

# Le rôle des parties prenantes dans la gouvernance internationale de l'environnement

**Marc Pallemaerts (Université Libre de Bruxelles et Ecosphere, Belgique)**

**Marlène Moreau (Ecosphere, Belgique)**

Marc Pallemaerts et Marlène Moreau ont présenté cette communication lors de la conférence « Gouvernance internationale de l'environnement »

co-organisé par l'Iddri et l'IUCN les 15 et 16 mars 2004 à Paris. Ce texte n'engage que ses auteurs. En mettant ce do-

cument en ligne sur son site, l'Iddri a pour objectif de diffuser des travaux qu'il juge intéressants pour alimenter le débat.



# Le rôle des “parties prenantes” dans la gouvernance internationale de l’environnement

**Marc Pallemaerts**

*Université Libre de Bruxelles & ECOSPHERE, Belgique*

**Marlène Moreau**

*ECOSPHERE, Belgique*

Novembre 2004

Avec le soutien du ministère de l’écologie et du développement durable, France

Institut du développement durable et des relations internationales  
6, rue Général Clergerie  
75116 Paris, France  
Téléphone : 33 (0)1 53 70 22 35 - [iddri@iddri.org](mailto:iddri@iddri.org)

L'IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales) est un institut de recherche basé à Paris. Il est soutenu par les grandes institutions scientifiques françaises, des entreprises, des ONG et le gouvernement français. L'Iddri anime un réseau, où les acteurs — administrations, communauté scientifique, entreprises et associations — déterminent conjointement les questions à approfondir, en débattent, identifient convergences et divergences.

L'Iddri travaille sur les questions majeures de gouvernance et de développement durable en coopération avec des réseaux internationaux de recherches.

Dans le cadre du débat sur la gouvernance internationale de l'environnement, l'Iddri coordonne une série d'études commandées à des experts internationaux. Cette série d'études aborde les différents aspects de la gouvernance internationale de l'environnement identifiés lors de la conférence organisée par l'Iddri sur ce thème en mars 2004 à Paris. Elle a pour objectif de fournir des éléments de réflexion au groupe de travail sur la création d'une Organisation des Nations unies de l'environnement créé à l'initiative de la France.

Les rapports traitent des thèmes suivants :

- Les questions soulevées par le système de gouvernance internationale de l'environnement
- Mobilisation, diffusion et usage de l'expertise scientifique
- Systèmes d'observation et d'alerte
- Mécanismes internationaux de suivi et de mise en œuvre des conventions internationales de protection de l'environnement
- Articulation entre les différentes échelles de gouvernance
- Le rôles des « parties prenantes » dans la gouvernance internationale de l'environnement
- L'ONUE dans l'architecture globale du système de gouvernance internationale de l'environnement
- Financement pour l'environnement et le développement

Responsable du projet : Benoît Martimort-Asso – [benoit.martimort-asso@iddri.org](mailto:benoit.martimort-asso@iddri.org)

## Auteurs

<b>Marc Pallemaerts</b> Chargé de cours à l'Université Libre de Bruxelles Président de l' <i>European Centre on Sustainable Policies for Human and Environmental Rights</i> ECOSPHERE 29, rue des Pierres 1000 Bruxelles Belgique <a href="mailto:marc.pallemaerts@vub.ac.be">marc.pallemaerts@vub.ac.be</a>	<b>Marlène Moreau</b> <i>European Centre on Sustainable Policies for Human and Environmental Rights</i> ECOSPHERE 29, rue des Pierres 1000 Bruxelles Belgique
---	--

*Les propos contenus dans ce document n'engagent que leurs auteurs  
et en aucune manière l'institution à laquelle ils appartiennent.*

# Sommaire

1. Introduction .....	4
2. Approche de la notion de « parties prenantes » .....	5
Définition du concept de « parties prenantes » .....	5
Les parties prenantes identifiées par le programme « Action 21 » adopté par la Conférence de Rio (1992) .....	6
Les femmes .....	6
Les enfants et les jeunes .....	6
Les travailleurs et leurs syndicats .....	7
Les agriculteurs .....	7
La communauté scientifique et technique .....	7
Le commerce et l'industrie .....	8
Les collectivités locales .....	8
Les populations et communautés autochtones .....	8
Les organisations non gouvernementales .....	9
Les organisations non gouvernementales comme acteurs principaux de la société civile au niveau international : essai de définition .....	9
3. Les différents rôles des parties prenantes dans la formulation et la mise en œuvre des politiques internationales de l'environnement .....	11
Analyse du rôle effectivement joué par les différentes composantes de la société civile et de ses implications pour la gouvernance de l'environnement .....	11
Fonction d'alerte .....	11
Fonction d'expertise et de soutien aux gouvernements .....	11
Fonction de légitimation .....	11
Fonction de sensibilisation, d'éducation et d'information du public .....	12
Contribution à l'élaboration de solutions et à la production de nouvelles normes environnementales .....	12
Contribution à la mise en œuvre des politiques .....	12
Contribution à l'évaluation et au suivi des politiques et au contrôle du respect des engagements des Etats .....	13

Contribution au financement des politiques au côté ou indépendamment des Etats .	13
Droit d'interpellation et capacité de recours ou d'intervention des ONG devant des organes de contrôle du respect des engagements et de règlement des différends.....	14
Critiques formulées à l'égard du rôle des ONG .....	15
Conclusion : les acteurs non gouvernementaux comme source d'innovation .....	16
4. Pratiques et références existantes dans les organisations du système des Nations Unies .....	17
Pratique des organes principaux institués par la Charte des Nations Unies .....	17
Pratique de l'Assemblée Générale et de ses organes subsidiaires.....	17
La pratique du Conseil Economique et Social et de ses organes subsidiaires.....	20
Vers une procédure d'accréditation unique et dépolitisée ? .....	23
La pratique du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).....	23
5. La pratique des agences spécialisées ayant des compétences dans le domaine de l'environnement et certains autres domaines liés au développement durable.....	26
L'Organisation Internationale du Travail (OIT) .....	26
L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) .....	27
L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) .....	29
L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) :.....	30
6. Pratiques et références existantes dans certaines organisations intergouvernementales indépendantes du système des Nations Unies.....	32
L'Organisation des Etats Américains (OEA) .....	32
Le Conseil de l'Europe.....	33
L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) .....	33
7. Pratiques et références existantes dans certaines conventions multilatérales environnementales .....	35
Conventions mondiales .....	35
Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC): ..	35
Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD): .....	37
Conventions régionales .....	38
Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (Convention OSPAR) .....	38
Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus) .....	39
8. Conclusion: pistes pour une meilleure insertion des acteurs non gouvernementaux dans le système de gouvernance mondiale de l'environnement .....	42
Schémas institutionnels dans lesquels les acteurs non gouvernementaux pourraient contribuer, aux côtés des Etats, au fonctionnement d'une organisation des Nations Unies de l'environnement .....	42
Conditions d'exercice et de légitimité internationale d'une plus grande participation de la société civile : .....	44

## **1. Introduction**

1. L'objet du présent rapport est d'étudier le rôle des « parties prenantes » dans la gouvernance internationale de l'environnement, afin de formuler des propositions sur la façon dont ce rôle pourrait être développé plus avant et mieux organisé, voire institutionnalisé, et de fournir des éléments de réflexion au débat en cours. Après avoir cerné la notion de « parties prenantes » (2), nous examinerons d'abord les fonctions de ces parties prenantes dans la formulation et la mise en œuvre des politiques internationales de l'environnement, en mettant l'accent sur le rôle effectivement joué par les différentes composantes de la société civile et les sources d'innovation que cette participation d'acteurs non gouvernementaux peut représenter (3). Ensuite, nous passerons en revue les pratiques et références existantes dans les organisations du système des Nations Unies (4), dans certaines organisations intergouvernementales non liées au système des Nations Unies (5) et dans certaines conventions multilatérales relatives à la protection de l'environnement (6). Sur cette base, nous tenterons de formuler en conclusion quelques propositions pour une meilleure insertion des parties prenantes dans le système de gouvernance mondiale de l'environnement et pour l'institutionnalisation éventuelle de leur participation dans une nouvelle organisation internationale pour l'environnement. (7)

## 2. Approche de la notion de « parties prenantes »

### **Définition du concept de « parties prenantes »**

2. Qui sont les « parties prenantes » aux processus de gouvernance mondiale de l'environnement? Le terme « parties prenantes », traduction de la locution anglaise « stakeholders », n'est pas un concept juridique aux contours précis. Il convient donc d'abord de préciser sa portée. D'un point de vue étymologique, il est possible de définir les parties prenantes comme toutes les parties prenant part aux processus délibératifs et décisionnels des institutions internationales. Les premières parties concernées par ces processus sont bien évidemment les Etats membres de ces institutions. Mais la notion de « parties prenantes » vise à élargir le cercle des parties concernées au-delà des seuls participants étatiques qui participent formellement aux processus décisionnels. Ainsi, si les Etats restent les premières parties prenantes, l'accent dans les travaux sur l'élargissement de la participation aux processus de gouvernance mondiale est mis sur les autres parties prenantes que les Etats. Ainsi, le « Groupe de personnalités éminentes » sous la présidence de l'ancien Président du Brésil, Fernando Henrique Cardoso, qui a été chargé par le Secrétaire général Kofi Annan d'établir une étude sur les relations entre l'organisation des Nations Unies et la société civile, propose de classer les parties prenantes en trois grandes catégories: les Etats, le secteur privé et la société civile.<sup>1</sup>

3. Les Etats ont formellement la qualité de membre ou partie contractante et sont représentés dans les organes des institutions internationales par leurs gouvernements centraux. Cependant, d'autres structures étatiques et mandataires publics peuvent également être considérés comme parties prenantes tels les représentants élus, y compris les parlements, les autorités locales et leurs associations internationales respectives.

4. Le secteur privé, quant à lui, est constitué, d'après le rapport Cardoso, par des sociétés, des fédérations d'entreprises, des associations d'employeurs et des groupes de pression des industriels. Le statut des fondations philanthropiques financées par les entreprises est moins évident. Certains les considèrent comme faisant partie du secteur privé, alors que d'autres analyses les incluent dans la société civile. Bien que le secteur privé comprenne les petites et moyennes entreprises, certaines d'entre elles, toujours selon le rapport Cardoso, ont parfois aussi des caractéristiques qui les rapprochent davantage de la société civile.<sup>2</sup>

5. Enfin, la troisième catégorie de parties prenantes identifiée par le rapport Cardoso, est la société civile. La notion de société civile est, elle aussi, une notion mal définie et sujette à de multiples interprétations. Certaines typologies considèrent que le secteur privé fait partie de la société civile. L'interprétation la plus commune de la notion de société civile – celle qui a également été adoptée par le groupe Cardoso – en exclut cependant tant la sphère du marché que celle de l'Etat. La société civile est ainsi définie comme une sphère de la vie sociale qui serait publique mais non étatique, excluant donc tant les activités gouvernementales que commerciales. Ce terme ne couvre dès lors ni les activités à but lucratif (secteur privé), ni l'action des pouvoirs publics (secteur public). Les personnes et organisations pouvant être comprises dans cette catégorie sont fort diverses. Le rapport Cardoso regroupe sous ce vocable les associations de citoyens, auxquelles ceux-ci ont décidé d'adhérer pour promouvoir leurs intérêts, leurs idées et leurs idéologies, les organisations de masse, les syndicats, les associations professionnelles, les mouvements sociaux, les organisations de peuples autochtones, les organisations religieuses et spirituelles, les associations d'universitaires et les organisations non gouvernementales (ONG) d'intérêt public.<sup>3</sup>

6. Dans le contexte de gouvernance environnementale, les ONG sont les acteurs les plus prééminents. Les ONG impliquées dans la protection de l'environnement sont également fort diverses : il peut s'agir de groupes locaux, nationaux, régionaux, ou même internationaux, dont les actions concernent la protection de l'environnement, mais aussi le développement durable, la lutte contre la pauvreté, le bien-

---

<sup>1</sup> Rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'organisation des Nations Unies et la société civile, Doc. A/58/817, 11 juin 2004, p. 15. (ci-après : « Rapport Cardoso ») Voir aussi: "The diversity of actors within the UN System", Background paper for the Secretary-General's Panel of Eminent Persons on Civil Society and UN Relationships, <http://www.un.org/reform/pdfs/categories.htm>

<sup>2</sup> Rapport Cardoso, *op. cit.*, p. 16.

<sup>3</sup> *Ibid.*

être animal, ou d'autres actions encore. S'agissant de la catégorie de parties prenantes la plus souvent évoquée et dont les relations avec les structures intergouvernementales sont les plus formalisées, nous analyserons plus avant sa définition exacte ainsi que les chevauchements et distinctions entre cette catégorie et les autres composantes de la société civile.

### ***Les parties prenantes identifiées par le programme « Action 21 » adopté par la Conférence de Rio (1992).***

7. La diversité de la société civile et l'apport que celle-ci peut apporter lors des processus de décision intergouvernementaux relatifs au développement durable ont été explicitement reconnus par la communauté internationale dans le programme « Action 21 » issu du sommet de Rio, mieux connu sous son intitulé anglais « Agenda 21 ». Si ce document, adopté en 1992, n'utilise pas encore le terme « société civile », il reconnaît néanmoins expressément différentes composantes de la société civile comme faisant partie des « principaux groupes » dont le rôle doit être « renforcé » en vue d'une « réalisation effective » des objectifs d'un développement durable qu'il énonce. En effet, selon Action 21, la réalisation de ces objectifs sera « fonction du degré d'engagement et de participation réelle de tous les groupes sociaux ».<sup>4</sup> Il s'agit d'« instaurer un partenariat social réel en faveur des efforts déployés en commun en vue d'un développement durable ».<sup>5</sup> Action 21 identifie spécifiquement les « principaux groupes » suivants et consacre un chapitre entier à chacun d'entre eux : les femmes, les enfants et les jeunes, les travailleurs et leurs syndicats, les agriculteurs, la communauté scientifique et technique, le commerce et l'industrie, les collectivités locales, les populations autochtones et leurs communautés et les organisations non gouvernementales. Parmi ces groupes sociaux, la plupart font partie de la société civile, telle que définie dans le rapport Cardoso, mais deux (les collectivités locales et le commerce et l'industrie) appartiennent à d'autres catégories analytiques (le secteur public et le secteur privé). Une controverse existe toutefois concernant la question de savoir s'il est opportun d'inclure le secteur commercial et l'industrie dans les « groupes principaux » au sens d'Action 21. Comme il a été constaté plus haut, Action 21 semble les considérer comme une composante de la société civile, tandis que d'autres estiment que le secteur privé ne devrait pas en faire partie.<sup>6</sup> Toujours est-il que, depuis Rio, « [l]e discours sur les 'grands groupes' est devenu la norme non seulement pour les activités permanentes de la Commission du développement durable mais aussi pour d'autres activités des Nations Unies. »<sup>7</sup>

#### ***Les femmes***

8. Le chapitre 24 d'Action 21 vise tant les femmes en tant qu'individus que leurs organisations sociales propres. Il y est question de mesures pour favoriser l'intégration complète et effective des femmes, sur un pied d'égalité, à toutes les activités de développement ainsi que leur participation à la gestion des écosystèmes et à la lutte contre la dégradation de l'environnement. Il est question, notamment, de « mesures visant à renforcer les organismes, les organisations non gouvernementales et les groupes de femmes et à les doter de moyens leur permettant de mieux contribuer à un développement durable ».<sup>8</sup> Au niveau du système des Nations Unies, Action 21 recommande d'étudier « comment faire participer les femmes aux programmes et décisions concernant le développement durable ».<sup>9</sup>

#### ***Les enfants et les jeunes***

9. Dans le chapitre 25 d'Action 21, il est question de mesures pour encourager la participation des jeunes, tant à titre individuel que collectif, à la protection de l'environnement et à la promotion du développement économique et social, et leur permettre de prendre « une part active à toutes les décisions

---

<sup>4</sup> Action 21, Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Nations Unies, New York, 1993, Doc. A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I), pp. 7-495, § 23.1 (ci-après : « Action 21 »)

<sup>5</sup> *Ibid.*, § 23.4

<sup>6</sup> B. Gemmill & A. Bamidele-Izu, « The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance », *Global Environmental Governance, Options and Opportunities*, Yale Center for Environmental Law and Policy, 2002, p. 80

<sup>7</sup> *Le système des Nations Unies et la société civile—Inventaire et analyse des pratiques*, Document d'information à l'intention du Groupe de personnalités éminentes, créé par le Secrétaire général, chargé des relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, New York, mai 2003, p. 8.

<sup>8</sup> Action 21, § 24.3(b)

<sup>9</sup> *Ibid.*, § 24.9

qui touchent à leur vie actuelle et à leur avenir. »<sup>10</sup> En effet, les jeunes représentent près de 30 % de la population mondiale. C'est pourquoi il est considéré « indispensable d'associer la jeunesse d'aujourd'hui aux décisions en matière d'environnement et de développement et à l'application des programmes, pour assurer la réussite à long terme d'Action 21. »<sup>11</sup> Plus concrètement, Action 21 recommande d' « encourager la création de mécanismes visant à faire participer les jeunes à tous les processus de prise de décisions de l'Organisation [des Nations Unies], afin de pouvoir influer sur ces derniers ». Le rôle privilégié des « réseaux, organisations nationales et organisations non gouvernementales de jeunes » à cet égard est souligné.<sup>12</sup>

#### *Les travailleurs et leurs syndicats*

10. Selon le chapitre 29 d'Action 21, les travailleurs « se trouveront au premier rang des groupes concernés » par l'action en faveur d'un développement durable et « les syndicats qui les représentent ont un rôle capital à jouer en vue de faciliter la réalisation d'un développement durable ».<sup>13</sup> L'accent est mis particulièrement sur les « réseaux qu'ils ont tissés entre eux et [le] nombre élevé de leurs adhérents », ainsi que sur les « principes établis de la négociation tripartite [qui] constituent une base à partir de laquelle pourra se développer la coopération, dans la mise en oeuvre du développement durable, entre les salariés et leurs représentants, l'Etat et le patronat. »<sup>14</sup> Il est recommandé aux gouvernements et aux employeurs de veiller « à ce que les syndicats soient en mesure de prendre une part active aux décisions » relatives à l'environnement et au développement à tous les niveaux<sup>15</sup> et aux syndicats de « jouer un rôle actif dans les activités des organisations internationales et régionales en vue du développement durable, particulièrement à l'intérieur du système des Nations Unies ».<sup>16</sup>

#### *Les agriculteurs*

11. Le chapitre 32 d'Action 21 souligne l'importance des activités agricoles et de la population rurale du point de vue des objectifs d'un développement durable. Il appelle à « accroître la participation des agriculteurs et agricultrices à la conception et à l'exécution des politiques (...) par l'intermédiaire des organismes qui les représentent »<sup>17</sup> et à appuyer la création et le fonctionnement des organisations d'agriculteurs.<sup>18</sup> Les organismes internationaux s'occupant de politique agricole et de développement rural sont expressément invités à « faire participer à leurs travaux les agriculteurs et les organismes qui les représentent, selon que de besoin ».<sup>19</sup>

#### *La communauté scientifique et technique*

12. Cette catégorie est définie de manière assez large par le chapitre 31 d'Action 21. Elle comprend non seulement les chercheurs mais aussi d'autres catégories professionnelles tels les ingénieurs, les architectes, les urbanistes et autres professionnels et « décideurs ». Le but poursuivi par Action 21 est notamment d'améliorer la communication et la coopération entre la communauté scientifique et technique, d'une part, et les décideurs politiques et le grand public, d'autre part. A cette fin, le programme recommande d' « étendre et ouvrir le processus décisionnel » et de promouvoir « une coopération à tous les niveaux entre la communauté scientifique et technique et les décideurs ».<sup>20</sup> S'agissant du niveau international, il faut noter particulièrement une recommandation tendant à « renforcer les activités de conseil au plus haut niveau de l'Organisation des Nations Unies et d'autres organisations internationales,

---

<sup>10</sup> Action 21, § 25.2

<sup>11</sup> *Ibid.*, § 25.1

<sup>12</sup> *Ibid.*, § 25.9(g)

<sup>13</sup> *Ibid.*, § 29.1

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> *Ibid.*, § 29.5

<sup>16</sup> *Ibid.*, § 29.11(c)

<sup>17</sup> *Ibid.*, § 32.5(f)

<sup>18</sup> *Ibid.*, § 32.6(e) et § 32.7

<sup>19</sup> *Ibid.*, § 32.9

<sup>20</sup> *Ibid.*, § 31.3(a)

afin d'intégrer le savoir-faire scientifique et technique aux politiques et stratégies de développement durable ».<sup>21</sup>

#### *Le commerce et l'industrie*

13. Le chapitre 30 d'Action 21 propose de renforcer le rôle du secteur commercial et de l'industrie, au motif que « ce sont les activités de ces deux secteurs qui contribuent principalement à accroître la prospérité, objectif majeur du processus de développement »<sup>22</sup> et que « les politiques et les activités commerciales et industrielles, y compris celles des sociétés transnationales, peuvent jouer un grand rôle en ce qui concerne la réduction des répercussions sur l'utilisation des ressources et sur l'environnement ».<sup>23</sup> C'est pourquoi « le commerce et l'industrie, y compris les sociétés transnationales et les organisations qui les représentent, doivent participer pleinement à la réalisation et à l'évaluation des activités relatives au programme Action 21 ».<sup>24</sup> Dans cette optique, il est notamment recommandé aux organismes des Nations Unies d' « améliorer les mécanismes concernant les apports du commerce et de l'industrie et les processus de formulation des politiques et des stratégies afin de veiller à ce que les considérations écologiques occupent une plus grande place dans les investissements étrangers ».<sup>25</sup>

#### *Les collectivités locales*

14. La participation et la coopération des collectivités locales est également considérée comme « un facteur déterminant pour atteindre les objectifs du programme [Action 21] » et le chapitre 28 du document lui est consacrée. En effet, il est essentiel que les collectivités locales « apportent leur concours à l'application des politiques de l'environnement adoptées à l'échelon national ou infranational ».<sup>26</sup> Leur rôle dépasse cependant celui de simples agents d'exécution. Ainsi, « les collectivités locales de tous les pays devraient être encouragées à assurer l'exécution et le suivi de programmes visant à assurer la représentation des femmes et des jeunes dans les processus de prise de décisions, de planification et d'exécution ».<sup>27</sup> Action 21 appelle à la mise en place d'un véritable « partenariat » entre les collectivités locales et les organismes internationaux compétents « tels que le PNUD, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (...), le PNUE, la Banque mondiale, les banques régionales, l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (...) et autres partenaires appropriés dans le but de mobiliser un appui international accru au bénéfice des programmes des collectivités locales » dans le domaine du développement durable.<sup>28</sup>

#### *Les populations et communautés autochtones*

15. Selon le chapitre 26 d'Action 21, « vu les rapports existant entre l'environnement naturel et son développement durable et le bien-être culturel, social et physique des populations autochtones, les efforts nationaux et internationaux déployés en vue d'un développement durable et écologiquement rationnel devraient reconnaître, intégrer, promouvoir et renforcer le rôle de ces populations et de leurs communautés ».<sup>29</sup> Cependant, les recommandations concrètes formulées dans Action 21 concernant la participation des autochtones aux processus décisionnels internationaux sont fort timides. Ceci est vraisemblablement dû à la réticence de bon nombre de gouvernements de donner à ces populations un accès direct aux enceintes internationales et à la volonté de ces gouvernements de conserver l'entièr maîtrise de l'organisation de la participation des communautés autochtones à la vie politique au niveau national. C'est pourquoi les dispositions pertinentes d'Action 21 contiennent de nombreuses qualifications : « Les organismes des Nations Unies, les autres organisations internationales de développement et de financement et les gouvernements devraient, avec la participation active des populations autochtones et de leurs communautés, prendre, s'il y a lieu, [des] mesures (...) visant notamment à intégrer les valeurs, les conceptions et les connaissances des populations autochtones (...) »

---

<sup>21</sup> Action 21, § 31.4(d)

<sup>22</sup> *Ibid.*, § 30.1

<sup>23</sup> *Ibid.*, § 30.2

<sup>24</sup> *Ibid.*, § 30.1

<sup>25</sup> *Ibid.*, § 30.28

<sup>26</sup> *Ibid.*, § 28.1

<sup>27</sup> *Ibid.*, § 28.2(d)

<sup>28</sup> *Ibid.*, § 28.4

<sup>29</sup> *Ibid.*, § 26.1

aux politiques et programmes en matière de gestion des ressources et aux autres politiques et programmes susceptibles de les concerter. »<sup>30</sup> Plus spécifiquement, il est recommandé aux organismes internationaux d' « organiser des réunions annuelles de coordination interorganisations en consultation avec les gouvernements et les organisations autochtones, s'il y a lieu, et mettre au point une procédure dans le cadre des organismes opérationnels afin d'aider les gouvernements à veiller à ce que les vues des populations autochtones soient incorporées de façon cohérente et coordonnée dans la conception et l'application des politiques et programmes. »<sup>31</sup>

#### *Les organisations non gouvernementales*

16. Le chapitre 27 d'Action 21 traite, quant à lui, du rôle des organisations non gouvernementales. D'après ce texte, « Les organisations non gouvernementales, y compris les organisations sans but lucratif représentant les groupes visés dans la présente section d'Action 21 [Section III : Renforcement du rôle des principaux groupes] possèdent une expérience, une compétence et des capacités solides et diverses dans des domaines qui présentent un grand intérêt pour l'application et le suivi de programmes de développement durable écologiquement rationnels et socialement responsables, tels que ceux qui sont proposés dans le programme Action 21 ».<sup>32</sup> Outre ces éléments de définition, Action 21 met particulièrement l'accent sur l'indépendance de ces organisations : « *l'indépendance est une qualité majeure de ces organisations et l'une des conditions d'une participation effective* ». La définition implicite des ONG proposée par Action 21 est donc plutôt vague. C'est pourquoi nous nous attacherons, dans la prochaine section, à mieux définir et circonscrire cette composante importante de la société civile.

#### ***Les organisations non gouvernementales comme acteurs principaux de la société civile au niveau international : essai de définition***

17. Définir les ONG n'est pas une tâche aisée, car malgré leur point commun qui est d'être « non gouvernementales », il est difficile de préciser, du fait de la complexité et extrême diversification de ce phénomène social, ce que recouvre exactement la notion d'ONG. Leurs activités incluent en effet tous les domaines d'activités de la vie économique et sociale. Ces activités ont également un champ d'application très étendu : ces dernières peuvent en effet s'exercer à l'échelon de la communauté immédiate, d'une ville ou d'une région, mais elles peuvent également s'exercer au niveau de l'ensemble d'un pays ou même au niveau mondial. En outre, tandis que certaines ONG sont de grandes institutions avec un personnel nombreux et des budgets importants, d'autres ne regroupent que quelques volontaires bénévoles. Le profil des membres et des adhérents peut également varier de manière importante : ceux-ci peuvent représenter le grand public, certaines catégories socio-professionnelles ou encore des milieux politiques ou même religieux. Ensuite, certaines ONG internationales sont des institutions fortement centralisées, tandis que d'autres sont des fédérations d'ONG nationales relativement autonomes. Enfin, certaines ONG internationales sont composées de membres collectifs, tandis que d'autres n'ont que des membres individuels.<sup>33</sup>

18. Malgré ces différences, certains auteurs et organisations se sont aventurés dans la recherche d'une définition regroupant ces différentes formes d'ONG.

19. Dès 1950, dans un projet de convention, l'Institut de Droit International définit les « associations internationales » comme « des groupements de personnes ou de collectivités, librement créées par l'initiative privée, qui exercent, sans esprit de lucre, une activité internationale d'intérêt général, en dehors de toute préoccupation d'ordre exclusivement national ».<sup>34</sup>

20. La définition donnée par la Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, adoptée le 24 avril 1986 et entrée en vigueur en janvier 1991, est plus précise. Cette convention, élaborée dans l'enceinte du Conseil de l'Europe, prévoit en effet que les associations, fondations et autres institutions privées doivent remplir les conditions suivantes pour pouvoir être qualifiées d' « organisations internationales non gouvernementales » : avoir un

---

<sup>30</sup> Action 21, § 26.5

<sup>31</sup> *Ibid.*, § 26.5(a)

<sup>32</sup> *Ibid.*, §27.3

<sup>33</sup> Y. Beigbeder, *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p.7

<sup>34</sup> Projet de Convention de l'IDI relatif aux conditions d'attribution d'un statut international à des associations, sous la direction de S. Bastid en 1950.

but non lucratif d'utilité internationale; avoir été créées par un acte relevant du droit interne d'un Etat; exercer une activité effective dans au moins deux Etats; avoir leur siège statutaire sur le territoire d'un Etat Partie et leur siège réel sur le territoire de cette Partie ou d'une autre Partie.<sup>35</sup>

21. Face à la diversité des définitions implicites et en l'absence d'une définition officielle explicite acceptée au niveau universel, les organisations internationales utilisent toute une série de critères afin de déterminer si un acteur non étatique peut être considéré comme une ONG à leurs yeux. Citons comme critères principaux<sup>36</sup>:

22. L'acte fondateur : Les ONG sont créées par des particuliers, et obéissent au formalisme juridique interne. En aucun cas cette création ne doit résulter d'un accord entre gouvernements. On se trouverait en effet dans cette hypothèse face à une organisation intergouvernementale.

23. Le critère d'indépendance : Les ONG ne doivent donc être soumises à aucun contrôle gouvernemental. Ainsi, même s'il est admis que les ONG puissent comprendre parmi leurs adhérents des personnes de droit public ou des gouvernements, ou être financées en partie par ces derniers, ceux-ci ne peuvent en aucune manière influencer l'indépendance de vue et d'expression de l'organisation.

24. L'organisation de base : L'ONG doit pouvoir assurer une certaine représentativité de ses membres, et une certaine transparence concernant ses activités. On remarque cependant que beaucoup d'ONG ne remplissent pas cette condition. Ceci peut néanmoins se justifier par le fait qu'il s'agit d'acteurs privés et que la légitimité démocratique n'est donc pas nécessairement requise. C'est peut-être d'ailleurs pour cette raison que beaucoup d'organisations internationales n'appliquent pas un tel critère.

25. L'absence de but lucratif et la réalisation d'un but d'intérêt général international : Ce critère permet d'exclure toutes les organisations de nature privée dont l'objectif serait soit centré sur les problèmes internes d'un Etat, soit serait incompatible avec les principes des Nations unies tels que la paix, le respect des droits de l'homme, et le progrès économique, social et culturel. Ce critère n'exclut cependant pas les organisations oeuvrant pour la réalisation de tels objectifs d'intérêt général mais composées de personnes morales privées à but lucratif. Il s'avère en effet que le but d'une telle organisation dans ce cas n'est pas de faire des profits, mais bien de participer à une mission d'intérêt public international.<sup>37</sup>

26. Le soutien de l'organisation internationale : Ce critère a pour but d'empêcher que les opposants d'une institution utilisent la structure de cette dernière pour poursuivre leurs objectifs. Si ce critère peut se justifier pour des institutions qui ont un caractère constitutionnel, tel que le Conseil Economique et Social, il se justifie moins dans le cas d'institutions élaborant des règles sur des sujets plus spécifiques. Il comporte en outre le danger que les gouvernements l'utilisent pour empêcher la reconnaissance de groupes qui les critiquent.<sup>38</sup>

27. Expertise : Beaucoup d'institutions requièrent une expertise, une compétence ou une qualification particulière relative aux sujets dont s'occupe l'organisation internationale en question. Ce critère laisse cependant le champ libre à une large interprétation.

---

<sup>35</sup> Convention européenne sur la reconnaissance de la personnalité juridique des organisations internationales non gouvernementales, Conseil de l'Europe, No.124, 24 avril 1986, Art.1er.

<sup>36</sup>Pour une information plus détaillée : S. Oberthür, J. Werksmann et al., *Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Co-operation : Legal Basis and Practical Experience*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2002, p.22 et sv. ; G. Breton-Le Goff, *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruxlant/Yvon Blais, Bruxelles, 2001.

<sup>37</sup> G.Breton-Le Goff, *op.cit.*, p.14

<sup>38</sup> S. Oberthür, J. Werksmann et al., *op.cit.*, p.23

### **3. Les différents rôles des parties prenantes dans la formulation et la mise en œuvre des politiques internationales de l'environnement**

#### ***Analyse du rôle effectivement joué par les différentes composantes de la société civile et de ses implications pour la gouvernance de l'environnement***

##### *Fonction d'alerte*

28. En matière de protection de l'environnement, c'est la communauté scientifique qui joue un rôle essentiel dans l'identification des problèmes écologiques, leurs causes et effets, et la signalisation de ces problèmes à l'opinion publique et aux décideurs politiques. Si ce sont les scientifiques qui apportent les informations nécessaires au développement des politiques publiques au niveau national et international, les ONG ont très souvent une fonction d'alerte et de relais entre la communauté scientifique, d'une part, et l'opinion publique et les gouvernements de l'autre. Par leurs actions de vulgarisation des nouvelles connaissances scientifiques, de sensibilisation des citoyens et de médiatisation des problèmes, elles contribuent à les mettre à l'ordre du jour politique et font pression sur les administrations publiques et décideurs politiques. Par leur présence sur le terrain et leur proximité des citoyens, elles sont par ailleurs en mesure d'attirer l'attention des gouvernements et organisations internationales sur les situations locales qui sont révélatrices de l'état de l'environnement, des obstacles à la réalisation d'un développement durable et des éventuelles défaillances des politiques publiques.

##### *Fonction d'expertise et de soutien aux gouvernements*

29. Le rôle primordial de la communauté scientifique et technique en matière d'expertise est bien reconnu et souvent institutionnalisé tant au niveau national qu'international. Celui des ONG est moins bien connu et présente un caractère plus informel. De manière générale, une des fonctions que remplissent bon nombre d'ONG est de procurer des informations aux gouvernements et donc de compléter les informations dont ceux-ci disposent sur un sujet particulier. Les ONG disposent en effet d'une fonction d'expertise et d'analyse qui permet notamment de proposer des idées nouvelles et originales aux différents gouvernements dans des matières qui sont quelquefois très complexes, et pour lesquelles les représentants officiels des gouvernements en question n'ont souvent pas les connaissances spécialisées requises. Ces différentes analyses et expertises seront en effet basées sur l'expérience, la spécialisation et la connaissance dont ces ONG disposent dans le domaine particulier en cause. L'indépendance des ONG par rapport aux gouvernements et organisations intergouvernementales leur permet d'intervenir dans des situations dans lesquelles ces derniers ne peuvent généralement pas intervenir, pour des raisons politiques ou diplomatiques. D'autre part, les ONG peuvent également apporter une aide aux gouvernements les plus pauvres, qui peuvent difficilement participer sur un pied d'égalité par rapport aux autres aux négociations environnementales internationales. Il peut s'avérer utile en effet dans ce cas que les ONG aident à contrebalancer ces inégalités en procurant à ces gouvernements des informations et des analyses ou en les tenant au courant des négociations quand ces derniers n'ont pas eu la possibilité d'y assister faute de moyens suffisants.

##### *Fonction de légitimation*

30. L'expertise dont les ONG disposent renforce la qualité des débats, ce qui a pour conséquence de fournir une plus large légitimité aux décisions prises par les Etats au sein des enceintes intergouvernementales. Cette fonction de légitimation était déjà bien perçue même avant la conférence de Stockholm. En 1971, le Secrétaire général de cette conférence, Maurice Strong, déclarait à une réunion du comité préparatoire que les ONG « jouent un rôle très important à cause des contributions très diverses qu'elles peuvent apporter à la Conférence *et aussi parce que les gouvernements ont besoin du soutien de l'opinion publique* ».<sup>39</sup>

31. Depuis lors, la perception des ONG comme représentantes d'une nouvelle « société civile transnationale » n'a fait que se renforcer. Elles seraient là pour assurer une certaine « conscience » des problèmes, pour combler le manque de légitimité dont souffre parfois l'action des gouvernements qui sont suspectés par l'opinion publique de poursuivre d'autres intérêts que ceux qu'ils expriment. En effet, si on peut considérer que les gouvernements et les organisations internationales créées par eux bénéficient de

<sup>39</sup> Doc. A/CONF.48/PC.9, 26 février 1971, p. 39, § 107 (nous soulignons).

l'autorité pour prendre les décisions, ils ne sont pas toujours perçus comme possédant toute la légitimité nécessaire. En septembre 1994, le Secrétaire général des Nations Unies Boutros Boutros-Ghali ne déclarait-il pas que les ONG « sont une forme fondamentale de participation populaire dans le monde d'aujourd'hui. *Leur participation aux organisations internationales est, en quelque sorte, le garant de [leur] légitimité politique* »?

32. Cette fonction de légitimation, qui se justifie pleinement quand il s'agit de la compétence technique et scientifique des ONG, n'est cependant pas exempte de critiques pour certains. Ceux-ci accusent les ONG de n'être pas suffisamment démocratiques et de ne pas disposer de mécanismes de responsabilité. Ces critiques doivent cependant être nuancées, car même s'il est vrai que les organes directeurs des ONG ne sont souvent pas élus, ils doivent cependant rendre des comptes devant un conseil d'administration, une assemblée générale et/ou les membres de l'organisation. Ils doivent en outre s'assurer de pouvoir compter sur le support financier de leurs membres et donateurs, ceci à la différence des gouvernements qui sont financés de manière automatique par la taxation des citoyens.<sup>40</sup>

#### *Fonction de sensibilisation, d'éducation et d'information du public*

33. Nous avons déjà évoqué ci-dessus les campagnes de sensibilisation du public menées par les ONG pour alerter l'opinion publique de l'existence d'un problème d'environnement. Ces campagnes sont d'une grande importance car elles permettent à l'opinion publique de faire pression sur les pouvoirs publics à propos de la nécessité d'intervenir.

34. Outre ce rôle de sensibilisation, les ONG constituent également un relais entre les négociations internationales auxquelles elles assistent et le public. Elles ont en effet pris l'habitude de rediffuser largement l'information dont elles disposent, en sensibilisant les citoyens aux enjeux de ces négociations. Elles ont à cette fin créé des réseaux efficaces de relations et d'échanges que ce soit avec des partenaires ONG ou d'autres parties prenantes. A cet égard, l'émergence de nouveaux moyens de communication tels que l'internet ont considérablement facilité leur tâche.

#### *Contribution à l'élaboration de solutions et à la production de nouvelles normes environnementales*

35. Plusieurs parties prenantes contribuent activement au développement des politiques multilatérales et du droit international de l'environnement. La communauté scientifique et technique ne se limite pas à signaler les problèmes, mais participe également à la recherche de solutions. Le secteur privé intervient en sens divers en fonction de ses compétences techniques et de ses intérêts économiques. Par son savoir-faire et ses ressources financières et technologiques, il peut contribuer positivement à la conception et l'élaboration de solutions pratiques. Mais il peut aussi utiliser son pouvoir économique et ses relais politiques pour faire obstacle au développement de nouvelles politiques et normes environnementales qu'il perçoit comme une menace pour ses intérêts. Il est intéressant de constater que les acteurs du secteur privé ont de plus en plus souvent des stratégies divergentes par rapport aux questions à l'ordre du jour de la gouvernance internationale de l'environnement. Des coalitions d'entreprises peuvent se former tant pour s'opposer aux politiques publiques que pour soutenir leur développement, lorsque celui-ci est perçu comme une nouvelle opportunité économique pour certains secteurs d'activité économique.

36. Quant aux ONG, leur rôle effectif dépasse de plus en plus souvent la simple fonction d'alerte et de sensibilisation, pour s'étendre à l'élaboration concrète de solutions et de normes. Les ONG ne se limitent plus à faire pression sur les gouvernements mais proposent des solutions. Elles apportent une expertise propre et participent activement aux négociations, sinon formellement, du moins par l'intermédiaire de relais gouvernementaux. Bon nombre de politiques et conventions environnementales multilatérales adoptées par les gouvernements ont été fortement influencées par le travail conceptuel et les conseils juridiques et scientifiques de certaines ONG spécialisées.

#### *Contribution à la mise en œuvre des politiques*

37. Comme le souligne Action 21, toutes les parties prenantes ont un rôle à jouer dans la mise en œuvre des politiques nationales et internationales. Les contributions spécifiques que peuvent et doivent apporter les différents « groupes principaux » ont déjà été évoquées ci-dessus et ne doivent pas être

---

<sup>40</sup> James A. Paul, "NGOs and Global Policy-Making", *Global Policy Forum*, June 2000

répétées ici. Nous nous limiterons dès lors à évoquer quelques mécanismes et instruments particuliers par lesquels les Etats et organisations internationales cherchent à associer d'autres parties prenantes à la mise en œuvre de leurs politiques de protection de l'environnement et de développement durable.

38. Depuis longtemps, de nombreuses organisations et institutions intergouvernementales actives dans le domaine de la coopération au développement et de l'aide humanitaire associent les ONG à leurs activités opérationnelles. Des ONG locales, nationales et internationales sont chargées de la mise en œuvre de certains projets et actions sur le terrain, selon des modalités arrêtées par les organes directeurs des bailleurs de fonds internationaux. Ainsi, par exemple, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a une longue pratique de collaboration avec des ONG principalement nationales comme « agents d'exécution » de ses projets.<sup>41</sup> Plus récemment, cette technique de mise en œuvre de politiques internationales sur le terrain par l'intermédiaire d'ONG a également été étendue au domaine de la protection de l'environnement. Notons à cet égard la participation d'ONG à de nombreux projets du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) administré par la Banque mondiale. Selon une publication du FEM, plus de 700 ONG participent actuellement à ses opérations en tant que « co-exécutrices de projets ou prestataires de services ».<sup>42</sup> Ce type de pratique peut aboutir à une certaine instrumentalisation et perte d'indépendance des ONG concernées.

39. Un autre développement récent est l'association du secteur privé à la mise en œuvre d'accords multilatéraux environnementaux. L'exemple type est le rôle que les entreprises (« entités juridiques ») peuvent jouer dans l'application des mécanismes dits de « flexibilité » du Protocole de Kyoto, tels la Mise en œuvre conjointe et le Mécanisme de développement « propre ».

40. Le Sommet mondial du développement durable à Johannesburg en 2002 a consacré l'émergence des « partenariats » entre divers acteurs gouvernementaux, intergouvernementaux et non gouvernementaux comme nouveau mode de mise en œuvre des objectifs du développement durable au moyen d'une collaboration volontaire entre différentes parties prenantes. Ce type nouveau de coopération a donné lieu à de vifs débats dans le cadre du processus préparatoire du Sommet,<sup>43</sup> et des lignes directrices et critères ont été fixés par la Commission du développement durable à sa 11<sup>ème</sup> session et ensuite entérinés par ECOSOC pour mieux encadrer ces partenariats et assurer leur transparence.<sup>44</sup>

#### *Contribution à l'évaluation et au suivi des politiques et au contrôle du respect des engagements des Etats*

41. Les ONG ont rapidement perçu l'opportunité que pouvait représenter pour leurs objectifs et stratégies l'utilisation des enceintes internationales comme instrument de pression sur les Etats et plus particulièrement l'évaluation systématique sur le terrain du respect, par les Etats, des engagements internationaux, à caractère politique ou juridique, pris par ceux-ci dans ces enceintes. Elles ont ainsi spontanément pris le rôle de « contrôleurs » officieux du respect de ces engagements et pris l'habitude de publier et communiquer aux organes internationaux compétents les résultats de leurs investigations. Même en dépit de l'absence d'un quelconque mandat officiel, ces rapports non gouvernementaux généralement non sollicités contribuent au suivi des politiques internationales et sont perçus tant par les gouvernements que par les organisations intergouvernementales elles-mêmes comme une source d'information utile. Comme nous le verrons plus loin, certaines enceintes et instruments internationaux ont même pris des mesures pour institutionnaliser et formaliser d'une certaine manière cet apport des acteurs non gouvernementaux au suivi de la mise en œuvre de leurs politiques, en créant des procédures spéciales à cet effet (voir *Droit d'interpellation et capacité de recours ou d'intervention des ONG devant des organes de contrôle du respect des engagements et de règlement des différends*).

#### *Contribution au financement des politiques au côté ou indépendamment des Etats*

42. Si les ressources fiscales mobilisées par les Etats restent, directement ou indirectement, la principale source de financement des politiques publiques internationales, les gouvernements et

---

<sup>41</sup> Voir United Nations Development Programme, "UNDP Procedures for Project Execution by NGOs", 1998.

<sup>42</sup> Fonds pour l'environnement mondial, *Le FEM... Des partenariats dynamiques. De vraies solutions*, Washington, 2002, p. 13.

<sup>43</sup> Voir M. Pallemaerts, "Is Multilateralism the Future? Sustainable Development or Globalisation as 'A Comprehensive Vision of the Future of Humanity'", *Environment, Development and Sustainability*, 2003, pp. 275-295.

<sup>44</sup> ECOSOC, Résolution 2003/61 du 25 juillet 2003, Doc. E/2003/INF/2/Add.4, p. 159, §§ 22-23.

organisations intergouvernementales ressentent nettement les conséquences néfastes de leurs contraintes budgétaires pour la mise en œuvre effective de ces politiques. C'est pourquoi ils entreprennent de plus en plus d'efforts en vue de mobiliser des ressources financières provenant d'autres sources, qu'il s'agisse du secteur privé ou même de certaines ONG. Dans le secteur de la coopération au développement, l'utilisation de différentes techniques de co-financement est depuis bien longtemps établie. Des modes de financement similaires se développent actuellement dans d'autres secteurs du développement durable, dont les politiques d'environnement. L'émergence et la légitimation intergouvernementale des « partenariats » dits de « Type II » entre les secteurs public et privé à l'appui des politiques multilatérales négociées dans les enceintes onusiennes à l'occasion du sommet de Johannesburg en 2002 est l'une des manifestations de ce phénomène.<sup>45</sup>

*Droit d'interpellation et capacité de recours ou d'intervention des ONG devant des organes de contrôle du respect des engagements et de règlement des différends*

43. Ce rôle des ONG est particulièrement développé dans le domaine de la défense des droits de l'homme, mais commence à s'affirmer de plus en plus dans celui de la protection de l'environnement. Il convient de distinguer un droit d'interpellation au sens politique, d'un droit d'intervention ou de recours dans le cadre de procédures formelles de contrôle du respect des engagements et de règlement des différends. Le premier est plus commun et plus généralement accepté que le second.

44. De nombreuses ONG participant en qualité d'observateurs aux réunions internationales utilisent cette tribune pour interpeller les gouvernements sur leurs politiques nationales et positions internationales et parfois même pour dénoncer le non-respect, par certains Etats, d'engagements internationaux spécifiques. Elles le font dans l'espérance que la pression de l'opinion publique internationale et des « pairs » (des autres gouvernements impliqués dans l'enceinte en question) influencera la politique des Etats visés.

45. Dans un nombre croissant de cas, les régimes internationaux, régionaux ou mondiaux en matière d'environnement prévoient des procédures plus ou moins formelles de contrôle du respect des engagements des Etats participants. Généralement, ces procédures ne peuvent pas être déclenchées par des acteurs non étatiques, à l'exception parfois du secrétariat de l'organisation ou de la convention en question. Dans le domaine des droits de l'homme, en revanche, les dispositions permettant à ces acteurs soit de déclencher divers types de procédure d'évaluation et de contrôle des pratiques étatiques, soit d'intervenir à des titres divers dans de telles procédures, sont de plus en plus communes, tant au niveau régional que mondial.

46. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, par exemple,<sup>46</sup> les ONG peuvent offrir une assistance juridique ou un soutien financier, et peuvent également représenter juridiquement des personnes ou des groupes de personnes qui souhaitent introduire un recours devant la Cour européenne des Droits de l'Homme. Dans certaines circonstances, les ONG peuvent être invitées à fournir à la Cour des informations visant à contribuer à l'analyse des questions soulevées. En outre, dans la Convention européenne des Droits de l'Homme telle qu'amendée par le Protocole n° 11, l'article 36, paragraphe 2, prévoit explicitement la possibilité d'une intervention écrite ou orale d'une tierce partie, c'est-à-dire «toute personne qui n'est pas le requérant» sur invitation du Président de la Cour. On distingue donc l'intervention *amicus curiae* par laquelle l'«ami de la Cour» n'a pas d'intérêt propre dans la solution du litige et ne propose ses services que dans le but d'aider le juge dans l'accomplissement de sa tâche, et l'intervention *sensu stricto* par laquelle l'association intervient pour défendre un intérêt propre.<sup>47</sup>

47. La Charte sociale européenne, autre instrument du Conseil de l'Europe, fournit un autre exemple d'une telle participation. Celle-ci prévoit une procédure permettant aux ONG internationales dotées du statut consultatif figurant sur une liste particulière, parmi d'autres organisations, de saisir le Comité européen des droits sociaux lorsqu'elles estiment que la Charte n'est pas respectée.

---

<sup>45</sup> Voir J. Nelson, *Building Partnerships : Cooperation between the United Nations System and the Private Sector*, United Nations, New York, 2002.

<sup>46</sup> Site du Conseil de l'Europe; «Qui, mieux que le monde associatif, exprime les préoccupations des simples citoyens de l'Europe? », [http://www.coe.int/T/f/ONG/Public/Page\\_d'accueil/](http://www.coe.int/T/f/ONG/Public/Page_d'accueil/)

<sup>47</sup> Pour une analyse détaillée des possibilités d'intervention des associations devant la Cour européenne des Droits de l'Homme, voir O. De Schutter, «Sur l'émergence de la société civile en droit international : la Cour européenne des droits de l'homme», *European Journal of International Law*, 1996, p.372 sv.

48. Dans le cadre des Nations Unies, il convient de relever ici les procédures prévues dans le Protocole additionnel au Pacte sur les droits civils et politiques, qui permettent au Comité établi par cet instrument d'examiner des « communications » émanant d'individus ou d'organisations. Des procédures similaires ont été créées dans d'autres instruments de l'ONU relatifs à la protection des droits humains. Un développement plus récent mais fort significatif est que certaines conventions multilatérales environnementales se sont inspirées du précédent dans le domaine des droits de l'homme pour créer des procédures novatrices permettant aux acteurs non étatiques de soumettre des cas de non respect des engagements à des organes internationaux.

49. Ainsi, le Comité permanent de la Convention de Berne sur la protection de la faune et de la flore et des habitats naturels a instauré une procédure d' »ouverture de dossiers » qui permet à une personne physique, une ONG, ou un groupe de particuliers d'adresser une lettre contenant une réclamation fondée sur la non observation d'une ou de plusieurs dispositions de la Convention par une ou plusieurs Parties contractantes au Comité permanent, à son Président ou au Secrétariat de la Convention. Ces réclamations sont examinées par le Secrétariat, notamment pour déterminer si elles « présentent un caractère de gravité suffisante pour faire l'objet d'un examen au plan international », et, à l'issue de cet examen, le Secrétariat peut décider, avec l'accord du Bureau, qu'il y a lieu d'inscrire la réclamation à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Comité permanent.

50. Un exemple plus récent est celui de la procédure créée en application de l'article 15 de la Convention d'Aarhus, qui prévoit l'examen par un comité, composé d'experts indépendants, de « communications du public » concernant le respect par les Parties contractantes, de leurs engagements au titre de la Convention. Cette procédure sera analysée de façon plus détaillée dans la partie V du présent rapport.

51. S'agissant des procédures formelles de règlement de différends entre Etats, relevons les développements intéressants de la jurisprudence des organes de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)<sup>48</sup>, sur le point de savoir si les groupes spéciaux et l'Organe d'appel pouvaient accepter et prendre en considération les communications non demandées que leur adressent des entités qui ne sont ni parties ni tierces parties au différend et qu'on appelle généralement des communications *d'amici curiae*. Même si la polémique reste vive, la possibilité de recevoir des communications *d'amici curiae* dans la procédure de groupe spécial a été reconnue par l'organe d'appel de l'OMC dans son arrêt « Etats-Unis – Crevettes »,<sup>49</sup> qui concernait précisément un litige concernant des mesures commerciales unilatérales visant la protection de l'environnement. La même possibilité est prévue par l'Organe d'appel, qui estime être habilité à prendre en considération les renseignements qu'il estime pertinents et utiles pour statuer sur l'appel<sup>50</sup>. Ces différents organes n'ont cependant aucune *obligation* d'accepter et de prendre en compte ces communications.

### ***Critiques formulées à l'égard du rôle des ONG***

52. Le rôle des ONG n'est pas toujours exempt de critiques et certaines de leurs caractéristiques rendent leur participation plus controversée. Les principales objections soulevées dans le débat sont les suivantes.

53. Certains gouvernements prétendent, comme évoqué ci-dessus, que les ONG manquent de représentativité et qu'eux seuls sont les mieux à même, puisqu'ils ont été élus, de représenter l'opinion publique. Il n'y a donc par conséquent, selon ces gouvernements, pas besoin d'une source alternative de représentation du public. En outre, même s'il s'agit d'une opinion minoritaire, certains Etats continuent de penser qu'eux seuls ont le droit d'être représentés et de négocier sur la scène internationale.

54. Une autre critique formulée à l'encontre des ONG est leur manque de représentativité vis-à-vis des habitants du Sud. Etre actif sur la scène internationale requiert en effet des compétences particulières

<sup>48</sup> Pour plus d'information sur la question, voir le Chapitre 9 du « Module de formation au système de Règlement des Différends » sur [http://www.wto.org/french/tratop\\_f/dispu\\_f/disp\\_settlement\\_cbt\\_f/signin\\_f.htm](http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/disp_settlement_cbt_f/signin_f.htm)

<sup>49</sup> Rapport de l'organe d'appel Etats-Unis – Crevettes : Prohibition à l'importation de certaines crevettes, et de certains produits à base de crevettes, WT/DS58/AB/R, adopté le 6 novembre 1998, DSR 1998 :VII, 2755, § 105 à 108.

<sup>50</sup> Rapport de l'organe d'appel Etats-Unis – Plomb et Bismuth II : Imposition de droits compensateurs sur certains produits en acier, au carbone, plomb et bismuth laminés à chaud originaires du Royaume-Uni, WT/DS138/AB/R, adopté le 7 juin 2000, DSR 2000 :V, 2601, § 42.

ainsi qu'un haut niveau de mobilité et de bonnes connaissances linguistiques, particulièrement en anglais. Le manque ou la faiblesse de participation des ONG du Sud est donc susceptible de menacer la légitimité de la société civile. Le fait que les ressources financières des ONG les plus actives sur la scène internationale proviennent principalement du Nord est également un argument invoqué par certains gouvernements pour mettre en cause leur légitimité comme représentantes de la société civile internationale.<sup>51</sup>

55. S'agissant des méthodes de fonctionnement des ONG, le caractère véritablement international de leur travail est quelque fois mis en doute. Le caractère international d'une étude ou d'une résolution est le résultat d'une consultation collective et internationale. Au contraire des institutions intergouvernementales qui ont l'avantage de posséder des représentants de nombreux pays dans leurs administrations, ce qui est susceptible en soi de garantir le caractère international de leurs travaux, les ONG ne disposent souvent pas d'un tel avantage.<sup>52</sup>

56. Enfin, la multiplicité des organisations et des intérêts qu'elles défendent peut également être épinglée. Ce qui amène parfois à des situations de double emploi et de concurrence, et qui a pour conséquence de créer des rivalités entre ONG défendant un même but, ce qui peut nuire à la crédibilité de leur action.

### ***Conclusion : les acteurs non gouvernementaux comme source d'innovation***

57. Comme il apparaît de l'analyse de la variété de rôles joués par les acteurs de la société civile dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques internationales de l'environnement, ces acteurs – et tout particulièrement les organisations non gouvernementales internationales, nationales et même locales – contribuent activement à l'émergence, l'évolution et l'effectivité des politiques publiques à tous les niveaux et constituent véritablement une source d'inspiration, de mobilisation politique et d'innovation pour les pratiques gouvernementales et intergouvernementales. Depuis le début des années '90, on constate une prise de conscience accrue du rôle que peuvent jouer d'autres acteurs non gouvernementaux que les ONG, consacrée par la quasi-institutionnalisation des « principaux groupes » identifiés à Rio. Le récent rapport du groupe Cardoso sur les relations entre la société civile et le système des Nations Unies confirme l'évolution en cours vers une reconnaissance expresse de la pluralité des « parties prenantes » à la gouvernance mondiale, tant dans le domaine de l'environnement et du développement durable que dans d'autres secteurs où les processus décisionnels étaient traditionnellement dominés, sinon monopolisés par les gouvernements nationaux et leurs émanations. Cette reconnaissance ne s'est cependant pas encore nécessairement traduite, au-delà de quelques mesures ponctuelles et en définitive plutôt symboliques – par une réforme en profondeur des règles institutionnelles et pratiques concrètes des organisations intergouvernementales. La suite de ce rapport sera consacrée à un examen de ces règles et pratiques et de l'opportunité et la faisabilité d'une telle réforme dans l'optique de la création d'une organisation des Nations Unies pour l'Environnement.

---

<sup>51</sup> Lisa Jordan, « Civil Society's Role in Global Policymaking », *Alliance*, March 2000.

<sup>52</sup> G.P. Speeckaert, « Les fonctions, les méthodes et la valeur du travail international non gouvernemental », Conférence donnée devant le Comité français des Organisations Non Gouvernementales à Paris le 18 janvier 1955, *L'avenir des organisations non gouvernementales*, Union des Associations Internationales, Bruxelles, 1956, pp. 39-40.

#### **4. Pratiques et références existantes dans les organisations du système des Nations Unies**

##### ***Pratique des organes principaux institués par la Charte des Nations Unies***

###### *Pratique de l'Assemblée Générale et de ses organes subsidiaires*

58. De manière générale, l'Assemblée Générale et ses comités principaux incluent de plus en plus les ONG dans leurs délibérations. Ceci de manière informelle, à travers des tables rondes et des groupes de discussion, ou de manière formelle, à travers les invitations aux sessions spéciales et conférences organisées sous ses auspices.

###### LA PARTICIPATION DES ONG AU SEIN DE L'ASSEMBLEE GENERALE ELLE-MEME

59. Au contraire du Comité Economique et Social (ECOSOC), les ONG ne bénéficient, au sein de l'Assemblée générale (AG) elle-même, d'aucun statut consultatif. La Charte ne mentionne un tel statut que dans ses dispositions relatives à ECOSOC (voir ci-dessous).

60. Des discussions relatives à la participation des ONG aux travaux de l'AG sont cependant en cours. Celles-ci trouvent entre autres leur origine dans une Décision du Conseil Economique et Social datant du 25 juillet 1996<sup>53</sup>, recommandant à l'AG d'analyser la question de la participation des ONG dans toutes les matières de travail de l'ONU. Suite à cette décision, l'AG a, dans une Décision 52/453, demandé au Secrétaire Général de faire un rapport sur les pratiques en vigueur concernant les ONG, et dans une Décision 53/452, demande au Secrétaire Général de recueillir l'opinion des Etats Membres, des agences spécialisées, des observateurs, des organisations intergouvernementales ainsi que les vues des organisations non gouvernementales sur ce rapport<sup>54</sup>. La question de la participation des ONG au sein de l'AG fut notamment encore débattue lors d'un symposium avec les ONG organisé spécialement à cet effet en 2001 (*UN Civil Society Outreach Symposium*).<sup>55</sup>

61. Les discussions ont récemment repris avec les conclusions du « Groupe de personnalités éminentes » sous la présidence de F.H. Cardoso présentées au Secrétaire Général le 11 juin 2004. Ce rapport analyse entre autres la nécessité de « [r]econnaître la contribution que d'autres parties prenantes [que les Etats] peuvent apporter aux travaux de l'Assemblée Générale ». Il reconnaît en effet le peu de possibilités de participation que les sessions plénières de l'AG, du fait de leur caractère très officiel, offrent à d'autres parties prenantes que les Etats Membres, et la nécessité de réformer le fonctionnement de l'Assemblée. Toujours selon le rapport, il serait en effet « peu logique que l'ONU accepte que la société civile participe aux travaux du Conseil Economique et Social et s'oppose à ce qu'elle participe à ceux des grandes commissions de l'Assemblée Générale qui traitent des mêmes questions que le Conseil ». <sup>56</sup> Kofi Annan, dans son rapport en réponse au rapport Cardoso en date du 13 septembre 2004<sup>57</sup>, partage le même point de vue, et considère qu'il n'y a rien dans l'Article 71 de la Charte qui interdit à l'Assemblée Générale d'inviter des ONG à participer à ses sessions et travaux, et qu'il serait très utile de permettre une participation accrue d'ONG accréditées aux travaux ordinaires de l'Assemblée. Selon lui, on pourrait commencer par l'accréditation d'ONG auprès des grandes commissions, et décider ultérieurement s'il convient d'envisager aussi des accréditations auprès de la plénière. En ce qui concerne les consultations

---

<sup>53</sup> ECOSOC, Décision 1996/297 du 25 juillet 1996.

<sup>54</sup> Selon un document de synthèse, bien que le premier rapport (A/53/170) soit de manière générale favorable au renforcement de la coopération entre les ONG et les organes des Nations unies, il est assez décevant en ce qui concerne la participation aux travaux de l'AG. En effet, bien que ce rapport suggère que les ONG accréditées auprès d'ECOSOC puissent avoir accès aux documents, celles-ci ne pourront assister aux réunions qu'en fonction des places disponibles. Toujours selon ce document, le second rapport demandé par l'AG n'est pas non plus satisfaisant en ce qu'il ne représente qu'une compilation des vues et recommandations des différentes parties prenantes. « *Background Paper for the Secretary-general's Panel of eminent persons on UN relation with civil society* », mai 2003.

<sup>55</sup> Voir *Report of the UN Civil Society Outreach Symposium*, Nations Unies, New York, 2001.

<sup>56</sup> Rapport du Groupe de Personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, 11 juin 2004, Doc. A/58/817, p.44

<sup>57</sup> Rapport du Secrétaire Général en réponse au rapport du Groupe de personnalités éminentes sur les relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, Doc. A/59/354, 13 septembre 2004, p.7.

avec les ONG, le Secrétaire général propose d'instituer des auditions « interactives » entre les représentants des ONG et les Etats Membres avant les réunions de l'Assemblée Générale.

LA PARTICIPATION DES ONG AU SEIN DES ORGANES SUBSIDIAIRES DE L'ASSEMBLEE GENERALE ET DES CONFERENCES ORGANISEES A SON INITIATIVE:

62. Celle-ci est non seulement temporaire, mais en outre organisée de façon *ad hoc* et variable. Les délais et les formalités à remplir varient d'une conférence ou d'une session spéciale à l'autre. Les critères d'accréditation sont déterminés par une résolution de l'AG ou du comité préparatoire institué par elle, qui détermine les règles de la conférence ou de la session spéciale en question. C'est le Secrétariat qui contrôle la conformité des demandes d'accréditation avec les critères fixés par la résolution *ad hoc* et qui les transmet ensuite pour accord final aux gouvernements.

- La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement Humain (Stockholm, juin 1972)

63. Selon un document d'information établi par le secrétariat des Nations Unies à l'intention des membres du groupe Cardoso, « la participation des organisations non gouvernementales à la Conférence sur l'environnement, qui s'est tenue à Stockholm en 1972, a représenté à bien des égards un tournant dans les relations entre les Nations Unies et la société civile, tout comme la Conférence de Rio 20 ans plus tard. »<sup>58</sup> En effet, dès la première résolution relative à l'organisation de la conférence de Stockholm, l'AG se déclara «consciente des importants travaux concernant les problèmes du milieu humain qu'effectuent (...) des organisations non gouvernementales » et invita dès lors le Secrétaire général à « faire appel aux organisations (...) non gouvernementales compétentes pour qu'elles contribuent » à l'élaboration d'un rapport sur la préparation de la conférence.<sup>59</sup>

64. La reconnaissance du rôle important des ONG se confirma dans les résolutions ultérieures définissant les modalités du processus préparatoire et dans la pratique du Comité préparatoire créé par l'AG. En 1969, l'AG confirma l'instruction donnée au Secrétaire général « de profiter du concours d'organisations (...) non gouvernementales appropriées » et invita expressément les ONG « intéressées » à « prêter toute l'aide possible pour la préparation de la Conférence ».<sup>60</sup> A l'issue des travaux du Comité préparatoire, qui exprima dès sa première réunion son souci que les ONG « particip[ent] activement aux travaux préparatoires »<sup>61</sup>, l'AG chargea le Secrétaire général d'inviter des ONG « à se faire représenter par des observateurs à la Conférence, sur la base de critères recommandés par le Comité préparatoire ».<sup>62</sup> Ces critères, recommandés par le Comité sur proposition du Secrétaire général, prévoient d'inviter à participer à la Conférence, non seulement les ONG internationales dotées du statut consultatif auprès d'ECOSOC ou inscrites sur sa « Liste », mais aussi « *d'autres ONG de caractère réellement international* (...) à condition que le Secrétaire général ait la certitude que chaque organisation ainsi invitée *s'occupe directement des questions examinées par la Conférence et peut contribuer à la réalisation des objectifs de celle-ci.* »<sup>63</sup> Selon l'étendue de leurs compétences spécifiques, les ONG invitées ont été réparties en deux catégories avec des droits d'accès différents aux réunions plénières de la conférence et de ses commissions.

65. Le règlement intérieur de la conférence accorda aux observateurs des ONG invitées le droit de « faire un exposé oral sur les questions qui sont de leur ressort », ceci sous réserve de l'approbation de l'organe intéressé.<sup>64</sup> Chaque ONG invitée à participer à la Conférence disposa de deux places dans chacune des salles de réunion.<sup>65</sup> Outre ces possibilités de participation formelle de certaines ONG internationales, le Comité préparatoire, en collaboration avec le pays hôte, prit également des dispositions

---

<sup>58</sup> *Le système des Nations Unies et la société civile—Inventaire et analyse des pratiques*, Document d'information à l'intention du Groupe de personnalités éminentes, créé par le Secrétaire général, chargé des relations entre l'Organisation des Nations Unies et la société civile, New York, mai 2003

<sup>59</sup> Résolution 2398 (XXIII) du 3 décembre 1968.

<sup>60</sup> Résolution 2581 (XXIV) du 15 décembre 1969, §§ 6 *in fine* & 8.

<sup>61</sup> Doc. A/CONF.48/PC/6, 6 avril 1970, p. 3, § 3.

<sup>62</sup> Résolution 2850 (XXVI) du 20 décembre 1971, § 5.

<sup>63</sup> Rapport du Secrétaire général, Doc. A/CONF.48/PC.11, 30 juillet 1971, p. 72, § 245 (nous soulignons).

<sup>64</sup> Doc. A/CONF.48/PC.13, Annexe IV, art. 59.

<sup>65</sup> Doc. A/CONF.48/PC/17, 15 mars 1972, p. 24, § 96.

pour permettre à d'autres représentants de la société civile de se réunir à Stockholm parallèlement à la conférence dans un «Centre de rencontres sur l'environnement» (*Environment Forum*) à caractère informel et accès ouvert, dont la gestion fut confiée à deux ONG suédoises.<sup>66</sup>

66. Ainsi, dès le début du développement des politiques internationales de l'environnement dans l'enceinte de l'ONU, l'AG décida de déroger dans une certaine mesure aux règles générales régissant la «consultation» des ONG telles qu'arrêtées par ECOSOC, dans l'intérêt de promouvoir une participation plus large de la société civile, perçue comme un appui important à l'émergence et à la légitimité de ces politiques. L'implication de la société civile fut cependant envisagée dans le cadre de la définition classique des ONG appliquée par ECOSOC, ne faisant aucune distinction formelle entre les différents types d'acteurs non gouvernementaux. Vingt ans plus tard, à l'occasion de la conférence de Rio, la perception de la société civile et les pratiques onusiennes avaient déjà sensiblement évolué.

- La Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Rio de Janeiro, juin 1992)<sup>67</sup>

67. L'accréditation et l'accès aux réunions : Le Comité préparatoire de la CNUED a considéré, à sa deuxième session, que non seulement les ONG dotées du statut consultatif auprès d'ECOSOC mais aussi les autres ONG devaient pouvoir demander d'être accréditées à la Conférence. Dans le cas d'ONG déjà accréditées, aucune information supplémentaire n'était nécessaire ; il suffisait qu'elles expriment leur intérêt à participer auprès du Secrétariat. En ce qui concerne les ONG non encore accréditées, celles-ci devaient fournir des informations concernant leurs compétences et le rapport qu'elles entretenaient avec les matières à l'ordre du jour de la CNUED.

68. C'était le Secrétariat qui devait alors examiner les candidatures et qui devait recommander une liste d'ONG à accréditer au Comité préparatoire, liste qui devait être disponible au début de chaque session. Les raisons pour lesquelles une ONG ne figurait pas sur la liste devaient être motivées par le Secrétariat. La décision du Comité préparatoire sur l'accréditation devait être prise dans les 24 heures, et si ce délai était prolongé, une accréditation provisoire était donnée, et ce jusqu'à ce qu'une décision soit prise. Le Comité préparatoire aura au total accrédité 1378 ONG par consensus, et on ne dénombre que 3 cas de refus d'accréditation. L'AG a ensuite décidé, en décembre 1991, que toutes les ONG qui avaient été accréditées auprès du Comité préparatoire seraient automatiquement invitées à la Conférence même.

69. La participation active aux réunions : Les ONG pertinentes ainsi que celles bénéficiant du statut consultatif auprès d'ECOSOC pouvaient faire des déclarations orales, et ce éventuellement par le biais de porte-parole, si leur nombre était trop élevé. Ces déclarations pouvaient être faites à la discrédition du Président et avec le consentement du groupe de travail ou du comité concerné.

70. Les Règles de procédure de la Conférence furent adoptées par le Comité préparatoire lors de sa 4<sup>e</sup> session. D'après celles-ci, les représentants des ONG étaient autorisés à assister aux réunions de la Conférence en tant qu'observateurs. Ils étaient autorisés à faire des déclarations orales sur l'invitation du Président et sous réserve du consentement du groupe de travail concerné.

71. La soumission et la distribution de documents et la dissémination d'informations : Aussi bien lors des Comités préparatoires que lors de la Conférence, les ONG avaient la possibilité de distribuer des documents écrits.

72. Comme dernière remarque concernant le processus préparatoire de Rio, il est à observer qu'à côté du rôle reconnu aux ONG, la contribution et la participation des représentants des peuples autochtones ainsi que de ceux des mouvements de libération nationale a été reconnue.

---

<sup>66</sup> Doc. A/CONF.48/PC/15, 14 février 1972, p. 29, §§ 120-121.

<sup>67</sup> «Reference document on the participation of civil society in United Nations conferences and special sessions of the General Assembly during the 1990s», préparé par le Bureau du Président de l'Assemblée du Millénaire, 55e session de l'AG des NU, version du 1er août 2001, pp.8-17. Voir aussi Michael G. Schechter, "Making meaningful UN-sponsored world conferences of the 1990s: NGOs to the rescue?", in Michael G. Schechter (ed.), *United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up*, United Nations University Press, Tokyo/New York/Paris, 2001, p. 184 sv.

- Le Sommet Mondial sur le Développement Durable (Johannesburg, août-septembre 2002)

73. Dans la Résolution 55/199, l'AG a demandé à la Commission du développement durable (CDD), constituée en comité préparatoire du Sommet mondial, d'examiner les conditions que devaient remplir les ONG compétentes qui n'étaient pas dotées du statut consultatif auprès d'ECOSOC pour participer au processus préparatoire et au Sommet. La Décision 2001/PC/3 relatives aux dispositions concernant l'accréditation d'organisations non gouvernementales et autres grands groupes pertinents au Sommet mondial pour le développement durable et leur participation au processus préparatoire définit ces différentes modalités de participation.<sup>68</sup>

74. L'accréditation et l'accès aux réunions : Les ONG dotées d'un statut consultatif auprès d'ECOSOC mais aussi les autres ONG pouvaient, soit après en avoir informé le Secrétariat et s'être inscrites, soit après en avoir fait la demande, être accréditées.

75. Les demandes d'accréditation devaient être présentées au Secrétariat au plus tard 4 semaines avant le début de chaque réunion du Comité préparatoire. Le Secrétariat jugeait, en collaboration avec d'autres instances compétentes, de la pertinence des activités de l'ONG et ses compétences en la matière, et recommandait ensuite l'accréditation de l'organisation auprès du Comité Préparatoire. Une fois accréditée à une réunion du Comité préparatoire, une ONG pouvait participer à toutes les réunions ultérieures de celui-ci et au Sommet lui-même.

76. La participation active aux réunions, la soumission et la distribution de documents, et la dissémination d'informations : Il fallait distinguer les modalités de participation aux réunions du Comité préparatoire de celles du Sommet lui-même.

77. Concernant les modalités de participation au Comité préparatoire, les grands groupes accrédités, constitués au besoin en comités ou en coalitions en fonction du nombre de demandes en ce sens, avaient l'occasion de présenter un bref exposé. Ceux-ci pouvaient également établir à leur frais des rapports écrits, qui étaient publiés en tant que documents officiels s'ils étaient conformes aux règles et procédures en vigueur à l'ONU. La possibilité de tenir des réunions de concertation entre les parties prenantes était prévue, ainsi que la possibilité pour ceux-ci de tenir diverses réunions d'information en marge du Sommet afin de procéder à des échanges de vue avec les gouvernements.

78. S'agissant des modalités de participation au Sommet, les groupes accrédités avaient accès au lieu de réunion, même si la possibilité de limiter cet accès était prévue pour des raisons de sécurité. Un échantillon réduit mais représentatif de ces grands groupes était invité à prendre la parole à la session plénière après les déclarations des représentants des gouvernements. Un bref débat entre les parties prenantes était également prévu à l'occasion du Sommet mondial, ainsi que d'autres activités telles que des tables rondes entre celles-ci et les gouvernements sur des questions spécifiques. A cette fin, les séances plénaires, dans la première semaine du Sommet, étaient organisées sous la forme de « dialogues multipartites » (*multi-stakeholder dialogues*), selon une formule mise au point par la CDD.

#### *La pratique du Conseil Economique et Social et de ses organes subsidiaires*

79. Le Conseil Economique et Social (ECOSOC) est le seul organe principal des Nations Unies dans lequel le statut consultatif est expressément reconnu aux ONG. Ce principe est prévu dans l'article 71 de la Charte des Nations Unies.<sup>69</sup> La Résolution 1996/31 du Conseil<sup>70</sup>, qui met à jour la Résolution 288 B(X) et la Résolution 1296 (XLIV)<sup>71</sup> établit les modalités pratiques d'une telle consultation.<sup>72</sup>

---

<sup>68</sup> Décision contenue dans le « Rapport de la Commission du Développement Durable constituée en Comité Préparatoire du Sommet mondial pour le Développement Durable », session d'organisation, 30 avril-2 mai 2001, Doc. A/56/19.

<sup>69</sup> Article 71 : « Le Conseil Economique et Social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation ».

<sup>70</sup> ECOSOC, Résolution 1996/31 du 25 juillet 1996.

<sup>71</sup> ECOSOC, Résolution 288 B(X) du 27 février 1950, « Review of Consultative Arrangements with Non-Governmental Organizations », § 8, tel qu'amendé par la Résolution 1296 (XLIV) du 23 mai 1968, « Arrangements for Consultation with Non-Governmental Organizations », § 7.

80. Selon cette Résolution 1996/31 les conditions suivantes doivent être réunies pour qu'une ONG puisse se voir reconnaître le statut consultatif : l'ONG ne doit plus nécessairement être internationale, mais peut désormais avoir un caractère national, sous-régional ou international (Art 4) ; elle doit exercer des activités dans les domaines relevant de la compétence du Conseil Economique et Social et de ses organes subsidiaires (Art 1) ; les buts et objectifs de l'organisation doivent être conformes aux principes de la Charte des Nations Unies (Art 2) ; l'ONG doit s'engager à soutenir l'ONU dans son œuvre (Art 3) ; avoir une réputation établie dans le domaine particulier auquel elle se consacre, ou être représentative (Art 9) ; avoir un processus de prise de décision démocratique (Art 10) ; et les principaux moyens financiers de l'organisation doivent provenir essentiellement des cotisations de ses affiliés (Art 13). En outre, les ONG dotées d'un statut consultatif général ou spécial seront tenues de présenter tous les 4 ans, au Comité chargé des organisations non gouvernementales, un bref rapport sur leurs contributions aux travaux des Nations Unies (Art 61 (c))<sup>73</sup>.

81. La procédure d'accréditation et d'accès aux réunions:<sup>74</sup> C'est le Comité des ONG du Conseil Economique et Social, organe se réunissant annuellement (Art 61 (b)) et composé de 19 Etats membres des Nations unies, qui reçoit les demandes d'accréditation des ONG et qui établit par après des recommandations au Conseil en vue de leur attribuer l'une des trois catégories prévues (voir ci-dessous). Le Conseil prend ensuite une décision à l'unanimité.

82. La reconnaissance du statut consultatif offre toute une série de priviléges aux ONG, qui dépendront notamment de la catégorie dans laquelle ces dernières seront classées. Il existe trois catégories :

- Les ONG dotées d'un statut consultatif général, définies comme les organisations qui s'intéressent à la plupart des activités du Conseil et de ses organes subsidiaires.
- Les ONG dotées d'un statut consultatif spécial, définies comme étant celles dont la compétence particulière et l'action s'exercent dans quelques-uns seulement des domaines d'activité du Conseil et de ses organes subsidiaires.
- Les ONG inscrites sur la « Liste », étant celles qui peuvent parfois, pour des questions relevant de leur domaine de compétence, apporter une contribution utile aux travaux du Conseil, de ses organes subsidiaires ou d'autres organes de l'ONU, ou bien celles ayant le statut consultatif ou une qualité analogue auprès d'une institution spécialisée ou d'un organe de l'ONU.

83. Les modalités de consultation et les formalités à remplir pour pouvoir bénéficier de ce statut seront différentes selon que l'ONG se trouve dans telle ou telle catégorie, et selon qu'il s'agisse de consultations avec ECOSOC ou avec ses commissions et autres organes subsidiaires.

84. En ce qui concerne les consultations avec le Conseil lui-même, de manière générale, toutes les organisations, quelle que soit leur catégorie, reçoivent communication de l'ordre du jour provisoire d'ECOSOC. Par contre, seule une organisation dotée du statut consultatif général peut proposer d'inscrire à cet ordre du jour une question qui l'intéresse plus spécialement. Les ONG peuvent désigner des observateurs pour assister aux séances publiques du Conseil et de ses organes subsidiaires. De même, elles peuvent, sous le respect de certaines règles, émettre des observations écrites présentant un intérêt pour les travaux du Conseil. Seules les organisations dotées d'un statut consultatif général peuvent faire des exposés oraux en séance.

---

<sup>72</sup> Parmi les principaux changements apportés par cette Résolution, il faut relever la possibilité offerte aux ONG nationales, régionales et sub-régionales d'accéder au statut consultatif (Art.4), la reconnaissance officielle que les ONG ne bénéficiant pas du statut consultatif auprès d'ECOSOC peuvent également participer aux conférences internationales (Art 42), et la reconnaissance de la nécessité d'encourager davantage les ONG du Sud de participer aux travaux du Conseil (Art.5, 6 et 7).

<sup>73</sup> Resolution 1996/31, 9<sup>e</sup> Partie; voir également « Guidelines for submission of quadriennal reports for NGO in general and special consultative status with the economic and social council », sur <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

<sup>74</sup> NGO related frequently asked questions, <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

Le tableau suivant permet de faire une synthèse des règles en vigueur<sup>75</sup> :

Statut, droits et obligations des ONG	Général	Spécial	Liste
Pertinence par rapport au travail du Conseil	Tous domaines	Quelques domaines	limitée
Statut consultatif auprès d'ECOSOC	oui	Oui	oui
Accès aux réunions des Nations unies	oui	Oui	oui
Possibilité de désigner des représentants	oui	Oui	oui
Invitation aux Conférences Internationales des NU	oui	oui	oui
Proposer des sujets à l'agenda du Conseil	oui	non	non
Possibilité de faire circuler des déclarations aux réunions du Conseil	2000 mots	500 mots	non
Possibilité de parler au Conseil	oui	non	non
Possibilité de faire circuler des déclarations aux réunions des organes subsidiaires du Conseil	2000 mots	1500 mots	non
Possibilité de parler aux organes subsidiaires du Conseil	oui	oui	non
Obligation de soumettre des rapports tous les 4 ans	oui	oui	non

85. Actuellement il y a 2531 ONG qui bénéficient du statut consultatif auprès d'ECOSOC.<sup>76</sup>

86. Les organes subsidiaires du Conseil Economique et Social: Les règles concernant les consultations avec les commissions et autres organes subsidiaires d'ECOSOC sont contenues dans la cinquième partie (« Consultation avec les Commissions et autres organes subsidiaires du Conseil Economique et Social ») de la Résolution 1996/31 précitée et dans le Règlement intérieur des commissions techniques du Conseil Economique et Social (Section XIII – « Consultation avec les organisations non gouvernementales et représentation de ces organisations »).

87. Les règles sont les mêmes, sous certaines réserves, que celles applicables au Conseil lui-même en ce qui concerne l'ordre du jour des réunions. Les ONG peuvent également désigner des observateurs pour assister aux travaux des commissions et de leurs organes subsidiaires, avec comme particularité pour les ONG inscrites sur la Liste que les observateurs ne peuvent être présents que quand la séance porte sur une question sur laquelle ils sont compétents. En ce qui concerne les communications écrites, les mêmes règles sont applicables que pour les consultations avec le Conseil. Il n'en est pas de même pour les exposés oraux où il y a une distinction entre les organisations avec un statut consultatif général ou spécial (pour lesquels soit une commission ou un autre organe subsidiaire, soit l'organisation elle-même peut demander à être consultée) et les organisations sur la Liste qui ne sont consultées que sur demande d'une commission ou d'un autre organe subsidiaire. Enfin, une commission ou un autre organe subsidiaire peut demander à une organisation d'entreprendre certaines études à son intention.

88. Ces règles s'appliqueront en principe pour toutes les commissions et organes subsidiaires d'ECOSOC, notamment pour la participation des ONG aux travaux de la Commission des droits de l'homme (CDH), l'un des organes subsidiaires du Conseil pour les activités duquel les ONG ont manifesté un intérêt particulier.

89. D'autres règles ont cependant été fixées en ce qui concerne la Commission du développement durable (CDD). La CDD a été créée en décembre 1992 pour assurer un suivi efficace de la Conférence de Nations Unies sur l'environnement et le développement (CNUED). En tant qu'organe subsidiaire d'ECOSOC, les règles gouvernant ses réunions auraient en principe dû être les mêmes que celles s'appliquant aux autres organes subsidiaires, règles qui ne prévoient cependant qu'un simple statut

<sup>75</sup> Ce tableau figure sur le site du Conseil Economique et Social, à la rubrique ONG à l'adresse suivante: <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

<sup>76</sup> « NGO related frequently asked questions », site du Conseil Economique et Social, <http://www.un.org/esa/coordination/ngo/>

consultatif pour les ONG et qui ne correspondaient par conséquent pas aux objectifs de participation large aux processus décisionnels dégagés dans Action 21.

90. La Résolution de l'AG qui établit la CDD en tant que commission technique d'ECOSOC stipule que celle-ci doit permettre aux ONG de participer effectivement à son travail ainsi que de contribuer, dans les limites de leurs compétences, à ses délibérations.<sup>77</sup> C'est dans une Décision ultérieure d'ECOSOC, la Décision 1993/215, que figurent les modalités de représentation et de consultation avec les ONG au sein de la CDD. Cette Décision prévoit que, quelle que soit la catégorie (générale, spéciale, ou figurant sur la Liste) à laquelle appartient une ONG, celle-ci peut être assister aux réunions de la Commission et de ses organes subsidiaires. Elle peut également présenter des documents écrits, à ses propres frais, ainsi que faire des remarques orales pendant les réunions. Les interventions orales des ONG se font par l'entremise d'un porte-parole commun si leur nombre est trop important, et toujours à la discrétion du Président de l'assemblée en question. Elles n'ont en aucun cas de rôle de négociation lors de ces réunions. Elles peuvent également être consultées par l'assemblée, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un comité établi à cet effet. Cette Décision demande d'autre part à la Commission d'encourager une représentation équitable d'ONG des pays en voie de développement, et un équilibre entre les ONG s'occupant d'environnement et celles s'occupant de développement.

#### *Vers une procédure d'accréditation unique et dépolitisée ?*

91. Dans son rapport du 11 juin 2004, le « Groupe de personnalités éminentes » propose de fusionner toutes les procédures d'accréditation qui existent actuellement à l'ONU en un mécanisme unique qui serait placé sous l'autorité de l'Assemblée Générale. Outre ce changement, le groupe préconise également un examen initial plus approfondi par le Secrétariat des demandes d'accréditation accompagné d'une réduction concomitante du rôle de l'examen intergouvernemental, ceci afin de dépolitisier le processus actuel. En outre, il s'avère que cette méthode serait plus rapide, davantage fondée sur le mérite, et plus transparente : les secrétariats doivent en effet motiver leurs recommandations. La décision finale concernant les accréditations à accorder reviendrait cependant toujours aux Etats membres. Toujours de l'avis de ce groupe, si l'on fait en sorte que les délibérations intergouvernementales sur les demandes d'accréditation nécessitent moins de temps, l'un des organes subsidiaires de l'AG (éventuellement le Bureau) pourrait ajouter cette fonction à ses fonctions actuelles. En outre, il ne se pencherait sur les demandes que lorsque des objections seraient soulevées par des Etats membres.<sup>78</sup>

#### ***La pratique du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)***

92. La participation de la société civile – ou du moins des ONG – à la politique internationale de l'environnement est inscrite dans la mission dont se trouve investi le PNUE par la Résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972 de l'AG, mission élaborée dans le cadre de la Conférence de Stockholm en 1972. Celle-ci invite les ONG « qui s'intéressent à l'environnement à apporter leur appui sans réserve et leur collaboration à l'[ONU], en vue de réaliser une coopération et une coordination aussi étendue que possible »,<sup>79</sup> ceci en conformité avec le Plan d'Action de Stockholm qui invitait, dans sa recommandation 97, le PNUE à « fournir les moyens de stimuler la participation active des citoyens et à mettre en avant l'intérêt et la contribution des organisations non gouvernementales pour la préservation et le développement de l'environnement. »

93. Les Règles de procédure du Conseil d'administration (CA) du PNUE, adoptées par celui-ci à sa deuxième session en 1974,<sup>80</sup> fixent par conséquent, en leur point 69, les règles applicables à la participation des ONG à ses travaux. Ces règles, qui sont toujours en vigueur aujourd'hui, peuvent être résumées comme suit.

94. L'accès aux réunions : Les ONG internationales ayant un intérêt dans le secteur de l'environnement en vertu de la Section IV, § 5 de la Résolution 2997 (XXVII) de l'AG, peuvent désigner des observateurs pour assister aux réunions publiques du CA ou de ses organes subsidiaires.

---

<sup>77</sup> Résolution 47/191 du 22 décembre 1992, § 7(b).

<sup>78</sup> Rapport Cardoso, *op. cit.*, p. 13 et 62 sv.

<sup>79</sup> Résolution 2997 (XXVII) du 15 décembre 1972, § IV.5.

<sup>80</sup> Décision 19(II) du 11 mars 1974.

95. La participation active aux réunions : Les ONG internationales peuvent faire des déclarations orales sur des matières entrant dans leur champ d'activité. Ceci cependant sur invitation du Président et après approbation du CA ou de l'organe subsidiaire concerné. Ces ONG peuvent également, sur invitation du Président, faire une déclaration supplémentaire dans le cours d'une discussion relative à un point proposé par ces dernières, dans un but de clarification.

96. La soumission et la distribution de documents et la dissémination d'informations : Les ONG internationales peuvent soumettre des déclarations écrites sur des sujets dans lesquels ces organisations ont une compétence et qui figurent à l'agenda du CA ou de ses organes subsidiaires. Le Secrétariat du PNUE distribuera ensuite ces documents au sein du PNUE et les mettra également sur le site internet de l'organisation. Ces documents écrits doivent cependant répondre à un certain nombre de conditions : être rédigés dans une des langues officielles, être fournis au minimum 8 semaines avant la réunion en question et en quantité suffisante, avoir pris en considération les commentaires formulés, le cas échéant, par le Directeur exécutif, et ne pas comporter plus de 2000 mots.

97. Les ajouts écrits à la documentation officielle du PNUE : Conformément au point 9.3 des Règles de procédure, l'agenda provisoire ainsi que les documents préparatoires du CA du PNUE sont communiqués, à l'état de projet, aux ONG internationales accréditées, et ce en même temps que leur communication au Comité des Représentants Permanents. Les ONG internationales accréditées peuvent « suggérer » de placer des sujets à l'ordre du jour provisoire du CA. Elles peuvent également faire des observations écrites sur ces documents dans des matières ayant un rapport avec leurs compétences, et relatives à des sujets à l'agenda du CA ou de ses organes subsidiaires. En vertu d'une Décision ultérieure du CA (SS.VII.15), le Directeur exécutif fera circuler de telles informations pour que celles-ci puissent être prises en considération par le Comité des Représentants Permanents.

98. Les liens spéciaux entre le PNUE et les ONG dès sa fondation se sont concrétisés de différentes façons. Citons notamment la création, au sein du secrétariat du PNUE, d'une Section des ONG en 1973 et l'établissement, en 1974, d'une coalition indépendante d'ONG ayant pour objet de relier les différents groupes de la société civile un peu partout dans le monde avec le travail du PNUE (*Environment Liaison Centre International*). En 1992, le programme Action 21, issu de la Conférence de Rio, invite particulièrement le PNUE à consacrer tous ses efforts à travailler notamment « aux côtés du grand public [et] des organisations non-gouvernementales (...) pour soutenir l'action dans le domaine de l'environnement ».<sup>81</sup>

99. Les décisions successives du CA du PNUE ont à plusieurs reprises souligné la nécessité de travailler avec la plus grande participation possible d'organisations de la société civile. Citons entre autres à cet égard la Décision 18/4 adoptée en mai 1995, qui appelle le PNUE à développer une politique et des mécanismes appropriés pour la collaboration avec les ONG. Dans le cadre d'une restructuration de son Secrétariat, le PNUE a créé en 1999 une nouvelle Unité Société Civile et ONG au sein de la Division de l'élaboration des politiques et du droit de l'environnement. En 2000, la Déclaration ministérielle de Malmö a reconnu l'importance de la société civile comme acteur de la politique internationale de l'environnement à côté des gouvernements et du secteur privé, et en 2001, la Décision 21/19 a demandé au Directeur exécutif de soumettre un projet de stratégie concernant la participation active de la société civile, des acteurs privés et des autres groupes principaux aux travaux du PNUE au CA à sa 7<sup>e</sup> session spéciale en 2002. La Décision SS.VII.5 de la session spéciale du CA du PNUE consacrée à la gouvernance internationale environnementale qui a eu lieu en février 2002 demande quant à elle au PNUE de développer davantage, et de réviser si nécessaire, la stratégie de collaboration avec la société civile dans les travaux du PNUE, ainsi que de considérer le meilleur moyen possible d'inclure les avis de la société civile dans les négociations du CA et du Forum ministériel mondial sur l'environnement (*Global Ministerial Environment Forum*). Cette Décision a aussi demandé qu'un Forum mondial de la société civile « équilibré et représentatif sur le plan régional » soit convoqué annuellement parallèlement aux sessions du CA.

100. Suite à ces décisions, ces dernières années ont connu une accélération des travaux, en collaboration avec la société civile, concernant les modalités selon lesquelles le PNUE devrait travailler avec la société civile et le secteur privé. Finalement, dans sa Décision 22/18, adoptée en février 2003, le CA a explicitement envisagé la possibilité de revoir ses Règles de procédure (et notamment la règle 69 précitée) concernant la participation des organisations de la société civile aux travaux du PNUE. Les

---

<sup>81</sup> Action 21, § 38.22(g)

négociations sur la révision de cette disposition sont cependant toujours en cours. A sa dernière session en 2003, le CA a invité le groupe de travail ad hoc à poursuivre ses travaux sur la question, en tenant compte des développements récents en matière de relations entre la société civile et l'ONU dans son ensemble.

101. Sans attendre une éventuelle modification des règles formelles, le PNUE a néanmoins déjà élaboré un plan stratégique<sup>82</sup> pour favoriser l'engagement de la société civile dans ses travaux et vient de publier récemment un guide à l'intention des organisations de la société civile,<sup>83</sup> les qualifiant d'« alliés naturels ». Le Secrétariat du PNUE organise, depuis 2000, un forum de deux jours avant chaque réunion du CA pour mettre les organisations de la société civile au courant des matières figurant à l'ordre du jour ainsi que pour permettre à ces organisations de coordonner leurs positions. Ce Forum mondial est précédé de réunions de la société civile au niveau régional, organisées par les Bureaux régionaux du PNUE. En 2004, l'Unité Société Civile et ONG a été rebaptisée « Branche Grands Groupes et Parties Prenantes » (*Major Groups and Stakeholders Branch*) et placée sous la direction d'un ancien ministre issu de la mouvance écologiste européenne.

102. Il est intéressant d'examiner les propositions contenues dans la note stratégique du Directeur exécutif et la façon dont le PNUE envisage l'évolution future de ses relations avec la société civile, qui est exposée dans le guide publié en 2004. Notons d'abord la définition que le PNUE donne à la notion d' « organisations de la société civile » (OSC), notion délibérément plus large que celle d'ONG : « Le PNUE cherche à associer l'ensemble des acteurs non gouvernementaux : locaux, nationaux ou internationaux ; avec ou sans but lucratif ; orientés vers la représentation, la recherche ou les affaires. (...) le terme 'société civile' est utilisé ici dans son sens le plus large. Il englobe tous les Grands Groupes définis par la CNUED. »<sup>84</sup> Le secteur privé est donc envisagé comme composante à part entière de la société civile, alors que le rapport Cardoso tend plutôt à différencier le secteur privé et la société civile, même s'il les considère tous deux comme des partenaires privilégiés des Nations Unies. L'approche spécifique du PNUE découle de la volonté de son CA d'englober le secteur privé dans la stratégie d'engagement de la société civile, même si le Secrétariat semble conscient de certaines difficultés conceptuelles qui en résultent et de l'impossibilité de traiter avec l'ensemble des OSC sur le même pied.<sup>85</sup> Dans la pratique institutionnelle du PNUE, la collaboration avec le secteur privé relève d'ailleurs d'une autre division (la Division Technologie, Industrie et Economie (DTIE), basée à Paris) que celle avec les autres parties prenantes. Les activités de cette division sont par ailleurs co-financées en grande partie par le secteur privé lui-même.<sup>86</sup> La DTIE organise annuellement à Paris une réunion consultative avec les organisations représentatives du monde des affaires, à laquelle sont aussi conviés des représentants d'organisations syndicales. Dans sa note stratégique, le PNUE affirme sa volonté d'être « équitable » dans ses relations avec les différentes composantes de la société civile,<sup>87</sup> mais dans son avant-propos au guide *Alliés naturels*, Vandana Shiva, une représentante éminente de la société civile du Sud, déplore que, depuis Rio, « l'influence prépondérante de la société civile a été écartée au profit de celle du secteur privé ».<sup>88</sup>

103. Le PNUE a mis sur pied une procédure originale pour la sélection des 100-150 représentants de la société civile qui sont invités à participer au Forum mondial annuel, procédure visant à assurer une « représentation équilibrée » des différentes parties prenantes. Alors que les ONG internationales accréditées auprès du CA sont directement invitées par le Secrétariat, les représentants des OSC régionales sont sélectionnés par les OSC elles-mêmes à l'occasion des réunions régionales qui précèdent le Forum mondial. Les représentants du secteur privé et des syndicats sont sélectionnés en collaboration avec la DTIE et ceux des organisations de jeunes par un Conseil consultatif de la jeunesse composé par celles-ci. La mise en place d'un « Conseil consultatif de la société civile » permanent et à composition limitée, relevant directement du Directeur exécutif du PNUE, est envisagée dans la note stratégique.<sup>89</sup>

---

<sup>82</sup> «Enhancing civil society engagement in the work of the United Nations Environment Programme: Strategy Paper», Note by the Executive Director, Doc. UNEP/GC.22/INF/13, 21 November 2002.

<sup>83</sup> PNUE, *Alliés naturels: le PNUE et la société civile*, Doc. DPD-0528-NA, Nairobi, 2004, 84 pp.

<sup>84</sup> *Ibid.*, p. 12 (nous soulignons).

<sup>85</sup> Voir Doc. UNEP/GC.22/INF/13, *op. cit.*, pp. 4-5.

<sup>86</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>87</sup> *Ibid.*

<sup>88</sup> PNUE, *Alliés naturels*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>89</sup> Doc. UNEP/GC.22/INF/13, *op. cit.*, p. 11.

## 5. La pratique des agences spécialisées ayant des compétences dans le domaine de l'environnement et certains autres domaines liés au développement durable.

### ***L'Organisation Internationale du Travail (OIT)***

104. L'OIT est une agence spécialisée de l'ONU qui développe des normes sociales à travers une structure tripartite composée de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs.

105. Le statut des parties prenantes au sein de cette organisation est un peu particulier, en ce sens que des parties prenantes non étatiques, à savoir les organisations d'employeurs et de travailleurs, peuvent également participer aux travaux de l'OIT en qualité de membre à part entière des délégations nationales des Etats membres de l'Organisation. Ce statut permet à ces organisations non gouvernementales représentant les interlocuteurs sociaux de participer pleinement au processus décisionnel et donc de voter. Les représentants de ces organisations font cependant formellement partie de la délégation d'un Etat membre et doivent donc être issus de cet Etat. Le financement de la participation de ces délégués non gouvernementaux par l'OIT témoigne de l'importance que celle-ci attache à leur participation.<sup>90</sup>

106. A côté de la participation de représentants des employeurs et travailleurs en tant que membres des délégations nationales, la Constitution de l'OIT prévoit également, dans son article 12.3, une procédure de consultation avec des ONG internationales « reconnues », y compris, outre les organisations d'employeurs et les organisations syndicales, des organisations d'agriculteurs et de coopérateurs. Les modalités de cette participation sont prévues dans le Règlement de la Conférence Internationale du Travail.

107. Les ONG pouvant prétendre à un tel statut consultatif se regroupent en trois catégories différentes :

- 1) ONG qui ont un intérêt important dans un grand nombre d'activités de l'OIT : Celles-ci se voient attribuer soit un statut général, soit un statut régional.<sup>91</sup> En général, les organisations ayant un tel statut, et qui satisfont au critère d'« intérêt important » sont les associations d'industriels et de travailleurs.<sup>92</sup>
- 2) ONG qui figurent sur la Liste spéciale des ONG internationales : Cette Liste a été mise sur pied dans le but d'établir des relations de travail avec les ONG internationales autres que les organisations d'employeurs ou de travailleurs, mais qui partagent également les principes et objectifs de l'OIT. La participation des ONG qui figurent dans cette catégorie dépend de leur intérêt manifeste dans le programme de l'OIT ou ses réunions et activités. Le fait que l'ONG en question se soit déjà vue reconnaître le statut consultatif auprès d'ECOSOC ou auprès d'une agence spécialisée des Nations Unies est pertinent, mais n'implique pas nécessairement son inclusion dans la Liste Spéciale. Il y a actuellement plus de 150 ONG sur la Liste Spéciale<sup>93</sup>, qui recouvrent une large variété de champs, tels que la promotion des droits de l'homme, la réduction de la pauvreté, la sécurité sociale, la réhabilitation professionnelle,...
- 3) ONG exprimant leur intérêt à être présentes aux Conférences de l'OIT : Celles-ci doivent satisfaire aux conditions suivantes : démontrer le caractère international de leur composition et activités ; avoir des fins et des objectifs en harmonie avec l'esprit, les buts et les principes de la Constitution de l'OIT et de la Déclaration de Philadelphie; exprimer un intérêt clairement défini pour l'une au moins des questions inscrites à l'ordre du jour de la session de la Conférence à laquelle elle demande à être

---

<sup>90</sup> R.G. Sybesma-Knol, *The status of observers in the United Nations*, thèse, Leiden, 1981, p.314

<sup>91</sup> Actuellement 8 ONG se sont vues décernées le statut consultatif général, tandis que 16 ont le statut consultatif régional.

<sup>92</sup> Liste des ONG qui ont le statut consultatif général spécial :  
<http://www.ilo.org/public/english/comp/civil/ngo/ngogen.htm>,

<sup>93</sup> Liste des ONG qui figurent sur la Liste Spéciale:  
<http://www.ilo.org/public/english/bureau/exrel/civil/ngo/index.htm>

invitée; présenter sa demande d'invitation, par écrit, au Directeur général du BIT un mois au moins avant l'ouverture de la session de la Conférence, et si celui-ci estime que les conditions sont remplies, la demande sera soumise au Conseil d'administration du BIT pour décision.<sup>94</sup>

108. L'accréditation et l'accès aux réunions : Concernant la procédure d'accréditation, l'article 2.4 du Règlement de la Conférence prévoit que les candidatures des ONG devront être présentées au Directeur Général du BIT au minimum un mois avant l'ouverture de la session de la Conférence. Ces demandes seront ensuite envoyées au Conseil d'Administration pour décision. L'accès aux réunions n'est autorisé, en vertu de l'article 2.3(j) du Règlement, qu'aux seules ONG disposant du statut consultatif, et aux autres ONG qui ont été invitées par le CA à se faire représenter à la Conférence.

109. La participation active aux réunions, et la soumission et distribution de documents : En vertu de l'article 14.10 du Règlement en ce qui concerne les réunions de la Conférence et de l'article 56.9 de ce même Règlement en ce qui concerne les réunions des différentes commissions, les ONG mentionnées ci-dessus, dont l'accès aux réunions a été reconnu, pourront se voir reconnaître le droit, par le Président de l'assemblée en question, et d'accord avec les Vice-Présidents de celle-ci, de faire des déclarations ou de faire des communications par écrit sur des questions examinées par la Conférence ou par la commission en question et dans le but d'informer cette dernière. Si un tel accord entre le Président et les Vice-Présidents ne peut être atteint, ce sera la réunion qui décidera. Ces ONG ne disposent donc pas d'un droit de participation active aux délibérations. Elles ne peuvent y participer que si elles y sont autorisées.

110. Le droit de vote : Mis à part les délégués non gouvernementaux qui bénéficient du statut de membre d'une délégation nationale<sup>95</sup>, les autres représentants d'ONG n'ont pas de droit de vote.

111. En marge de ses relations institutionnelles avec les ONG telles que décrites ci-dessus, l'OIT collabore également, à un niveau opérationnel, avec toute une série d'autres organisations de la société civile. Parmi celles-ci on dénombre toute une série d'organisations locales, nationales et régionales, telles que des organisations professionnelles, des coopératives, des comités de développement villageois, ... Toutes ces ONG sont impliquées dans des activités de coopération technique avec l'OIT.

112. On constate donc que, d'une manière générale, la participation des « principaux groupes » au sein de l'OIT est dominée par deux d'entre eux : l'industrie et les organisations de travailleurs. Certains estiment que cette situation devrait changer afin de permettre la participation d'ONG représentant d'autres composantes de la société civile.<sup>96</sup>

### ***L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)***

113. Le texte officiel régissant les relations de l'UNESCO avec les partenaires non-gouvernementaux<sup>97</sup> prévoit que, compte tenu des objectifs propres de l'organisation non gouvernementale et de la nature de la collaboration possible avec l'UNESCO, deux grands types de relations peuvent être établis, le premier visant une coopération soutenue à la fois en amont et en aval de la programmation et des priorités de l'Organisation (« relations formelles »), le deuxième un partenariat souple et dynamique dans le cadre de la mise en oeuvre de ses programmes (« relations opérationnelles »).

114. Les organisations susceptibles d'entretenir des relations formelles comprennent « toute organisation internationale qui n'a pas été créée par un accord intergouvernemental, et dont les buts, le rôle et le fonctionnement ont un caractère non gouvernemental et non lucratif. »

115. Les conditions d'accréditation suivantes doivent en outre être remplies : l'ONG doit être compétente dans les domaines d'activité de l'UNESCO et avoir les moyens et la volonté de contribuer

<sup>94</sup> Délai prescrit par l'article 2.4 du Règlement de la Conférence.

<sup>95</sup> A ce propos, en vertu de l'article 4.2 de la Constitution de l'OIT, si un Etat Membre a omis de désigner l'un des délégués non gouvernementaux auquel il a droit, l'autre délégué non gouvernemental aura le droit de prendre part aux discussions de la Conférence, mais n'aura pas le droit de voter. Il est à noter également que les délégués non gouvernementaux sont libres de voter comme ils l'entendent, et ne sont pas tenus de soutenir les positions du délégué gouvernemental qui les accompagne (<http://www.ilo.org/public/french/about/index.htm>).

<sup>96</sup> S. Oberthür, J. Werksmann et al., *op.cit.*, p.100

<sup>97</sup> « Directives concernant les relations de l'Unesco avec les organisations non-gouvernementales », adoptées en 1995 par la Conférence générale à sa 28<sup>e</sup> session et modifiées lors de sa 31<sup>e</sup> session en 2001.

efficacement à la réalisation de ses objectifs ; faire preuve d'un esprit de coopération, de tolérance et de solidarité ; disposer de membres actifs réguliers sur un plan international ; avoir une personnalité juridique reconnue ; posséder un siège établi et être dotée de statuts démocratiquement adoptés ; avoir été créée et avoir eu des activités depuis au moins 4 ans.

116. Parmi les avantages que confère le statut de « relations formelles », citons le pouvoir de présenter des observateurs aux sessions de la Conférence générale et de ses commissions ou de faire des déclarations sur les questions relevant de leur compétence devant les commissions, les comités et les organes subsidiaires de la Conférence générale, avec l'assentiment du président en exercice, de soumettre au Directeur général des observations écrites, portant sur des questions qui relèvent de leur compétence et qui ont trait au programme de l'UNESCO. Le Directeur général communiquera la substance de ces observations au Conseil exécutif, voire à la Conférence générale.

117. En outre, selon la structure et les buts de ces organisations, la nature de leur coopération avec l'UNESCO et l'importance du concours qu'elles peuvent lui apporter, ces relations formelles ressortissent à deux catégories différentes : des « relations de consultation » ou des « relations d'association ». Ces deux types de relations font l'objet d'avantages différents.

118. Concernant les organisations qui ont établi des relations de consultation, celles-ci recevront, après entente avec le Secrétariat, toute documentation appropriée ayant trait aux activités du programme correspondant à leurs objectifs statutaires ; elles seront consultées par le Directeur général sur les projets de programme de l'UNESCO ; elles pourront prendre la parole en séance plénière de la Conférence générale, sur des questions ponctuelles de leur ressort et d'importance majeure, conformément aux dispositions du règlement intérieur de la Conférence générale ; elles pourront être invitées par le Directeur général à envoyer des observateurs à des réunions organisées par l'UNESCO et portant sur des sujets de leur compétence (ou pourront, le cas échéant, communiquer leurs vues par écrit) ; elles seront invitées aux conférences périodiques d'organisations non gouvernementales.

119. Les organisations qui ont établi des relations d'association bénéficieront, quant à elles, de tous les avantages reconnus aux organisations en relation de consultation, avec en outre la possibilité d'être associées aussi étroitement et régulièrement que possible aux différents stades de la planification et de l'exécution des activités de l'UNESCO relevant de leur compétence et de prendre la parole en séance plénière de la Conférence générale conformément aux dispositions du règlement intérieur de la Conférence générale. Des accords-cadres de coopération, portant sur une période de six ans renouvelable, pourront être conclus avec de telles organisations, fixant les priorités communes que celles-ci et l'UNESCO s'engagent à poursuivre pendant cette période.

120. Notons par ailleurs la faculté donnée au Directeur général de l'UNESCO de proposer la conclusion, avec des ONG régionales « compétentes, efficaces et représentatives » dans les régions concernées, ayant avec l'Organisation des relations de consultation, d'accords de coopération ou de plans d'action « afin de promouvoir l'émergence d'organisations représentatives de la société civile dans les régions du monde où elles sont encore fragiles ou isolées et leur introduction dans le réseau de coopération internationale », et ceci selon les mêmes dispositions que celles s'appliquant aux ONG entretenant des relations d'association avec l'UNESCO.

121. Les relations qualifiées d' »opérationnelles » sont destinées à « permettre à l'UNESCO d'établir et de poursuivre des partenariats souples et dynamiques avec toute organisation de la société civile oeuvrant dans ses domaines de compétence à quelque niveau que ce soit, et de bénéficier de ses capacités opérationnelles sur le terrain et de ses réseaux de diffusion d'information. » Les ONG concernées pourront bénéficier d'un échange d'informations et de documentation sur les questions d'intérêt commun, avoir accès à certaines formes de financement<sup>98</sup> et être invitées, dans certaines circonstances, à participer à des réunions spécifiques organisées par l'UNESCO.

122. A côté de ces relations formelles et opérationnelles, l'UNESCO a développé une pratique de « consultations collectives » avec les ONG lors de conférences organisées spécialement à cette fin, soit au niveau international soit au niveau régional, en vue d'examiner l'état de leur coopération avec

---

<sup>98</sup> L'UNESCO peut accorder des contributions financières et matérielles, sous différentes formes, à des organisations non gouvernementales susceptibles de faire un apport particulièrement efficace à la réalisation des objectifs de l'Organisation.

l'Organisation, de les consulter sur les grandes lignes des programmes de l'UNESCO et de faciliter la coopération entre les organisations ayant des intérêts communs.

### ***L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO)***

123. La possibilité pour la FAO de collaborer avec des organisations internationales et des personnes privées est prévue par l'article XIII de sa Constitution. L'article XVII.3 du Règlement général de l'Organisation mentionne également la possibilité de faire participer les organisations non gouvernementales à ses travaux. C'est la Résolution n° 37, adoptée par la Conférence de la FAO à sa 7<sup>ème</sup> session en 1953, qui règle en détail les relations de la FAO avec les organisations non gouvernementales.

124. Il existe trois formes de relations des ONG internationales avec la FAO. La forme de ces relations dépend de la nature du champ d'activité de l'ONG en question et de son importance du point de vue de la FAO. Les ONG sont dès lors réparties en trois catégories différentes.

125. Les ONG bénéficiant du statut consultatif : Pour pouvoir bénéficier de ce statut, les ONG doivent être internationales dans leur structure et dans leur champ d'activité, être suffisamment représentatives et reconnues dans le champ d'activité qui est le leur, être concernées par des activités entrant de manière substantielle dans le champ d'activité de la FAO, avoir des buts et objectifs en conformité avec les principes généraux de la Constitution de l'Organisation, avoir un organe directeur permanent, et une structure de fonctionnement démocratique.

126. La demande d'accréditation sera examinée par la Conférence qui examinera à chacune de ses sessions les propositions faites par le Conseil concernant de telles organisations. Il se peut qu'il y ait une année sans session. Dans ce cas, le Conseil examine et prend lui-même la décision concernant le statut consultatif. Cette décision sera éventuellement sujette à révision lors de la session suivante de la Conférence. Les principes suivants guident la reconnaissance du statut : premièrement si les objectifs premiers de l'organisation en question ont trait à l'activité d'une autre agence spécialisée des Nations unies, le statut consultatif ne leur sera reconnu qu'après une consultation avec cette autre agence, et deuxièmement, le statut consultatif ne sera pas accordé aux organisations individuelles membres d'une plus grande organisation chargée de les représenter. Si une telle organisation vient à être créée une fois le statut consultatif déjà reconnu, celui-ci cessera.

127. Les avantages que procurent ce statut peuvent être résumés comme suit : Possibilité d'envoyer des observateurs (qui ne bénéficient donc pas du droit de vote) aux sessions de la Conférence ou du Conseil ; de recevoir tous les documents portant sur des questions techniques ou politiques avant la session ; de diffuser ses positions par écrit ; de parler devant les comités techniques de la Conférence sans toutefois pouvoir participer aux discussions sans y avoir été autorisé par le Directeur Général, et de parler à la Conférence, sous condition expresse d'en avoir fait la demande au Directeur Général, et avec le consentement du Comité Général de la Conférence ; de participer à des réunions d'experts, des conférences techniques et des séminaires sur des sujets tombant dans leur domaine de compétence ; de recevoir la documentation et les informations non-confidentielles à propos des prochaines réunions prévues ; de soumettre des déclarations écrites de 2000 mots maximum au Directeur Général qui pourra les transmettre au Conseil, celles-ci concernant des matières du programme, dans l'une des langues officielles de la FAO.

128. Les obligations que l'organisation devra assumer se résument comme suit : coopérer pleinement pour atteindre les objectifs de la FAO ; coordonner ses activités avec la FAO pour éviter le double emploi ; dans ce but, inviter un représentant du Directeur Général à assister aux réunions de ses organes directeurs, à ses assemblées générales et réunions techniques appropriées ; contribuer à une meilleure connaissance et compréhension des activités de la FAO ; envoyer ses rapports et publications à la FAO ; tenir la FAO au courant de ses changements de structure et de membres, ainsi que les changements importants concernant son secrétariat.

129. Les ONG bénéficiant du statut consultatif spécial : Les ONG doivent remplir les mêmes conditions que celles énumérées pour pouvoir bénéficier du statut consultatif général, à la différence qu'elles doivent être concernées et compétentes dans des matières ne concernant que des aspects particuliers du champ d'activité de la FAO.

130. L'accréditation peut être accordée à ces organisations par le Directeur Général à sa discrétion. Il devra cependant en informer le Conseil et consulter ce dernier quand il l'estimera nécessaire. Par ailleurs,

lorsque plusieurs ONG sont actives dans le même domaine d'activité de la FAO, une seule d'entre elles pourra en principe se voir octroyer le statut consultatif spécial.

131. Les avantages accordés à une organisation bénéficiant d'un tel statut peuvent se résumer comme suit: Les avantages sont les mêmes que ceux octroyés lors du statut consultatif ordinaire, à la différence que la possibilité d'envoyer des observateurs est limitée aux réunions des comités techniques et qu'ils peuvent être invités, sur une base provisoire, et sujette à approbation, par la Conférence et le Conseil, à envoyer un observateur aux sessions de la Conférence et du Conseil. D'autre part il leur est permis de soumettre un mémorandum sur des aspects techniques du programme de la FAO et de recevoir les publications appropriées.

132. Les obligations à charge de l'organisation bénéficiant de ce statut sont quant à elles les mêmes que celles prévues pour le statut consultatif ordinaire.

133. Les ONG bénéficiant du statut de liaison : Les mêmes conditions sont applicables, à la différence que l'organisation doit être concernée par des matières couvrant une partie du champ d'activité de la FAO et être capable de donner une aide pratique dans la matière concernée.

134. L'accréditation se fait selon les mêmes modalités que celles prévues pour le statut consultatif spécialisé.

135. Les méthodes et l'étendue de la collaboration entre une organisation bénéficiant d'un tel statut et la FAO seront déterminées après un échange de correspondance entre l'organisation en question et le Directeur Général. Ce dernier peut inviter ces organisations à envoyer des observateurs aux réunions spécialisées de la FAO quand il est établi qu'une telle participation permettra une contribution importante à la réunion. Les avantages et les droits de ces observateurs seront déterminés dans l'échange de correspondance, mais ne pourront en aucun cas être supérieurs à ceux reconnus aux observateurs des organisations bénéficiant du statut consultatif spécialisé. En outre, si le Directeur Général estime qu'il existe des raisons concrètes qui pourraient favoriser le travail technique de la FAO, ces observateurs peuvent être invités aux sessions de la Conférence et du Conseil.

#### ***L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) :***

136. Plusieurs articles de la Constitution<sup>99</sup> évoquent la possibilité de faire participer des représentants de la société civile, et plus spécifiquement des ONG aux travaux de l'organisation. Les règles de procédure de l'Assemblée Mondiale de la Santé prévoient également, en leurs articles 19 et 49, la possibilité d'inviter des représentants des ONG aux réunions plénières de l'Assemblée ou aux réunions de ses comités principaux. Ceux-ci peuvent y participer sous condition d'y être invités par le Président de l'assemblée, sans pouvoir bénéficier d'un quelconque droit de vote. La règle 4.2 des Règles de procédure du Conseil exécutif prévoit également la participation des ONG à ses délibérations dans les mêmes conditions que celles prévues pour la participation à l'Assemblée.

137. De tous ces articles il est permis de dégager les principes généraux suivants : une organisation ne peut être invitée que si ses responsabilités ont un rapport avec les activités de l'OMS, et le consentement du gouvernement concerné est requis pour pouvoir inviter des ONG nationales.

138. Les principes régissant les relations entre l'OMS et les ONG sont détaillés dans une Résolution adoptée par l'Assemblée Mondiale de la Santé en 1987.<sup>100</sup>

139. En règle générale, le système de l'OMS distingue deux sortes de relations: les relations formelles ou officielles, et les relations de travail ou informelles. Les relations débutent toujours de manière informelle. Celles-ci peuvent être poursuivies ou il peut être décidé de renforcer la collaboration et d'établir des « relations de travail ». Ces relations durent généralement deux ans et mènent aux « relations officielles » si la collaboration a été positive.

140. En ce qui concerne les relations formelles ou officielles : Seules les ONG internationales peuvent y prétendre. Les avantages sont les suivants : participation aux réunions, comités et conférences de l'OMS (§ 6.1.i), droit de faire des déclarations pendant les réunions (§ 6.1.i), et de soumettre un mémorandum (§ 6.1.iii). Ces avantages sont cependant soumis à des conditions. Celles-ci partent du principe que les ONG

---

<sup>99</sup> Notamment les articles 2(h); 33; 71 et 18(h).

<sup>100</sup> Résolution WHA40.25 du 15 mai 1987.

doivent soutenir l'OMS à accomplir son objet statutaire. Les ONG doivent donc : établir un plan de travail de minimum deux ans et un plan triennal avec un département technique de l'OMS, informer dès que possible l'OMS en cas de changements de circonstances rendant son application difficile ou impossible, disséminer de l'information sur les programmes et politiques de l'OMS. L'admission est autorisée par une décision formelle du Conseil exécutif de l'OMS.

141. En ce qui concerne les relations de travail ou informelles : Les représentants des ONG peuvent assister à des réunions techniques mais ne peuvent pas participer aux travaux des organes directeurs de l'OMS et n'ont pas la possibilité d'y faire une déclaration.

142. Une nouvelle politique a été proposée en ce qui concerne les relations entre l'OMS et les ONG. Cette proposition de changement se base sur le « Rapport de synthèse. OMS, société civile et ONG : examen des interactions »<sup>101</sup>. Un résumé ainsi qu'un commentaire de cette étude figurent dans le Rapport du Directeur Général sur la politique applicable aux relations avec les ONG.<sup>102</sup>

---

<sup>101</sup> Doc.WHO/CSI/2002/WP6, disponible sur demande.

<sup>102</sup> Doc. A 56/46 du 14 avril 2003.

## **6. Pratiques et références existantes dans certaines organisations intergouvernementales indépendantes du système des Nations Unies**

### ***L'Organisation des Etats Américains (OEA)<sup>103</sup>***

143. La Charte de l'OEA a adopté, dès 1971, des normes sur les relations de coopération entre l'OEA et les « organismes nationaux et internationaux ». Depuis, des résolutions de l'Assemblée générale se sont ajoutées aux articles pertinents en la matière.

144. Les modalités de participation sont prévues par les « Directives pour la participation des institutions de la société civile aux activités de l'OEA »<sup>104</sup> Une organisation de la société civile y est définie comme étant toute institution, organisation ou entité nationale ou internationale non gouvernementale composée de personnes physiques ou de personnes morales de droit privé.

145. L'accréditation et l'accès aux réunions : La demande doit être faite auprès du Secrétaire général. Celle-ci est ensuite transmise à une « Commission sur la participation de la société civile aux activités de l'OEA », qui l'analyse et formule les recommandations appropriées pour ensuite la transmettre au Conseil qui statue. Les institutions accréditées seront ensuite inscrites sur un registre. Les principaux critères d'éligibilité se résument ainsi : l'institution doit « jouir d'une bonne renommée et d'une grande représentativité dans son domaine spécifique de compétence »; être dotée d'une structure démocratique, transparente et indépendante; les principales ressources doivent provenir des organisations ou membres individuels qui la constituent. Outre ces conditions, la Commission devra veiller à une participation équilibrée des diverses régions du Continent américain. Les Etats membres ont par ailleurs la possibilité de formuler des commentaires, auxquels l'institution pourra répondre, et de demander des renseignements sur les institutions en question lors de l'examen des demandes de participation.

146. Une particularité est prévue en ce qui concerne la participation aux conférences de l'OEA : il est possible pour une institution non inscrite au registre d'y participer moyennant une procédure différente (examen préliminaire par la Commission et ensuite décision finale et accréditation éventuelle par la commission ou le groupe de travail chargé des préparatifs de la conférence).

147. La participation active aux réunions : De manière générale, les institutions de la société civile peuvent prendre part aux activités menées par l'OEA, faire des exposés, fournir des renseignements et, à la requête des organes, organismes et entités de l'OEA, prêter des services consultatifs spécialisés. Elles peuvent également participer aux opérations liées à l'élaboration, au financement et à l'exécution de programmes de coopération

148. Les institutions de la société civile inscrites au registre peuvent désigner les représentants qui seront habilités à assister aux réunions publiques du Conseil permanent, du Comité interaméricain pour le développement intégré (CIDI) et de ses organes subsidiaires. La présence de ces représentants des institutions de la société civile à une séance privée doit être autorisée par la présidence de cette réunion, en consultation avec les Etats membres participants. Les institutions de la société civile inscrites au registre peuvent soumettre des documents écrits ne dépassant pas 2 000 mots, rédigés de préférence dans deux des langues officielles de l'OEA et traitant de questions relevant de leur sphère de compétence qui sont inscrites à l'ordre du jour de la réunion .

149. Les obligations incombant à ces institutions : Une fois inscrite au registre, l'institution de la société civile s'engage à: répondre aux consultations émanant des organes, organismes et entités de l'OEA, à fournir à ceux-ci les services consultatifs demandés et à diffuser parmi ses membres des renseignements sur les activités de l'Organisation, et à présenter un rapport annuel sur sa participation aux activités de l'OEA, son état financier, ses sources de financement et les activités qu'elle envisage de réaliser l'année suivante.

150. Une procédure de suspension ou de retrait de l'inscription au registre est également prévue s'il s'avère que l'institution a posé des actes contraires aux objectifs et principes fondamentaux de l'OEA, si

---

<sup>103</sup> Pour un complément d'information consulter :  
<http://www.oas.org/consejo/fr/CUMBRES/societecivile.asp>

<sup>104</sup> Ces Directives, adoptées le 15 décembre 1999, sont issues du document [\[ICP/RES.759 \(1217/99\)\]](http://www.oas.org/consejo/fr/CUMBRES/societecivile.asp)

elle n'a pas apporté de contribution positive ou effective aux travaux de l'OEA, si elle n'a pas soumis de rapport pendant deux années consécutives, ou si elle a fourni des renseignements inexacts.

### ***Le Conseil de l'Europe<sup>105</sup>***

151. Le Conseil de l'Europe a reconnu l'importance des ONG dès 1952 en prévoyant la possibilité de leur octroyer un statut consultatif. Les règles de coopération ont été améliorées et mises à jour au fil des années, et sont actuellement fixées par la Résolution (2003) 8 du Comité des Ministres<sup>106</sup> qui prévoit un « statut participatif » des ONG internationales (OING) au Conseil de l'Europe.

152. Le régime du statut participatif peut être accordé à des OING « particulièrement représentatives dans le domaine de leur compétence ; représentées au niveau européen ; qui par leur activités dans un secteur déterminé, peuvent soutenir la réalisation de l'union plus étroite que les Etats membres du Conseil de l'Europe se sont assignés comme but ; qui sont à même de contribuer et de participer de façon active aux délibérations et aux activités du Conseil de l'Europe, et qui peuvent refléter les travaux du Conseil de l'Europe auprès des citoyens européens ».

153. La reconnaissance de ce statut participatif implique les avantages suivants pour l'OING en question : la possibilité d'adresser des mémoires au Secrétaire Général en vue de leur présentation aux comités et/ou commissions (les comités d'experts gouvernementaux et autres organes du Comité des Ministres, les commissions de l'Assemblée parlementaire, les commissions du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe et le Secrétaire Général) ainsi qu'au Commissaire aux Droits de l'Homme ; recevoir l'ordre du jour et les documents publics de l'Assemblée ; être invitées à prodiguer des conseils d'experts pour les politiques du Conseil de l'Europe ; être invitées aux séances publiques du Congrès ; être invitées aux activités organisées par le Secrétaire Général à leur intention ; et être invitées aux conférences, séminaires intéressant leurs travaux. En contrepartie, les ONG ayant acquis ce statut s'engagent à se tenir régulièrement informées des activités et de l'évolution des normes du Conseil de l'Europe ; à donner le maximum de publicité aux initiatives ou réalisations du Conseil de l'Europe ; à lui fournir informations, documentations et avis dans le domaine de leur compétence ; à œuvrer pour promouvoir le respect et la mise en œuvre de ces normes ; et à rapporter au Secrétaire Général tous les quatre ans leur participation aux différents organes du Conseil de l'Europe, aux manifestations organisées par le Secrétariat Général, aux réunions de regroupement des OING par secteur d'intérêt, ainsi que les actions qu'elles ont entreprises en vue de la diffusion des travaux du Conseil de l'Europe. Le non respect de ces obligations peut entraîner le retrait du statut participatif.

154. Le Conseil de l'Europe dispose en outre d'une structure permanente de coopération avec les ONG internationales. D'une part la Conférence plénière annuelle des ONG, qui définit les grandes lignes d'actions à mener pour l'année à venir et qui fixe les objectifs de sa Commission de liaison, à laquelle toutes les ONG dotées d'un statut consultatif peuvent assister, et d'autre part la Commission de liaison des ONG, qui assure la liaison avec le Secrétariat Général, suit les travaux des réunions sectorielles des ONG dans les différents domaines d'intérêt, prépare la Conférence plénière et le programme annuel de travail, et incite les ONG à coopérer avec le Conseil de l'Europe et à divulgues ses travaux.

### ***L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)<sup>107</sup>***

155. Les organisations non gouvernementales sont expressément mentionnées à l'article V, § 2<sup>108</sup> de l'Accord instituant l'OMC signé à Marrakech en 1994<sup>109</sup>. Le 18 juillet 1996, le Conseil général de l'Organisation a précisé le cadre des relations avec les ONG en adoptant un ensemble de lignes

---

<sup>105</sup> Voir pour le site du Conseil de l'Europe concernant les ONG : <http://www.coe.int/T/F/ONG/Public/>

<sup>106</sup> Statut participatif des organisations internationales non gouvernementales auprès du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 19 novembre 2003, lors de la 861<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>107</sup> Le site de l'OMC relatif aux ONG : [http://www.wto.org/french/forums\\_f/ngo\\_f/ngo\\_f.htm](http://www.wto.org/french/forums_f/ngo_f/ngo_f.htm); voir aussi le « Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union Européenne sur la réforme de l'OMC et son lien avec l'architecture des Nations-Unies », Paris, Document d'information de l'Assemblée nationale, n°2477, p.187 et 188.

<sup>108</sup> Art V.2 : « Le Conseil général pourra conclure des arrangements appropriés aux fins de consultation et de coopération avec les organisations non gouvernementales s'occupant de questions en rapport avec celles dont l'OMC traite »

<sup>109</sup> Accord de Marrakech créant l'OMC, signé le 15/04/1994 et entré en vigueur le 1/1/1995.

directrices<sup>110</sup>. Celles-ci reconnaissent entre autres le « rôle que les ONG peuvent jouer pour mieux informer le public des activités de l'OMC », et visent à maintenir une interaction entre les ONG et l'OMC entre autres via l'organisation ponctuelle de symposiums sur des questions spécifiques en rapport avec l'OMC, via des arrangements informels, ou via la réponse aux demandes de renseignements d'ordre général ou à des séances d'informations sur l'OMC. Par contre, les lignes directrices précisent qu' « à la suite de longues discussions, il apparaît que, de l'avis général, il ne sera pas possible de faire participer directement les ONG aux travaux de l'OMC ni à ses réunions ». Et ce, selon le Conseil général, compte tenu du caractère particulier de l'OMC qui est à la fois un traité intergouvernemental qui établit des droits et des obligations entre ses Membres, et une enceinte pour les négociations.

156. L'effort en direction des ONG s'est essentiellement manifesté lors des Conférences ministérielles, pour lesquelles les membres de l'OMC ont convenu de procédures à suivre lors de telles conférences. Ainsi, à l'occasion de la Conférence ministérielle de Singapour, il a été convenu que les ONG seraient autorisées à assister aux séances plénières de la Conférence et que les demandes d'inscription des ONG seraient acceptées par le Secrétariat de l'OMC sur la base de l'article V.2, c'est-à-dire que ce dernier accepterait uniquement les ONG « s'occupant de questions en rapport avec celles dont l'OMC traite ». A part cette possibilité d'assister aux séances plénières des Conférences, il n'y a pas de possibilités pour les ONG d'obtenir de statut consultatif pour les réunions des conseils et comités qui gèrent au jour le jour les délibérations de l'OMC.<sup>111</sup>

157. En dehors des Conférences ministérielles, les symposiums thématiques ont aussi donné l'occasion aux ONG de débattre dans un cadre informel avec des représentants des pays membres de l'OMC. En juillet 1998, le Directeur général a annoncé de nouvelles initiatives destinées à intensifier le dialogue de l'OMC avec les ONG. Parmi ces initiatives, on peut retenir la création d'une section consacrée aux ONG sur le site internet de l'OMC, et l'établissement tous les mois de la liste des notes de position émanant des ONG qui sont reçues par le Secrétariat.

158. Rappelons également que, comme nous l'avons déjà évoqué ci-dessus, la jurisprudence dans le cadre du mécanisme de règlement des différends de l'OMC reconnaît un certain rôle aux ONG, en permettant aux organes chargés d'examiner les litiges de prendre connaissance des informations fournies par ces dernières en leur qualité d'*amici curiae*.

---

<sup>110</sup> Lignes directrices pour les arrangements concernant les relations avec les organisations non gouvernementales, adoptées par le Conseil Général le 18 juillet 1996, Doc. WT/L/162.

<sup>111</sup> S. Oberthür, J. Werksmann *et al.*, *op.cit.*, p.82

## 7. Pratiques et références existantes dans certaines conventions multilatérales environnementales

159. Dans les limites qui nous sont imparties, il est impossible d'entreprendre une analyse comparée approfondie des pratiques dans les organes des multiples conventions multilatérales environnementales qui existent actuellement. Nous nous sommes donc limités à analyser la situation dans deux conventions mondiales et deux conventions régionales dont les pratiques présentent un intérêt particulier, sans être pour autant forcément représentatives de la grande diversité qui existe en la matière. Pour une analyse plus détaillée, nous renvoyons le lecteur aux études plus exhaustives réalisées par d'autres auteurs.<sup>112</sup>

### **Conventions mondiales**

*Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC):*

160. La participation des ONG aux travaux de la Conférence des Parties (COP) et de ses organes subsidiaires est explicitement prévue à l'article 7, § 6, de la CCNUCC, qui permet à « tout organe ou organisme national ou international, gouvernemental ou non gouvernemental compétent dans les domaines visés par la Convention » qui en fait la demande d'être admis à participer aux réunions en qualité d'observateur, sauf objection d'au moins un tiers des Parties contractantes.

161. Le projet de Règlement intérieur de la Conférence des Parties et de ses organes subsidiaires<sup>113</sup> – qui est appliqué « provisoirement » depuis la 1<sup>ère</sup> session de la COP, même s'il n'a jamais été formellement adopté pour des raisons non liées aux conditions de participation des observateurs – contient des dispositions qui précisent les modalités de participation de ceux-ci: « *Sur l'invitation du Président*, ces observateurs peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations portant sur des questions qui présentent un intérêt direct pour l'organe ou l'organisme qu'ils représentent, à moins qu'un tiers au moins des Parties présentes n'y fassent objection. »<sup>114</sup> Par ailleurs, le même projet de Règlement stipule que, sauf décision contraire de la Conférence des Parties, ses séances sont publiques, alors que celles de ses organes subsidiaires sont privées.<sup>115</sup>

162. Dans la pratique, l'accès aux réunions officielles est souvent limité pour des raisons logistiques. Dans certains cas, l'accès des représentants des ONG à la salle de conférence est uniquement possible avant l'ouverture et après la clôture des réunions.

163. La pratique concernant les interventions orales est un peu particulière en ce que les ONG n'ont généralement la possibilité de s'exprimer qu'une seule fois lors des réunions de la COP ou de ses organes subsidiaires. En fait, les représentants des ONG s'expriment à la fin de la réunion et généralement au nom d'une large catégorie d'ONG. Un groupe « représentatif » d'ONG est invité à faire des déclarations au titre d'un point spécial de l'ordre du jour intitulé « Déclarations d'ONG ». Les ONG peuvent également faire des interventions au cours des réunions des organes subsidiaires où ont lieu la majeure partie des négociations substantielles. En plus, les ONG sont parfois invitées à faire, par l'intermédiaire des porte-parole de leurs « collectifs », des interventions sur certaines questions de fond inscrites à l'ordre du jour de la plénière.

164. En ce qui concerne les soumission écrites, la pratique du Secrétariat de la CCNUCC a été de développer une procédure permettant aux ONG de faire des communications qui, une fois acceptées par le secrétariat, sont placées sur le site internet de la Convention et ainsi rendues accessibles électroniquement.

165. Rien n'est prévu dans le projet de Règlement intérieur concernant les réunions informelles, dont l'importance est pourtant considérable dans la pratique des travaux de la CCNUCC. Néanmoins, la Conférence des Parties a décidé dans sa décision 18/CP.4, du 2 novembre 1998, de permettre aux observateurs de participer à des réunions de contact à composition non limitée (« open-ended contact groups »), sauf objection d'un tiers des parties au moment de la constitution du groupe de contact.

---

<sup>112</sup> Voir, en particulier, S. Oberthür, J. Werksmann *et al.*, *op. cit.*

<sup>113</sup> Doc. FCCC/CP/1996/2, 22 mai 1996.

<sup>114</sup> *Ibid.*, art. 7, § 2 (nous soulignons).

<sup>115</sup> *Ibid.*, art. 30.

Cependant, le président du groupe de contact peut toujours décider, à n'importe quel moment, de fermer la réunion aux observateurs. Selon les termes de la décision 18/CP.4, « les présidents des organes créés en application de la Convention peuvent inviter les représentants d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales à participer en qualité d'observateurs à tout groupe de contact à composition non limitée constitué dans le cadre du processus de mise en oeuvre de la Convention, à moins qu'un tiers au moins des Parties présentes à la session de l'organe créé en application de la Convention qui constitue ce groupe de contact n'y fassent objection, et étant entendu que les présidents de ces groupes de contact pourront décider, à tout moment au cours des délibérations, que les représentants d'organisations intergouvernementales et d'organisations non gouvernementales doivent se retirer. » On remarquera que le libellé de cette décision préserve formellement le pouvoir discrétionnaire d'appréciation des présidents de groupes.

166. Un débat a également eu lieu concernant la façon d'organiser la participation des ONG aux ateliers intersessions, qui constituent un autre élément-clé des pratiques de négociation développées dans le cadre de la CCNUCC. Ces ateliers sont organisés pour permettre un échange informel d'informations entre les Parties et contribuer à dégager un consensus sur l'orientation à donner aux négociations formelles qui ont lieu à l'occasion des sessions officielles de la Conférence des Parties ou des organes subsidiaires. Même s'il ne s'agit pas de sessions de négociation, les résultats de ces ateliers influencent incontestablement le processus décisionnel et ils suscitent donc l'intérêt des ONG. Les ateliers sont ouverts aux seuls participants invités par le secrétariat, au nom des présidents des organes subsidiaires. Une participation « équilibrée » d'experts non gouvernementaux est prévue. A cette fin, les invitations destinées aux ONG ayant le statut d'observateur sont transmises aux coordonnateurs des « collectifs », qui se concertent avec les membres de leur groupe sur le choix des participants pour le nombre limité de places qui leur sont réservées. Le secrétariat considère que « ce système fonctionne généralement bien dans la pratique. »<sup>116</sup>

167. Depuis sa première réunion, la Conférence des Parties a admis en qualité d'observateurs 619 ONG. Plus de 75 % ont leur siège dans des pays développés.<sup>117</sup> Dans la pratique, près de la moitié des participants aux réunions des organes de la Convention sont des représentants d'ONG, cette proportion ayant atteint 64 % et 56 % à COP3 (Kyoto) et COP6 (La Haye), respectivement.<sup>118</sup> Pour gérer la participation de ce nombre très important de représentants non gouvernementaux, le secrétariat de la CCNUCC a encouragé le développement d'un système informel de catégories de parties prenantes, qualifiées de « collectifs », pour organiser et structurer cette participation. Les ONG elles-mêmes ont pris l'habitude de s'organiser entre elles, et de se regrouper en « collectifs » quand elles partageaient les mêmes centres d'intérêt, pour augmenter l'efficacité de leur participation. Ainsi, les ONG environnementales et celles représentant l'industrie sont donc classées dans des catégories différentes, de même que les autorités locales, les populations autochtones et les instituts de recherche. Le secrétariat considère qu'un groupe d'organisations « constitue un collectif lorsqu'il répond aux critères suivants: masse critique d'organisations membres; création d'un canal opérationnel (centre de liaison) pour assurer la communication avec le secrétariat; distribution de l'information aux membres; apport d'une contribution globale/coordonnée sur les questions à l'étude; et participation régulière des organisations membres aux sessions. (...) L'intégration d'un collectif est laissée à la libre appréciation de chaque organisation et n'est ni officielle ni contraignante. »<sup>119</sup>

168. D'une manière générale, le secrétariat de la CCNUCC a une appréciation positive du rôle joué par les ONG : « La participation des ONG est un élément fondamental du processus de la Convention: elle contribue à la transparence du fonctionnement d'un processus intergouvernemental complexe, facilite les apports de sources géographiques diverses et d'un large spectre de compétences et de perspectives, améliore la compréhension générale des questions en jeu, et incite à rendre des comptes aux sociétés desservies. Élément à la fois souple et dynamique, elle participe de la tendance générale à constituer des sociétés plus informées, plus entreprenantes et plus responsables. »<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Note du secrétariat, Doc. FCCC/SBI/2002/13, 6 septembre 2002, §§ 12-13.

<sup>117</sup> Doc. FCCC/SBI/2004/5, 16 avril 2004, p. 6, § 18

<sup>118</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>119</sup> Doc. FCCC/SBI/2004/5, p. 10.

<sup>120</sup> Doc. FCCC/SBI/2004/5, 16 avril 2004, p. 5, § 12 (italiques dans l'original).

169. De nouveaux débats à propos de la participation des différentes parties prenantes ont cependant débuté suite à la création de nouveaux organes spécialisés à composition limitée, lorsque certaines Parties ont exprimé des préoccupations relatives notamment aux possibilités offertes à des organisations de participer en qualité d'observateurs à des réunions de tels organes et à des ateliers intersessions et à l'accès à l'information de ces observateurs. Certaines Parties ont regretté qu'il n'était pas possible en pratique à des observateurs de participer aux réunions de certains groupes d'experts en étant physiquement présents dans la salle de réunion. D'après une note du secrétariat : « La participation d'observateurs aux réunions de groupes d'experts soulèverait deux problèmes. En premier lieu, les groupes d'experts devraient pouvoir s'acquitter de leurs travaux dans une atmosphère propice à un travail efficace et sérieux; une libre participation d'observateurs pourrait nuire à cette ambiance de travail. D'autre part, le fait que toutes les Parties ou organisations n'ont pas la possibilité d'envoyer des observateurs aux réunions porterait atteinte à l'équilibre de la participation. »<sup>121</sup>

*Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification (CNULD)*<sup>122</sup>:

170. La possibilité de participation des ONG aux travaux de la Conférence des Parties (COP) est prévue à l'article 22 de la Convention sur la lutte contre la désertification. Les dispositions pertinentes sont similaires à celles de la CCNUCC. L'article 22, §7, stipule que « tout organe ou organisme, national ou international, gouvernemental ou non gouvernemental, qui est compétent dans les domaines visés par la Convention » peut être admis à participer aux réunions de la Conférence en qualité d'observateur, à moins qu'un tiers au moins des Parties n'y fasse objection. Les modalités d'admission et de participation des observateurs sont fixées dans le règlement intérieur de la Conférence des Parties, dont l'article 7 précise que sur l'invitation du Président, les observateurs peuvent participer sans droit de vote aux délibérations d'une session portant sur des questions qui présentent un intérêt direct pour l'organisation qu'ils représentent, sauf objection d'au moins un tiers des Parties contractantes présentes. Ces dispositions régissant la participation des ONG aux réunions intergouvernementales ne présentent aucune particularité.

171. En revanche, la CNULD contient des dispositions originales concernant l'implication des parties prenantes dans la mise en œuvre des mesures de lutte contre la désertification au niveau national et local, dans ce qu'elle qualifie d'« un esprit de partenariat ». Selon l'article 3(c) de la Convention, « les Parties devraient, dans un esprit de partenariat, instituer une *coopération entre les pouvoirs publics à tous les niveaux, les collectivités, les organisations non gouvernementales et les exploitants des terres* pour faire mieux comprendre, dans les zones touchées, la nature et la valeur de la terre et des rares ressources en eau, et pour promouvoir une utilisation durable de ces ressources ». Ce principe de partenariat avec les parties prenantes autres que les gouvernements nationaux est également reflété dans les dispositions de la Convention qui traitent de la participation à la planification et à la prise de décisions, du financement, de l'information et de la technologie ainsi que du renforcement des capacités, de l'éducation et de la sensibilisation du public. Ainsi, l'article 10 de la Convention stipule que les programmes d'action nationaux doivent prévoir la participation effective d'organisations non gouvernementales et des populations locales à tous les stades de la planification et à tous les niveaux de la prise de décisions.

172. Dans la CNULD, les gouvernements reconnaissent par ailleurs que les ONG ont accès à des informations importantes, qu'elles ont acquis un utile savoir faire et qu'elles ont mis en place des filières pour atteindre les groupes cibles de sorte que les gouvernements ont accepté d'instituer des partenariats avec les ONG pour mettre pleinement à profit leur savoir faire aux fins de la diffusion d'informations et de la promotion de technologies appropriées. Les dispositions de la Convention relatives au financement font également référence à la nécessaire participation des ONG notamment en vue de la création de mécanismes financiers tels que des fonds nationaux relatifs à la désertification. Une décision de la 1<sup>re</sup> session de la Conférence des Parties s'adresse aux ONG en tant que partenaires-clé de la mise en œuvre de la Convention en les invitant à organiser, dans le cadre du programme de travail officiel des sessions futures de la COP, des séances spéciales « consacrées à un dialogue ouvert » avec les gouvernements et à « étudier[r] plus avant des mécanismes institutionnels propres à permettre de renforcer les partenariats » de toutes sortes.<sup>123</sup> La décision souligne le « rôle important » des ONG « pour informer la population au

<sup>121</sup> Note du secrétariat, Doc. FCCC/SBI/2002/13, 6 septembre 2002.

<sup>122</sup> Pour plus de renseignements : <http://www.unccd.entico.com/french/preface-fr.htm>

<sup>123</sup> Décision 27/COP.1, « Inscription d'activités d'organisations non gouvernementales au programme de travail officiel des sessions futures de la Conférence des Parties »

niveau communautaire et la mobiliser afin qu'elle s'engage dans une action collective » et appelle à cette fin à « la conclusion d'accords de partenariat entre pouvoirs publics et ONG ».

### ***Conventions régionales***

#### *Convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (Convention OSPAR)*

173. En vertu de l'article 11, § 1(b), de la Convention OSPAR, la Commission intergouvernementale instituée par celle-ci (Commission OSPAR) « peut, par un vote à l'unanimité des Parties contractantes, décider d'admettre en qualité d'observateur (...) *toute organisation non gouvernementale* dont les activités ont un rapport avec la Convention. »

174. Les conditions d'admission et de participation des observateurs ont été établies par le Règlement intérieur de la Commission OSPAR. Celui-ci précise dans son paragraphe 9(c) que la Commission peut décider à l'unanimité d'admettre à ses réunions les observateurs de toute organisation *internationale* non gouvernementale, limitant ainsi la participation aux seules ONG internationales, alors qu'une telle restriction n'est pas explicitement prévue dans la Convention même. La participation des ONG aux travaux de la Commission et de ses organes subsidiaires est régie par des critères et procédures annexés au règlement.<sup>124</sup>

175. L'accréditation et l'accès aux réunions : Parmi les conditions requises pour bénéficier de ce statut, l'ONG en question doit être capable de contribuer utilement aux buts et objectifs de la Commission, posséder une compétence technique ou scientifique spécialisée, ou une autre compétence coïncidant avec les objectifs de la Convention, et doit répondre aux critères suivants : disposer d'une administration structurée, être internationale<sup>125</sup>, et être autorisée, de par ses statuts, à s'exprimer au nom de ses membres par le biais de représentants dûment accrédités.

176. Toute candidature au statut d'observateur doit être expédiée au Secrétaire exécutif au moins douze semaines avant une réunion de la Commission. Cette candidature doit comprendre une déclaration concise sur l'organisation, précisant notamment ses compétences et l'expérience qu'elle peut apporter à la Commission, indiquer les raisons pour lesquelles l'ONG pense que cette contribution serait utile aux travaux de la Commission, et comprendre une confirmation écrite que l'ONG respectera les obligations qui lui sont imposées. Ensuite, après réception de cette candidature, le Secrétaire exécutif diffuse cette demande auprès de toutes les Parties contractantes, et par après diffuse un résumé des points de vue exprimés par les Parties contractantes sur ladite demande. Le statut d'observateur est finalement accordé par une décision unanime de la réunion de la Commission.

177. Le statut d'observateur n'est cependant accordé que pour les points qui, dans l'ordre du jour, traitent de questions autres que de questions de gestion propres à la Commission, ou au titre desquels sont débattus des documents à diffusion restreinte.

178. La participation active aux réunions, la soumission et la distribution de documents, ainsi que la dissémination d'informations : Le statut d'observateur reconnu à une ONG permet à celle-ci de soumettre, avant les réunions de la Commission, des documents d'information pertinents, lesquels sont diffusés à la discréption du Secrétaire exécutif, et sont étudiés à la discréption des réunions ; de prendre part aux délibérations d'une réunion à laquelle un siège lui a été alloué, ceci à la discréption du président ; de faire des propositions aux dites réunions. Cependant, aucune proposition émanant d'une ONG n'est débattue si au moins l'une des Parties contractantes n'est favorable à la discussion de ladite proposition. En outre, toute ONG admise en qualité d'observateur auprès de la Commission peut demander à faire partie d'un groupe de travail intersessionnel par correspondance, ce à moins que la participation ne soit limitée.

179. Les obligations correspondant au statut d'observateur : Celles-ci sont prévues à l'annexe 2 du Règlement intérieur de la Commission OSPAR. Il s'agit des obligations suivantes : reconnaître les buts et principes fondamentaux de la Convention et ne pas gêner les travaux de celle-ci ; ne communiquer que des

---

<sup>124</sup> « Critères et procédures régissant le statut d'observateurs des organisations non gouvernementales aux réunions tenues dans le cadre de la Commission OSPAR », Annexe 2 au Règlement intérieur de la Commission OSPAR, tel que remanié à la réunion d'OSPAR 2001 et OSPAR 2002, n° de réf. 2002-21.

<sup>125</sup> Est considérée comme internationale une ONG qui dispose de membres, de filiales ou d'organismes affiliés dans un certain nombre d'Etats faisant partie du périmètre de la Convention

informations ayant rapport avec les travaux de la Commission ; s'abstenir d'exploiter les réunions de la Commission à des fins de manifestations ; respecter le caractère privé des réunions et des documents à diffusion restreinte, et respecter toute exigence particulière convenue par les Parties contractantes relativement à la participation des ONG aux réunions de la Commission. Des restrictions au statut d'observateur sont prévues si la conduite d'une ONG se révèle contraire aux critères et procédures régissant son statut d'observateur, ou si une ONG observatrice ne participe pas aux travaux de la Commission pendant deux années consécutives.

*Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Convention d'Aarhus)*

180. L'historique de la Convention d'Aarhus remonte à la Conférence ministérielle régionale sur le développement durable organisée dans le cadre du processus préparatoire de la CNUED par la Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-ONU) à Bergen en Norvège en mai 1990. A cette conférence, les ministres de l'environnement des Etats membres de la CEE-ONU se sont mis d'accord pour "contribuer à l'élaboration d'un document sur les droits et obligations en matière d'environnement en vue de son adoption éventuelle à la Conférence sur l'Environnement et le Développement de 1992".<sup>126</sup> Si ce projet n'aboutit pas avant Rio, la CEE-ONU décida néanmoins de reprendre ses travaux en matière de droits environnementaux après la CNUED, en s'inspirant des droits procéduraux énoncés au Principe 10 de la Déclaration de Rio. En conséquence, des "Lignes directrices pour l'accès à l'information sur l'environnement et la participation du public à la prise de décisions en matière d'environnement", furent adoptées par la Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe" qui eut lieu à Sofia en octobre 1995.<sup>127</sup> Peu après, le Comité des politiques de l'environnement de la CEE-ONU décida d'établir un groupe d'experts chargé d'élaborer un projet de convention sur l'accès à l'information et la participation en matière d'environnement, sur la base des Lignes directrices de Sofia. Les ONG et autres « principaux groupes » (au sens d'Action 21) furent d'emblée invités à participer aux travaux du groupe de négociation, selon la démarche adoptée lors des préparatifs de la Conférence de Sofia elle-même.<sup>128</sup>

181. La Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement fut signée par 35 Etats européens et la Communauté européenne à l'occasion de la suivante Conférence ministérielle "Un environnement pour l'Europe" à Aarhus au Danemark le 25 juin 1998. La déclaration ministérielle de la Conférence d'Aarhus salua la nouvelle convention comme "un pas en avant essentiel, aussi bien pour l'environnement que pour la démocratie".<sup>129</sup>

182. La Convention d'Aarhus est en effet le premier traité multilatéral en matière d'environnement dont l'objectif principal est d'imposer aux Etats des obligations à l'égard de leurs propres citoyens. De ce fait, il existe une étroite affinité entre cette nouvelle convention et les dispositions de droit international relatives à la protection des droits de l'homme. En s'engageant à garantir une série de "droits des citoyens dans le domaine de l'environnement", de nature procédurale, les Etats européens signataires de la convention ont entendu encourager ce qu'ils ont qualifié dans leur déclaration ministérielle de "civisme écologiquement responsable", en reconnaissant qu'"un public engagé, sensibilisé et critique est essentiel dans une démocratie saine". Il s'agit donc en même temps de renforcer la transparence et la légitimité démocratique des politiques publiques de protection de l'environnement et de responsabiliser les citoyens en leur donnant des moyens de s'informer, faire valoir leurs intérêts en participant au processus décisionnel, contrôler les décisions des autorités publiques et agir en justice pour la défense de leur environnement. Le "public engagé, sensibilisé et critique" est considéré à la fois comme acteur et partenaire indispensable dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques de l'environnement.

183. Les membres du « public » dont la Convention garantit les droits de participation sont définis de façon fort large comme comprenant toutes les « personnes physiques ou morales et (...) les associations,

---

<sup>126</sup> Déclaration ministérielle de Bergen sur le Développement durable dans le région de la CEE, 16 mai 1990, § 16(g).

<sup>127</sup> Doc. ECE/CEP/24, octobre 1995.

<sup>128</sup> Doc. ECE/CEP/18, 8 février 1996, annexe I, § 2.

<sup>129</sup> Déclaration des Ministres de l'environnement de la région de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), Aarhus, Danemark, 25 juin 1998, § 40.

organisations ou groupes constitués par ces personnes ».<sup>130</sup> Cette définition est bien plus large que les seules ONG et dépasse même la notion de « groupes principaux » d'Action 21. Elle comprend l'ensemble de la société civile et aussi le secteur privé.

184. Si nous évoquons ici la Convention d'Aarhus, c'est parce qu'elle pourrait servir de catalyseur, voire même de modèle, pour la démocratisation des processus décisionnels internationaux dans le domaine de l'environnement et du développement durable. Les implications de cette Convention dépassent le cadre paneuropéen, puisque les Parties contractantes se sont aussi engagées, dans son article 3, § 7, à "oeuvrer en faveur de l'application des principes énoncés dans la (...) Convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement."

185. Afin « de donner des orientations aux Parties » pour la mise en œuvre de cette disposition, la première réunion des Parties recommanda « d'envisager l'élaboration de lignes directrices sur ce thème ».<sup>131</sup> Cette mission fut confiée à un « groupe spécial restreint, composé d'experts désignés par les gouvernements, les ONG, les organisations internationales compétentes, ainsi que les autres conventions de la CEE relatives à l'environnement et les accords multilatéraux relatifs à l'environnement » en octobre 2003.<sup>132</sup> Ce groupe d'experts remettra un projet de lignes directrices au Groupe de travail des Parties à la Convention en décembre 2004, projet qui devrait être examiné et pourrait être adopté à la deuxième Réunion des Parties, qui aura lieu à Almaty en mai 2005.

186. Depuis leur mise en place, les organes de la Convention d'Aarhus appliquent dès à présent des procédures garantissant une participation fort large de la société civile à leurs propres travaux. Lorsqu'elle adopta son règlement intérieur, qui s'applique *mutatis mutandis* à l'ensemble de ses organes subsidiaires, la Réunion des Parties à la Convention reconnut explicitement le « rôle unique que joue la Convention dans la promotion de la participation de la société civile aux processus décisionnels internationaux en matière d'environnement » et le « rôle spécial (...) dévolu aux organisations non gouvernementales, qui ont vocation à promouvoir la protection de l'environnement et le développement durable et qui s'y emploient activement ».<sup>133</sup> Le règlement intérieur contient des dispositions remarquables concernant la participation du public, tel que défini dans la Convention, aux réunions et son accès aux documents.

187. L'exemple probablement le plus marquant du rôle institutionnalisé des organisations de la société civile dans le cadre des organes de la Convention d'Aarhus est la disposition du règlement intérieur qui exige qu'un représentant d'une ONG soit invité à assister à toutes les réunions du Bureau de la réunion des Parties, qui est composé de représentants gouvernementaux élus par celle-ci.<sup>134</sup> Le règlement stipule par ailleurs que toutes les réunions des organes de la Convention « sont ouvertes aux membres du public, à moins que, dans des cas exceptionnels, la Réunion des Parties n'en décide autrement ».<sup>135</sup> Les représentants d'« organisations non gouvernementales concernées ayant des compétences ou un intérêt dans les domaines visés par la Convention », sont automatiquement « habilités à participer aux travaux de toute réunion régie par le (...) règlement, à moins qu'un tiers des Parties présentes à la réunion ne fasse objection à leur participation ».<sup>136</sup> Aucune procédure formelle d'accréditation n'est prévue; il suffit qu'une ONG manifeste son souhait de participer. Même si les représentants non gouvernementaux n'ont, d'un point de vue formel, que le statut d'observateurs sans droit de vote, ils ont le droit de prendre la parole. En général, le Président donnera la parole « aux orateurs dans l'ordre où ils l'ont demandée, mais peut, s'il le juge bon, décider de donner la parole d'abord aux représentants des Parties puis aux observateurs ».<sup>137</sup> Tous les documents officiels des organes de la Convention doivent non seulement être « affichés sur le site

---

<sup>130</sup> Convention d'Aarhus, art. 2, § 4.

<sup>131</sup> Déclaration de Lucques, adoptée à la première réunion des Parties, tenue à Lucques (Italie) du 21 au 23 octobre 2002, Doc. ECE/MP.PP/2/Add.1, 2 avril 2004, § 31.

<sup>132</sup> Rapport de la 1<sup>re</sup> réunion du Groupe de travail des Parties à la Convention, Doc. MP.PP/WG.1/2003/2, 26 novembre 2003, p. 10, § 47.

<sup>133</sup> Règlement intérieur, Décision I/1 de la 1<sup>re</sup> Réunion des Parties, Doc. ECE/MP.PP/2/Add.2, 2 avril 2004, préambule.

<sup>134</sup> *Ibid.*, art. 22, § 2.

<sup>135</sup> *Ibid.*, art. 7, § 1.

<sup>136</sup> *Ibid.*, art. 6, § 2.

<sup>137</sup> *Ibid.*, art. 27, § 1.

Web de la CEE au moment où ils sont envoyés aux Parties » mais aussi « mis à la disposition des membres du public qui en font la demande. »<sup>138</sup>

188. Un autre élément original du dispositif institutionnel de la Convention est le Comité d'examen du respect des dispositions. L'article 15 de la Convention ouvrira, pour la première fois dans l'histoire du droit international de l'environnement, la possibilité d'instituer un mécanisme de recours accessible non seulement aux Etats parties, mais aussi aux individus et ONG. Cette disposition habilite la Réunion des Parties à établir des "arrangements" pour examiner le respect des dispositions de la convention, arrangements qui devront permettre "une participation appropriée du public" et pourront éventuellement "prévoir la possibilité d'examiner des communications de membres du public concernant des questions ayant un rapport avec" la Convention. Malgré les appréhensions de nombreux gouvernements signataires concernant cette éventualité – qui explique le fait que le libellé accentue le caractère " facultatif ", "non conflictuel ", "non judiciaire " et "consultatif" du mécanisme de contrôle – la Réunion des Parties a néanmoins décidé par consensus, dès sa première réunion, de mettre en place ce dispositif novateur. La Décision I/7 de la réunion des Parties<sup>139</sup> crée un Comité d'examen du respect des dispositions composé d'experts indépendants et arrête les modalités de son fonctionnement. Le système mis en place permet l'examen, par ce Comité, de « communications émanant du public », qui peuvent lui être soumises par « un ou plusieurs membres du public (...) concernant le respect par [une] Partie des dispositions de la Convention ». <sup>140</sup> Par ailleurs, le Comité peut également être saisi par les Parties ainsi que par le secrétariat de la Convention. Le règlement prévoit en outre que « le membre du public auteur de la communication » a le droit de « participer à l'examen par le Comité » de celle-ci.<sup>141</sup> A l'issue de la procédure contradictoire devant le comité, celui-ci soumet ses constatations et recommandations à la Réunion des Parties, qui peut « arrêter des mesures appropriées pour obtenir le plein respect de la Convention. »<sup>142</sup> Jusqu'à présent, le Comité a été saisi d'une dizaine de communications émanant du public, à propos desquelles il fera vraisemblablement rapport à la deuxième Réunion des Parties en mai 2005.<sup>143</sup>

---

<sup>138</sup> *Ibid.*, art. 11.

<sup>139</sup> Décision I/7 de la 1ère Réunion des Parties, Doc. ECE/MP.PP/2/Add.8, 2 avril 2004.

<sup>140</sup> *Ibid.*, annexe, § 18.

<sup>141</sup> *Ibid.*, § 32.

<sup>142</sup> *Ibid.*, § 37.

<sup>143</sup> Pour plus d'informations sur le Comité, sa composition, son fonctionnement et les procédures en cours, voir le site Web de la Convention : <http://www.unece.org/env/pp/compliance.htm>

## **8. Conclusion: pistes pour une meilleure insertion des acteurs non gouvernementaux dans le système de gouvernance mondiale de l'environnement**

### ***Schémas institutionnels dans lesquels les acteurs non gouvernementaux pourraient contribuer, aux côtés des Etats, au fonctionnement d'une organisation des Nations Unies de l'environnement***

189. Il ressort de l'analyse qui précède que les acteurs non gouvernementaux jouent depuis longue date un rôle certain dans le développement et la mise en œuvre de certaines politiques multilatérales, dont les politiques internationales de l'environnement, et que ce rôle est dès à présent formellement reconnu, voire même institutionnalisé dans de nombreuses enceintes intergouvernementales, dont le PNUE, la CDD et la plupart des accords multilatéraux environnementaux. Ce rôle s'est développé dès l'émergence de la politique de l'environnement à l'agenda de l'ONU à partir de la fin des années '60, au départ des dispositions de la Charte relatives à la « consultation » des ONG et du système général mis en place à cette fin par ECOSOC. Mais, dans le domaine de l'environnement, notamment à Stockholm et dans la nouvelle enceinte du PNUE créée à la suite de la Conférence de Stockholm, l'approche classique de « consultation » s'est graduellement mutée en une participation de plus en plus active des ONG et ensuite d'autres parties prenantes aux processus décisionnels. L'élargissement du cercle des « parties prenantes » et du champ et des formes de leur participation a été consacré à l'occasion de la Conférence de Rio et de son processus préparatoire au début des années '90.

190. Le débat actuellement en cours à New York sur les relations entre le système des Nations Unies et la société civile, à la suite de la publication du rapport Cardoso, est en quelque sorte l'aboutissement de cette longue évolution, qui semble maintenant se généraliser à la plupart des domaines de la gouvernance mondiale et des enceintes intergouvernementales. Ce débat montre que les réticences des gouvernements – ou en tout cas de certains d'entre eux – à accepter la participation formelle d'acteurs de la société civile aux processus décisionnels multilatéraux, traditionnellement intergouvernementaux, reste forte. Il s'agit plus d'une résistance de principe à l'érosion de la suprématie des Etats que d'un réel rejet des pratiques participatives telles qu'elles existent dans les faits. Mais cette résistance est un obstacle qui doit être pris en compte dans la formulation de propositions pour l'évolution future de ces pratiques et leur plus grande institutionnalisation, notamment dans le cadre de l'éventuelle création d'une ONUE. Il s'agit surtout de veiller à ce que ces propositions et le débat qu'elles provoqueront assurément n'aboutissent pas – sous le prétexte d'un effort de « rationalisation » et d'uniformisation – à une remise en cause de l'acquis en matière de participation de la société civile et des nombreuses innovations institutionnelles et procédurales qui ont vu le jour dans les différentes enceintes existantes, il est vrai de façon peu coordonnée mais néanmoins dans l'ensemble fort productive.

191. La création d'une agence spécialisée des Nations Unies pour l'environnement, comme organisation intergouvernementale à part entière, nécessiterait la négociation d'une convention multilatérale fixant son statut, ses compétences, ses structures, son mode de fonctionnement et les droits et obligations de ses Etats membres. L'élaboration d'un tel instrument permettrait également de régler d'emblée les modalités de représentation et de participation de la société civile aux activités de la nouvelle organisation, sans que celles-ci ne soient à priori soumises à des contraintes institutionnelles pré-existantes. Comme l'acte fondateur d'une organisation intergouvernementale a la force juridique d'un traité, source primaire de droit international, il permet d'innover et d'introduire des règles originales si les Etats fondateurs l'estiment opportun. Comme l'objectif poursuivi par la création d'une ONUE est néanmoins de se fonder sur l'acquis du PNUE et de renforcer les structures de gouvernance existantes – plutôt que de s'inscrire dans un scénario de rupture par rapport à celles-ci – l'on peut supposer que la communauté internationale s'inspirerait, dans une mesure importante, des pratiques existantes, tout en cherchant à les améliorer. Il convient donc d'identifier les éléments positifs et meilleures pratiques existantes afin de les développer plus avant et de les institutionnaliser dans le cadre de la nouvelle organisation. Pour ce faire, il faut s'inspirer non seulement du fonctionnement actuel du PNUE, mais aussi des pratiques intéressantes qui ont été développées dans d'autres enceintes, telles les autres organisations et organes des Nations Unies, les organisations intergouvernementales non liées à l'ONU et les conventions environnementales mondiales et régionales. Dans la recherche de l'architecture institutionnelle la plus appropriée, il faudra également viser l'équilibre optimal entre formalisation et donc

garantie des droits de participation de la société civile d'une part, et flexibilité et capacité d'évolution et d'innovation de l'autre.

192. L'exemple de l'OIT démontre qu'il est possible d'aller fort loin dans l'institutionnalisation de la participation de certains acteurs non gouvernementaux dans les organes et procédures décisionnels d'une organisation intergouvernementale, en donnant même à ces acteurs le droit de vote et donc de participation aux décisions formelles. Cependant, il n'est pas évident de transposer ce schéma institutionnel au domaine de la politique internationale de l'environnement, où le nombre et la diversité sociale et structurelle des parties prenantes pouvant prétendre à un rôle décisionnel est plus important et moins bien défini qu'en matière de politique sociale, où une structure tripartite fondée sur les gouvernements et les interlocuteurs sociaux traditionnels s'est affirmée. Combien de parties faudrait-il impliquer et lesquelles ? On pourrait songer à une structure tripartite basée sur les gouvernements, les ONG de protection de l'environnement et le secteur privé, mais la légitimité d'une telle structure serait certainement – et non sans raison – mise en question par les autres « groupes principaux » qui se sentirraient exclus. Associer sur un pied d'égalité un nombre plus important de parties prenantes aboutirait inévitablement à une très forte dilution du rôle des Etats, incompatible avec la notion même d'une organisation intergouvernementale et dès lors irréalistique.

193. C'est pourquoi il nous semble souhaitable de prévoir un double mécanisme de participation de la société civile aux processus décisionnels, qui combinerait la flexibilité et l'ouverture aux observateurs existant actuellement dans la plupart des enceintes environnementales avec une certaine forme d'institutionnalisation permettant de mieux structurer et pondérer les apports des différentes parties prenantes, au moyen de conseils consultatifs à composition restreinte mais représentative. Concrètement, nous recommandons d'institutionnaliser la participation des « principaux groupes » à la gouvernance d'une organisation des Nations Unies pour l'environnement par le biais de sa charte constitutive. Celle-ci pourrait prévoir la création, comme partie intégrante des structures institutionnelles de l'organisation, à côté des organes politiques intergouvernementaux dotés de pouvoirs décisionnels, d'organes représentatifs des parties prenantes, dotés de compétences consultatives et délibératives. Plutôt qu'un seul grand « forum » englobant l'ensemble des composantes de la société civile, tel que le Forum mondial de la société civile organisé actuellement par le PNUE – structure qui tend à effacer les réelles divergences d'intérêts et diluer la diversité des voix et positions de la société civile dans un cadre consensuel artificiel – on pourrait s'inspirer du système des « collectifs » appliqué au sein de la CCNUCC et de la reconnaissance institutionnelle d'interlocuteurs sociaux au statut différent mais égal telle qu'inscrite dans les structures de l'OIT. L'utilité de conseils consultatifs à composition limitée semble d'ailleurs dès à présent reconnue dans certaines pratiques informelles se développant au sein du PNUE.

194. Il serait concevable d'incorporer dans les structures d'une organisation des Nations Unies pour l'environnement trois conseils distincts représentant différents collectifs de parties prenantes : par exemple, un conseil composé de représentants d'ONG environnementales et sociales non liées à la défense d'intérêts socio-économiques spécifiques, un conseil de représentants des secteurs productifs (milieux socio-économiques) et un conseil de représentants du secteur public et des collectivités politiques autres que les gouvernements centraux (parlementaires, élus locaux et régionaux, voire même communautés autochtones).<sup>144</sup> Ces organes devraient obligatoirement être consultés par les organes politiques de l'organisation sur certaines matières à définir et pourraient également être associés plus en amont, à l'initiative de son secrétariat, aux travaux de préparation des politiques. Pour être pleinement opérationnels, de tels conseils consultatifs devraient nécessairement être à composition restreinte et les modalités de sélection de leurs membres devraient être de nature à assurer leur représentativité et leur responsabilité à l'égard des groupes dont ils représenteraient les perspectives et intérêts dans les processus délibératifs. Leurs frais de réunion et de fonctionnement devraient être pris en charge par le budget ordinaire de l'organisation, afin d'assurer une participation équilibrée de la société civile de toutes les régions du monde. Si les décisions politiques formelles resteraient du seul ressort des organes intergouvernementaux composés des représentants des gouvernements des Etats membres, on pourrait en outre envisager d'accorder aux organes composés de représentants non gouvernementaux certains droits procéduraux, tels le droit d'initiative, le droit d'interpellation des organes politiques, voire même le droit de désigner un nombre limité de délégués dans ces organes ou de déclencher des procédures de contrôle du respect de certains engagements. Par ailleurs, les différents conseils consultatifs pourraient

---

<sup>144</sup> Les modalités d'association de la communauté scientifique ne sont pas développées dans le présent rapport, étant donné que la mobilisation de l'expertise scientifique fait l'objet d'un rapport distinct.

également jouer un rôle dans la mise en œuvre des politiques, en servant de relais entre l'organisation et les parties prenantes au niveau régional, national et local dont la participation est indispensable à la réalisation de ses objectifs opérationnels.

195. La création de comités consultatifs institutionnalisés, telle qu'envisagée ici, n'est pas à considérer comme une alternative à l'ouverture des réunions intergouvernementales elles-mêmes à la participation d'observateurs non gouvernementaux. Comme nous avons pu le constater, une pratique variée et expérience riche d'ouverture graduelle des enceintes intergouvernementales s'est développée dans le domaine de la gouvernance internationale de l'environnement, pratique qui est généralement perçue comme contribuant au renforcement des processus de gouvernance. La tendance à l'ouverture et à la transparence ne doit donc pas être inversée, mais au contraire consolidée. Les procédures consultatives institutionnalisées proposées ci-dessus doivent être envisagées comme complémentaires à la possibilité pour tous les acteurs de la société civile de participer en qualité d'observateurs aux travaux des organes politiques de l'organisation selon les pratiques établies, possibilité qui doit être préservée et peut-être même encore élargie. Ainsi, l'expérience de la Convention d'Aarhus démontre qu'il est même concevable, en principe, d'assurer une transparence maximale des processus décisionnels intergouvernementaux en ouvrant l'accès aux réunions et aux documents à tous les membres du public, et non seulement aux représentants de la société civile organisée. A cet égard, on pourrait utilement s'inspirer des principes et meilleures pratiques reflétés dans les lignes directrices qui sont en voie d'élaboration dans l'enceinte du Groupe de travail des Parties à la Convention d'Aarhus et qui pourraient être adoptées par la Réunion des Parties en 2005.<sup>145</sup>

### ***Conditions d'exercice et de légitimité internationale d'une plus grande participation de la société civile :***

196. L'examen comparé des pratiques des différentes enceintes en matière de modalités d'accréditation et de participation des ONG révèle une assez grande diversité de procédures et de critères. De nombreuses organisations appliquent un système reposant sur une classification des ONG en différentes catégories sur la base de critères dont la pertinence actuelle n'est pas toujours évidente. Si l'application de critères de légitimité, de qualification et de représentativité des acteurs de la société civile peut être indispensable en cas de création d'organes consultatifs à composition limitée, l'avantage d'un système de catégories dotées de droits de participation différents pour le simple octroi d'un statut d'observateur est moins évident. Les critères appliqués pour la répartition des ONG en catégories semblent souvent assez arbitraires et leur interprétation susceptible de donner lieu à des décisions d'accréditation fondées sur des considérations d'opportunité politique plutôt que de mérite. C'est pourquoi nous considérons, comme le groupe Cardoso, qu'il serait utile de simplifier et dépolitisier les procédures d'accréditation et d'accès et de les baser sur une série de critères objectifs et uniformes. La pratique assez simple qui s'est développée à l'occasion des grandes conférences pourrait à cet égard servir d'exemple. La distinction entre ONG internationales et nationales, qui est encore pratiquée dans certaines enceintes, nous semble dépassée et par ailleurs contraire à l'objectif de large association de la société civile à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques, qui est mis en avance comme condition de légitimité et d'efficacité de celles-ci. Le principe d'ouverture devrait donc être généralisé dans toute la mesure du possible, et les critères pertinents viser avant tout à garantir la responsabilité et l'intégrité des acteurs de la société civile admis à participer aux processus délibératifs de l'organisation.

197. Il conviendra donc de réfléchir plus avant, en consultation avec les parties prenantes, à l'élaboration de critères et procédures propres à apporter les garanties nécessaires à cet égard. Parmi les critères pertinents, la transparence des intérêts représentés et les modalités de compte rendu (*accountability*) nous semblent primordiales. C'est pourquoi il faudrait envisager une obligation pour les ONG ou autres OSC de divulguer leurs sources de financement et de publier des informations sur la composition de leurs organes de gestion et sur leurs processus de décision internes, dont elles devraient démontrer le caractère démocratique, ce qui est au demeurant déjà l'un des critères appliqués par ECOSOC ainsi que par d'autres organisations intergouvernementales telles l'UNESCO, la FAO, et l'OAE. Les moyens informatiques modernes permettent aisément de mettre ces informations en ligne et de garantir ainsi en permanence leur pleine accessibilité et transparence.

---

<sup>145</sup> Voir "Draft Guidelines on promoting the application of the principles of the Aarhus Convention in international forums", texte disponible sur le site <http://www.unece.org/env/pp/ppif.htm>

## Bibliographie

- Beigbeder, Y., *Le rôle international des organisations non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992.
- Breton-Le Goff, G., *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruylant/Ed.Yvon Blais, Bruxelles, 2001.
- De Schutter, O., « Sur l'émergence de la société civile en droit international : la Cour européenne des droits de l'homme », *European Journal of International Law*, 1996, p.372 sv.
- Gemmill B. et Bamiele-Izu, A., “The Role of NGOs and Civil Society in Global Environmental Governance”, in Esty, D.C. et Ivanova M.H. (eds.), *Global Environmental Governance, Options and Opportunities*, Yale Center for Environmental Law and Policy, New Haven, 2002.
- Green, J.F., *Engaging the Disenfranchised: Developing Countries and Civil Society in International Governance for Sustainable Development - An Agenda for Research*, UNU-IAS Report, United Nations University, Tokyo, February 2004.
- Jordan, L., “Civil Society's Role In Global Policymaking”, *Alliance*, March 2000,  
<http://www.globalpolicy.org/ngos/intro/general/2003/0520role.htm>
- Mori, S., “Institutionalization of NGO involvement in policy functions for global environmental governance”, in Kanie, N. et Haas, P.M. (eds.), *Emerging Forces in Environmental Governance*, United Nations University Press, Tokyo/New York/Paris, 2004, p. 157 sv.
- Nelson, J., *Building Partnerships : Cooperation between the United Nations System and the Private Sector*, United Nations, New York, 2002.
- Oberthür, S., Werksmann, J. et al., *Participation of Non-Governmental Organisations in International Environmental Co-operation : Legal Basis and Practical Experience*, Erich Schmidt Verlag, Berlin, 2002.
- Pallemaerts, M., "Is Multilateralism the Future? Sustainable Development or Globalisation as 'A Comprehensive Vision of the Future of Humanity'", *Environment, Development and Sustainability*, 2003, p. 275 sv
- Paul, J.A., “NGOs and Global Policy-Making”, *Global Policy Forum*, June 2000,  
<http://www.globalpolicy.org/ngos/analysis/anal00.htm>
- Schechter, M.G., “Making meaningful UN-sponsored world conferences of the 1990s: NGOs to the rescue?”, in Schechter, M.G. (ed.), *United Nations-Sponsored World Conferences: Focus on Impact and Follow-up*, United Nations University Press, Tokyo/New York/Paris, 2001, p. 184 sv.
- Speeckaert, G.P. « Les fonctions, les méthodes et la valeur du travail international non gouvernemental », in *L'avenir des organisations non gouvernementales*, Union des Associations Internationales, Bruxelles, 1956, pp. 39-40.
- Sybesma-Knol, R.G., *The status of observers in the United Nations*, thèse, Leiden, 1981.