseil et l'Assemblée de la Santé en 1987 et 1988. Si des modifications comme la création de comités de prospection chargés d'aider certains comités régionaux ont été apportées, la pratique consistant à ne présenter qu'un seul nom au Conseil n'a pas été modifiée. Toutefois, l'article 47 du Règlement intérieur du Comité régional de l'Europe prévoit que si le Comité n'est pas en mesure de départager les deux derniers candidats en lice après trois tours de scrutin, leurs noms sont transmis pour sélection au Conseil exécutif.

CONCLUSION

17. L'article 31 de la Constitution n'indique pas expressément le nombre de candidats au poste de Directeur général qui peuvent être soumis par le Conseil exécutif à l'Assemblée de la Santé. Les États Membres ont interprété l'article 31 à l'aide des Règlements intérieurs de l'Assemblée mondiale de la Santé et du Conseil exécutif en ne soumettant qu'un seul nom en vue de la nomination.

18. Le Règlement intérieur peut être modifié à condition que les amendements soient conformes à la Constitution. La question essentielle est donc de savoir si l'article 31 pourrait être interprété de façon à

¹ Document EB19/34 (voir Mode de nomination des directeurs régionaux, p. 3).

² Document EB33/32, annexe 2.

³ Document EB33/32, paragraphe 3.2.

⁴ Pour un examen plus approfondi, voir *Actes officiels de l'Organisation mondiale de la Santé*, **132**, annexe 19.

ce que plus d'un nom soit soumis à l'Assemblée de la Santé ou si une telle interprétation nécessiterait un amendement de l'article 31.

19. Sur la base de l'examen qui précède, l'article 31 n'exclut pas la possibilité pour le Conseil de soumettre plus d'un candidat pour le poste de Directeur général à l'Assemblée de la Santé. Une telle approche supposerait que le Règlement intérieur du Conseil et celui de l'Assemblée mondiale de la Santé soient modifiés.

20. Parallèlement, la méthode unanimement et régulièrement suivie par l'OMS et les autres organisations intergouvernementales qui ont choisi un modèle de nomination de leur chef de Secrétariat en deux étapes, dont l'Organisation des Nations Unies, reflète un choix politique réfléchi qui consiste à confier la tâche de la sélection du meilleur candidat disponible à un organe exécutif, en laissant à l'organe plénier la fonction de la confirmation politique – ou du rejet – de cette sélection. La modification de ce modèle, par exemple en limitant le rôle de l'organe exécutif à l'établissement d'une liste restreinte de candidats et en transférant le pouvoir de choisir le candidat retenu à l'organe plénier, pourrait avoir des répercussions qui devraient être examinées avec soin.

= = =