

*Centre International de Droit Comparé de l'Environnement*

**RAPPORT FINAL**  
**Extraits**

*Etat de l'art des questions soulevées par la participation du public aux travaux des instances internationales*

Pour le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable

*Directeur du projet : Professeur Michel Prieur*  
*Chargée d'études : Armelle Guignier*

Novembre 2006

## CONTEXTE ET OBJECTIFS DE LA RECHERCHE

Au terme de l'article 3.7 de la Convention d'Aarhus, « *Chaque partie œuvre en faveur de l'application des principes énoncés dans la présente convention dans les processus décisionnels internationaux touchant l'environnement ainsi que dans le cadre des organisations internationales lorsqu'il y est question d'environnement* ».

Afin d'aider les Parties à appliquer cet article 3.7, des lignes directrices (dites *Lignes directrices d'Almaty sur les moyens de promouvoir l'application des principes de la Convention d'Aarhus dans les Instances internationales*) ont été élaborées et adoptées en mai 2005 lors de la 2<sup>nd</sup>e réunion des Parties à Almaty.

Une équipe spéciale, présidée par la France fut créée et a pour mandat de mener des consultations sur ces lignes directrices auprès des instances internationales pertinentes.

La présente recherche sur « l'Etat de l'art des questions soulevées par la participation du public aux travaux des instances internationales » doit compléter le processus de consultation de l'équipe spéciale et alimenter les travaux du Groupe de travail des Parties à la Convention.

Cette recherche poursuivait deux objectifs :

- d'une part identifier les différentes études conduites par des experts et/ou universitaires nationaux et internationaux sur le sujet, et élaborer des fiches synthétisant ces documents.
- d'autre part, identifier des acteurs clefs et personnes ressources dans les réseaux académiques et d'expertise sur ces questions au niveau international et national.

Ici ne sont reproduites qu'une vingtaine de fiches du rapport final, ainsi que la synthèse générale du rapport.

## FICHE DE PRESENTATION DES SYNTHESSES

**Titre ouvrage/articles/documents :**

**Localisation :**

- I. Principes généraux de l'accès international :
  1. Avantages :
  2. obstacles théoriques généraux :
    - a. souveraineté
    - b. absence de personnalité juridique internationale
  3. modalités juridiques
  4. conditions :
    - a. accès significatif et équitable/ ouvert et transparent
    - b. processus équilibré
    - c. renforcement des capacités
    - d. ressources financières
    - e. stratégie des ONG internationales
    - f. stratégie des ONG nationales
    - g. expertise des ONG
  5. Non discrimination :
    - a. nationalité, domicile
    - b. personne morale
- II. Accès international :
  1. Institutions :
    - a. conférences intergouvernementales
    - b. organisations internationales :
      1. spécialisées en environnement
      2. non spécialisées en environnement
      3. secrétariat des conventions
  2. à des processus :
    - a. programmes, plans, stratégies des Organisations internationales
    - b. négociation des Accords multilatéraux environnementaux
    - c. contrôle de la mise en œuvre nationale des Accords multilatéraux environnementaux
    - d. mécanismes internationaux d'examen du respect des dispositions (compliance)
- III. Accès à l'information :
  1. délai d'obtention (« temps opportun »)
  2. coût
  3. motifs de rejets

4. qui ?
5. modalités d'accès/ disponibilité des documents

IV. Participation :

1. qui ?
2. quand ?
3. comment (modalités)

V. Procédure de recours :

1. sur information
2. sur la participation
3. sur le suivi et l'évaluation
4. sur la mise en œuvre des Accords multilatéraux environnementaux

VI. Cas concrets :

1. sur Accord multilatéral environnemental particulier
2. sur Organisation internationale particulière

## FICHES DE SYNTHESE REPRODUITES

1. ALBIN (Cecilia), "Can NGOs enhance effectiveness of international negotiation?" *International Negotiation*, 4(3), 1999, p.371-387
2. ALKOBY (A.), « Non-state actors and the legitimacy of international environmental law », *Non state actors and international law*, vol.3 (1), 2003, p.23-98
3. BODANSKY (Daniel), "The legitimacy of international governance: a coming challenge for international law?", *American Journal of international Law*, July 1999, Vol;93, n°3, p.596-624
4. BOMBAY (Peter), "The Role of Environmental NGOs in International Environmental Conferences and Agreements: Some Important Features", *European Environmental Law Review*, July 2001, pp.228-231
5. BOTHE (M.), « Compliance control beyond diplomacy : the role of NGOs », *Environmental Policy and Law*, 1997, vol.27(4), 1997, p.293-297
6. BROWN WEISS (Edith), "The emerging structure of international environmental law", p. 98-115 in *The global environment: institutions, law and policy/* ed Norman Vig, Regina Axelrod, Washington, CQ Press, 1999
7. BRUCH (Carl), CZEBINIAK (Roman), "Globalising environmental governance : Making the leap from regional initiatives on transparency, participation and accountability in environmental matters", *Environmental Law Reporter News and Analysis*, Vol. 32(4), 2002, p.10428-104553
8. CHAMOT Céline, « La participation des ONG au système de contrôle de la convention de Berne », in *L'effectivité du droit européen de l'environnement/direction S. Maljean-Dubois*, La documentation française, 2000, p.67
9. CHARNOVITZ, "Two centuries of participation: NGO's and international governance, *Michigan Journal of International Law*, vol18 (2), 1997, p.183-286
10. CHARNOVITZ (Steve), "Nongovernmental organizations and international law", *American Journal of International Law*, vol.100(2), 2006, p.348-372
11. CORELL (Elizabeth), BETSILL (Michele M.), "A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change", *Global Environmental Politics*, Vol. 1(4), 2001, p.86-107
12. DELMAS-MARTY (Mireille), *Le pluralisme ordonné*, Seuil, 2006
13. EPINEY (Astrid), "The role of NGOs in the process of Ensuring Compliance with MEAs", pp.319-352 in *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements : A Dialogue between Practitioners and Academia/* ed. Beyerlin, Stoll, Wolfrum, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 393p. (Studies on law of treaties, Vol.2)
14. FRENCH (Hilary), "The role of non-state actors", p.251-258 in *Greening international institutions/* ed. Jacob Werksman, London, Earthscan, 334p. 1996
15. GEMMILL Barbara and BAMIDEI-IZU Abimbola, "The role of NGOs and civil society in global environmental governance", in *Global environmental governance*, Yale school of forestry and environmental studies, 2002
16. GERTLER (Nicholas), MILHOLLIN (Elliott), "Public participation and access to justice in the world trade organization", p.193-202 in *the new "Public". The globalization of public participation/* ed. Carl Bruch, Environmental Law Institute, Washington, DC, 2002, 261p.
17. GRIMEAUD (David), « Le droit international et la participation des organisations non gouvernementales à l'élaboration du droit de l'environnement : une participation en voie de formalisation ? p.87-167 in *La protection de l'environnement au cœur du*

- système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité/* sous la direction de Michel Pâques et Michaël Faure, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2001, université de Liège, Bruxelles, Bruylant, 2003, 482p.
18. KRUT (Rita), *Globalization and civil society: NGO influence in international decision-making*, UNRISD, 1997, 61 p.
  19. MARAGIA (Bosire), "Almost there: Another Way of conceptualizing and explaining NGOs' quest for legitimacy in global politics", *Non-State Actors and International Law*, Vol.2, 2002, p.301-332
  20. PALLEMAERTS (Marc), MOREAU (Marlène), *Le rôle des parties prenantes dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Rapport pour l'IDRI, nov. 2004, 45p. : ce rapport fait des propositions
  21. *Participation of non-governmental organisations in international environmental governance: legal basis and practical experience, on behalf of the Umweltbundesamt, Final report* Ecologic (Oberthur, Buck, Müller, Pfahl, Tarasofsky) –FIELD (Werksman, Palmer), June 2002, 285p.
  22. PEEL (Jacqueline), "Giving the Public a Voice in the Protection of the Global Environment: Avenues for Participation by NGOs in Dispute Resolution at the European Court of Justice and World Trade Organization", *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 12(1), 2001, p.47-76
  23. RAUSTIALA (Kal), « States, NGOs, and International Environmental Institutions » *International Studies Quarterly*, Vol. 41(4), 1997, pp. 719-740
  24. REINALDA (Bob), "Private in forum, public in purpose :NGOs in international relations theory", p. 11-40 in *Non-state actors in international relations/* ed. Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda, Ashgate, 2001, 318p.
  25. REINALDA (Bob), VERBEEK (Bertjan), "Theorising power relations between NGOs, intergovernmental organizations and states", p. 145-160 in *Non-state actors in international relations* ed. Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda, Ashgate, 2001, 318p.
  26. SHELTON (Dinah), "The participation of non governmental organizations in international judicial proceedings", *American Journal of international law*, oct. 1994, vol.88, n° 4, p. 611-642
  27. SPIRO (Peter J.), "Accounting for NGOs", *Chicago Journal of International Law*, 3,1, 2002, pp.161-169
  28. TAMIOTTI (Ludivine), FINGER (Matthias), "Environmental Organizations: Changing Roles and Functions in Global Politics", *Global Environmental Politics*, February 2001, Vol. 1, No. 1, Pages 56-76
  29. WISER (Gleen M.), "Transparency in 21st century fisheries management : Options for public participation to enhance conservation and management of international fish stocks", *Journal of International Wildlife Law and Policy*, Vol. 4(2), 2001, p.95-129

## FICHES DE SYNTHÈSE

**ALBIN (Cecilia), "Can NGOs enhance effectiveness of international negotiation?"**  
*International Negotiation, Vol.4(3), 1999, p.371-387*

p.372 la participation des ONG reste largement non officielle, ad hoc ou sujette aux préférences des gouvernements nationaux.

Questions :

- comment les ONG peuvent-elles améliorer l'effectivité des négociations internationale, dans un sens que les gouvernements ou les États ne peuvent pas ?
- est-ce qu'accorder une reconnaissance formelle aux ONG, une représentation plus forte et indépendante et des rôles plus importants dans toutes les étapes de la négociation, pourraient améliorer le processus et les résultats ?
- quelles preuves permettent de suggérer que le renforcement de leur statut et accès pourraient renforcer leurs contributions positives ?

IV.1

p.374

Aujourd'hui, le nombre d'ONG demandant à participer aux négociations internationales est de plus en plus grand : il y a un besoin urgent et évident d'établir des lignes de conduite sur leur participation. La grande diversité d'ONG et de problèmes couverts par les négociations internationales rend difficile de généraliser la participation. Pour l'instant, l'approche consistant en l'accréditation pour tous n'est pas défendable car, n'ayant déjà pas de principes, cela pourrait éventuellement alourdir le processus et en saper l'efficacité. Au contraire, un principe d'inclusion d'un nombre et d'un type d'ONG sélectionnées pourrait améliorer l'efficacité et la légitimité des négociations internationales.

II.2.b.

p.377

Un certain nombre de paramètres déterminent si et jusqu'où les ONG parviennent à avoir accès et influencer les négociations internationales. La structure, les règles et procédures concernant la participation, la délibération et le processus de prise de décision sont primordiaux.

La nature des questions à négocier et comment les ONG sont perçues comme pouvant effectivement contribuer à la discussion et à leurs résolutions, sont aussi significatifs.

Un certain nombre d'activités des ONG peuvent influencer le processus et les résultats des négociations. Elles agissent soit de façon formelle soit informelle ; et souvent dans les mêmes situations. 7 types d'activités peuvent être identifiés :

- définition des problèmes, établissement de l'ordre du jour et des objectifs
- mise en œuvre des normes et principes
- fourniture d'information et d'expertise
- conseil au public et mobilisation
- lobby
- participation directe dans la formulation des accords internationaux
- surveillance et autre aide concernant le respect des accords

En plus de ces 7 activités, les ONG s'engagent dans des activités en dehors des négociations officielles qui peuvent apporter un soutien pour le dialogue et la réconciliation, et préparer les communautés locales pour accepter et alimenter une solution politique négociée. Ce type de travail est crucial pour le succès de la diplomatie officielle dans de nombreux pays déchirés par des guerres civiles (ethniques).

I.3.

p.382 :

Est-ce que les contributions des ONG seraient améliorées si les ONG avaient un statut plus officiel dans les foras internationaux ? Toutes les ONG ne veulent pas changer leur statut non officiel actuel. En effet, certaines le considèrent comme une pierre angulaire de leur indépendance et de leur séparation des acteurs et processus politique officiels, et donc vital pour leur travail.

Quelles parties devraient avoir le droit d'être incluses dans les négociations internationales ? Sous quelle forme ou rôle, représenté par qui, et à quel stade du processus ? et sur quels fondements ? Ces questions posent des problèmes pratiques et éthiques. Traditionnellement, les négociations étaient du ressort des Etats. Mais aujourd'hui, les négociations intéressent plus que les Etats mais aussi la société civile, qui souhaite être incluse dans le processus. Or la complexité provient non seulement de leur nombre mais aussi de leur hétérogénéité. Certains sont incapables de participer aux négociations et qui devraient parler pour eux (comme pour les générations futures).

p.383

De nombreux universitaires ou praticiens ont conclu que la participation des acteurs non étatiques permettrait de renforcer l'efficacité, ainsi que la légitimité perçue et la justice, des négociations internationales. (Certains ont pensé à des ONG comme représentantes des intérêts des générations futures ou un ombudsman)

Aujourd'hui, il est évident que dans le système actuel, les ONG les plus influentes et qui réussissent, sont généralement riches, bien intégrées (aux délégations nationales), ou bien soignent leur relations avec le public.

Comme règle, elles sont incluses ou exclues de la participation, sur une base ad hoc selon les positions et actions de quelques gouvernements.

Or ce n'est pas un système satisfaisant. Ces dispositions sont :

- impraticables (unpractical)
- inutiles (wasteful)
- sans principes (unprincipled) (le pouvoir et la chance peuvent être plus importants pour déterminer qui participe que le mérite de chacun)

IV.1. et IV.3.

Ce qui est nécessaire, c'est le développement de critères, pour guider ou déterminer quelles ONG ont accès aux négociations internationales et selon quelles conditions. Etablir la nature de ces critères et générer un consensus sur eux et leur opérationnalisation, est une tâche considérable :

- le critère de la souveraineté pour admettre à la participation devrait être réduit, il n'y a plus de sens à exclure les acteurs non étatiques.



- Le critère devrait être assez discriminatoire pour éviter une expansion des positions et de l'admission de trop d'acteurs qui alourdiraient le processus de négociation. Plus le nombre d'intérêts et de parties sont impliquées, et plus il est difficile de produire des accords sur le plus petit dénominateur commun (de façon efficace et dans les temps).

Les critères devraient être formulés en gardant à l'esprit la complexité croissante des négociations internationales :

- les décisions concernant l'inclusion des ONG devraient être prises en fonction de critères fonctionnels moins restrictifs
- de nouveaux critères devraient être multiculturels. De nouvelles règles pour l'accès et la participation devraient aller au-delà des expériences occidentales et des conceptions des ONG qui ont jusqu'à présent dominé les débats

Étendre les critères ne doit pas simplement éviter de traiter les ONG de façon identique. Ils doivent aussi prendre en compte quelles différences (parmi les ONG, entre les ONG et les représentants étatiques) sont directement pertinentes pour « distribuer » les possibilités d'accès et de participation au cours des différentes étapes de la négociation. Les profondes différences entre ONG sont généralement négligées et sous-estimées dans les études, car elles s'attachent à étudier ces acteurs dans un secteur particulier

**ALKOBY (A.), « Non-state actors and the legitimacy of international environmental law », *Non state actors and international law*, vol.3(1), 2003, p.23-98**

Article relatif à la participation des ONG sur la base des théories des relations internationales. On s'éloigne du paradigme centré sur l'Etat, en raison de la présence croissante de la société civile. L'explosion des ONG est due à la mondialisation qui a conduit au déclin de la souveraineté étatique.

Définition des ONG (p.29-32)

I.2.b.

Les ONG n'ont pas de statut juridique en droit international public et elles ont dû opérer en marge du processus politique mais réussirent à avoir une influence significative sur la formation, le maintien et la mise en œuvre des traités environnementaux (l'absence de statut : les ONG sont à la merci des organisations internationales, mais cette absence de statut leur impose de définir leur propre rôle d'une manière créative sans être contraint par la loi).

I.1.

L'expertise des ONG ; établissent l'Agenda politique ; montrent les erreurs et incohérences dans les propositions de nouvelles conventions ; en fournissant des infos, elles contribuent à réduire les coûts des gouvernements, mobilisent l'opinion publique en apportant de la crédibilité aux problèmes ;

II

Elles sont actives aussi au niveau des négociations : participation des ONG décidée sur une base ad hoc en général. Des conventions récentes ont étendu aux ONG le statut d'observateur. L'implication des ONG dans le système juridique international ne cesse pas une fois le traité adopté et signé (implication dans le suivi et la mise en œuvre par les états ce qui se traduit également par beaucoup d'informel). Parfois, les ONG ont le statut d'observateurs lors des COP, leur permettant d'informer en cas de non respect par certains Etats.

VI.1.

Exemple des ONG dans le régime sur les changements climatiques : (p.36-41)

I.2.b et I.3.

Paradoxe évident : « l'absence de statut formel des acteurs non étatiques ne reflète pas leur influence grandissante et leur utilité potentielle. En dépit de leur influence significative sur la construction et l'élaboration des régimes internationaux environnementaux, ils n'ont pas de personnalité juridique en droit international public ». L'absence de règles uniformes pour assurer leur participation contraint les ONG à trouver des modes informels pour influencer les normes. La question qui se pose alors est de savoir jusqu'à quel point les ONG peuvent être impliquées formellement dans le processus juridique, et si leurs activités doivent être institutionnalisées.

I.1.

Bénéfices des ONG (p.40 et suiv.)

- bénéfices instrumentaux : les ONG peuvent promouvoir des objectifs de développement durable ; les activités des ONG peuvent avantager les gouvernements (les ONG sont utilisées par les gouvernements en raison de leurs bénéfices, tout en

minimisant les dépenses de recherches et de mise en œuvre) : or cette approche donne un rôle limité aux ONG, car l'Etat reste au centre et utilise les ONG, donc pas besoin d'institutionnaliser leur rôle ; tant qu'elles apporteront des avantages aux Etats, leur rôle sera assuré ! plus elles se montreront bénéfiques et plus elles seront impliquées !

- bénéfiques démocratiques : l'intégration des ONG dans la communauté internationale, va bien au-delà de cette approche instrumentale. L'implication des ONG améliore la légitimité des régimes internationaux et fait ainsi progresser l'efficacité de ces régimes. Il y a un déficit démocratique en droit de l'environnement, qui passe du niveau local au niveau international, et qui conduit l'action des ONG, rendant le concept de consentement étatique comme source de légitimité, inadéquate. On peut y remédier par ces concepts de participation...

### I.3.

Problèmes soulevés par la participation des ONG :

L'intégration des activités des ONG dans les structures institutionnelles est loin d'être acceptée, en dépit de la reconnaissance de leur influence grandissante. La principale objection vient de ceux qui considèrent que leurs sources de légitimité sont complexes et posent des questions. Ces questions ont conduit à réfléchir au développement d'un cadre juridique réglant les activités des ONG afin d'en réglementer les activités. Cela est également justifié par le besoin d'assurer leur « accountability » (certains auteurs suggèrent de leur donner un droit de vote ; d'autres de créer une assemblée globale élue, cf. Faulk et Strauss)

Il n'y a pas de conflits entre les opposants et les partisans de l'implication des ONG. L'appel à réguler les activités des ONG vient des deux côtés pour différentes raisons.

- Les partisans de l'implication des ONG s'inquiètent des risques de l'institutionnalisation, sur l'indépendance des ONG ; en les faisant participer de façon formelle, cela peut bouleverser leurs attitudes de confrontation, et peut leur faire perdre les qualités qui les avaient rendus influents.
- Les opposants à la participation des ONG, veulent limiter leur influence, en les privant de leur liberté : Réglementer les ONG, est une façon d'en limiter l'influence.

Une tendance est apparue vers plus de comportement coopératif entre les ONG et les Etats (stratégie de coopération).

L'auteur expose les différentes thèses libérales et leurs lacunes (p.50-64)

- « the domestic analogy debate » (transfert des principes nationaux au niveau international sans toucher à la souveraineté étatique) : cette vision continue d'exister pour l'implication des ONG dans l'élaboration du droit international public (ex : article de Daniel Bodansky sur « the participatory revolution » : analogie entre l'international et les Etats-Unis).
- Thomas Franck's fairness theory (« the power of legitimacy among Nations »)

Puis, l'auteur présente les différentes thèses de relations internationales pour finir par la théorie constructiviste comme alternative. (p.64-72)

- thèse néoréaliste (neo-realist) (Les Etats se sont engagées dans des conflits de pouvoir pour défendre leurs intérêts ; cette théorie ignore les acteurs non étatiques)
- thèse institutionnaliste (Institutionalism ou Neo-liberals) : insiste sur la coopération et reconnaît l'importance des normes et régimes juridiques ; cette théorie laisse une place aux ONG (Anne-Marie Slaughter) (instrumentalisation des ONG dans l'intérêt des Etats).

- thèse libérale (Liberal IR theory) (alternative aux deux précédentes)
- thèse « social constructivism » (pas vraiment encore une théorie, mais une approche à l'étude empirique des relations internationales) (sources chez Durkheim et Weber) (p.72)

**BODANSKY (Daniel), “The legitimacy of international governance: a coming challenge for international law?”, *American Journal of international Law*, July 1999, Vol:93, n°3, p.596-624**

I. 1.

L’auteur veut démontrer que le processus international relatif aux politiques d’environnement n’est pas suffisamment démocratique. Quelques environmentalistes ont déploré le déficit démocratique dans les institutions internationales et ont mis en question l’autorité des organisations privées instituant des standards internationaux tels que ISO et la commission du Codex alimentarius.

La participation des ONG contribuerait à une plus grande légitimité des décisions internationales sur l’environnement.

Le droit international de l’environnement traite de sujets qui relevaient auparavant du droit national. Plus le droit international de l’environnement ressemble au droit national plus il est normal qu’il soit soumis aux mêmes standards de légitimité qui s’imposent au droit national, en particulier une participation organisée des ONG à la décision.

Pour que la politique internationale de l’environnement soit démocratisée, elle doit être soumise aux mêmes garanties et aux mêmes exigences de transparence que le droit national. Pour surmonter le déficit démocratique dans la prise de décision internationale, il faudrait renforcer les institutions internationales et les mécanismes de prise de décision.

I.2.

La difficulté d’appliquer la démocratie au niveau international concerne surtout la participation du public. L’approche bottom-up, est difficile à organiser au plan international. Les exclus de la participation sont ceux qui vont ensuite le plus revendiquer.

Quand on parle de « public », il s’agit en réalité des ONG internationales qui peuvent plus ou moins bien refléter l’intérêt du public, autant que celui-ci peut exister. Même si l’accès des ONG aux conférences internationales est sans restriction, peu de membres du public ont pratiquement la possibilité de participer à ces conférences.

Les efforts de transparence et de participation confèrent en réalité une très faible légitimité à partir du moment où elles ne contribuent pas à véritablement justifier les décisions prises au niveau international.

III.

Un problème se pose avec la démocratie globale : comment fournir l’information à tout le monde pour que le public puisse faire des choix éclairés ? La démocratie est plus que la simple addition des volontés individuelles. Elle implique une délibération sur ce qui est bon ou non, ce qui devient de plus en plus difficile à organiser à des échelles globales ; (note 130, p. 617)

IV.

On pourrait s’inspirer, au niveau international, du modèle du droit administratif américain (notice and comment procedure), en adoptant un règlement administratif qui exigerait des organisations régionales et internationales, de publier leur programme de travail et leurs projets et de donner au public et ONG intéressées le droit de faire des commentaires pour exprimer leur point de vue.

**BOMBAY (Peter), “The Role of Environmental NGOs in International Environmental Conferences and Agreements: Some Important Features”, *European Environmental Law Review*, July 2001, pp.228-231**

(Distinction entre participation au processus de négociation pour adopter une convention, et participation aux COP une fois la convention adoptée)

Intérêt de l'article : mentionne le projet de procédures pour les COP d'Aarhus, très innovant pour la participation des ONG

Rôle des ONG dans les organes des Accords multilatéraux environnementaux : L'implication des ONG dans les conventions figurent soit dans la Convention elle-même soit dans les procédures adoptées à partir des dispositions de la Convention (rules of procedures). Les deux aspects les plus visibles de l'implication des ONG sont d'une part le rôle joué par les ONG dans les Conférences des parties et d'autre part, dans les mécanismes de suivi de la mise en œuvre. Les ONG participent autant dans les négociations débouchant sur l'adoption d'accords que dans les COP (une fois la convention adoptée).

#### II.1.a. et II.2.b

Le rôle des ONG est en général reconnu dans les procédures concernant les négociations (cf. négociations de la Convention sur le Consentement préalable en connaissance de cause, 1998, et Convention sur les polluants organiques de 2001 (cf. Rules of procedures for the meetings of the intergovernmental negotiating Committee for. X convention) ). Normalement les ONG sont autorisées à faire des contributions au processus de négociations sans avoir de rôle de négociation. L'origine de cette pratique de « contributing without negotiating » trouve ses origines dans la conférence de Rio (la première décision adoptée par le Comité préparatoire du Sommet s'est focalisé sur le rôle des ONG dans le processus de négociation, et cette décision fut reprise par l'AG des NU (GA RES/45/211 du 21 décembre 1990, §13).

#### II.1.a. et IV

La plupart des procédures adoptées par la 1<sup>ère</sup> COP contiennent normalement une disposition explicite sur le rôle des ONG dans le cadre des COP et des organes subsidiaires. La pratique consiste à donner le droit à une ONG d'informer le secrétariat d'une convention de son souhait d'être admis à une COP comme observateur (ce statut lui permet de participer aux COP sans droit de vote, cette participation peut aussi être soumise à veto par un certain nombre de parties cf. : procédures des COP de la Convention sur les changements climatiques, art.7.2).

L'auteur donne l'exemple de la Convention d'Aarhus et du projet de procédures soumis à la première COP (après travaux d'un groupe de travail sur la question). Le groupe de travail utilisa comme base de son travail un projet élaboré par le Secrétariat contenant des éléments novateurs, reflétant la nature particulière de la Convention en ce qui concerne l'implication des ONG dans le travail de la Convention. En effet, ce projet (CEP/WG.5/2000/3) prévoyait que :

- les ONG auraient le statut de « participants sans droit de vote » au lieu d'être simplement observateurs ;
- De plus, un représentant d'ONG pouvait être éligible comme président adjoint d'une COP ;
- Pour finir, le projet offre une place à une ONG environnementale au sein du Bureau.

Ce projet fut discuté mais aucun accord ne fut trouvé lors de la première réunion du Groupe des Parties. L'intérêt du projet vient de la proposition d'avoir des représentants d'ONG (2 sur les 8 membres du bureau de la COP) dans le bureau de la COP. Or, le bureau a pour rôle d'assister le secrétariat pour la préparation de l'agenda provisionnel pour chaque réunion et l'élaboration des documents pertinents.

Comme la COP est l'organe suprême du processus décisionnel, un statut amélioré pour les ONG pourrait avoir une influence sur les décisions prises sous une convention.

#### II.2.d.

Les ONG et les mécanismes d'examen du respect des dispositions (compliance mechanisms)

Les ONG ont également acquis un rôle implicite dans les mécanismes de suivi. Leur rôle est identique à ceux des individus et de la société civile qu'ils peuvent exercer dans le cadre de la procédure d'infraction en apportant des plaintes à la Commission. Il est généralement admis que certains éléments sont nécessaires pour rendre un mécanisme efficace. Ce mécanisme devrait être basé sur un système de dossiers.

Bien que les ONG ne puissent pas formellement déclencher de procédures en cas de non respect par une partie de leurs obligations conventionnelles (ce système informel est né de la Convention de Berne de 1979, qui permet à une ONG de lancer des plaintes, qui à travers le Secrétariat, feront l'objet d'un suivi par la COP : il semble que cela soit le seul rôle de grande portée donné aux ONG par rapport à ce qui existe dans les autres AME. De plus, elles sont parfois explicitement autorisées à fournir des informations aux acteurs capables de le faire, leur permettant d'identifier les dossiers crédibles. C'est notamment le cas quand un Secrétariat est autorisé à jouer un rôle dans le déclenchement du mécanisme (cf. Protocole de Montréal sur l'ozone).

La participation des ONG dans ce mécanisme ne va toujours pas de soi (cf./ 2<sup>ème</sup> COP de la Convention d'Espoo : un comité a été établi sans disposition concernant la réception d'information du public.)

#### VI.2

Rôle des ONG dans l'élaboration des positions de la communauté européenne dans les foras internationaux.

Depuis quelques années, la communauté a développé la pratique d'inclure des représentants d'ONG dans ses délégations (on est passé d'une pratique ad hoc à un statut d'observateurs pour les ONG à l'intérieur de ces délégations.

Nombreux avantages : bénéficier de l'expertise des ONG, être informé très rapidement des positions adoptées par la société civile, communication directe entre la Communauté et la société civile (permettant d'améliorer la compréhension et l'acceptation des positions de la CE)

#### Limites :

C'est la Commission qui invite l'expert, cela se fera grâce à une ONG parapluie. Cet expert invité dans la délégation, ne pourra pas participer à la conférence comme membre de la communauté des ONG. De plus cet expert ne pourra pas parler au nom de la Communauté ni participer aux réunions de coordination (CE et Etats) (parfois cela est contourné).

**BOTHE (Michael), “Compliance control beyond diplomacy: the role of NGOs”, *Environmental Policy and Law*, 1997, vol.27(4), 1997, p.293-297**

II.2.d. et IV

L’efficacité des procédures de vérification de mise en œuvre dépend de deux éléments: d’une part, la qualité de l’information fournie lors des conférences des Parties et d’autre part, de la volonté politique des Parties d’agir en cas de non respect de la Convention. Dans ces cas, le rôle des ONG est important voire crucial. Le point essentiel est que les ONG aient accès aux COP (ce qui est indiqué soit dans par la Convention elle-même, soit par les règles de procédures des conférences).

Les ONG ont le statut d’observateurs sans droit de vote, ce qui leur permet de donner des informations lors des COP.

Le fait que les ONG puissent intervenir dans les débats des COP permet d’éviter que les Parties passent sous silence certains cas de non respect des conventions par d’autres Etats parties. Les ONG peuvent dans ce cas, perturber les débats et les rendre plus transparents. Néanmoins, les possibilités pratiques dont disposent les ONG sont déterminées par certaines procédures, comme le paiement de redevance, la nécessité d’une accréditation, ne pas avoir accès à certaines réunions intergouvernementales. En dehors de ces cadres formalisés, certains traités ont prévu des procédures ad hoc, de vérification de la mise en œuvre (« non compliance procedure/committee ») mais le rôle que peuvent jouer les ONG dans ces procédures est loin d’être certain (car il s’agit de procédures intergouvernementales, ex : protocole de Montréal) : il serait nécessaire d’ouvrir ces procédures aux ONG. De plus, pour améliorer la transparence, il serait nécessaire que le rapport du comité de mise en œuvre soit rendu accessible à toute personne qui le demande, ce qui permettrait d’ouvrir le processus au public.



**BROWN WEISS (Edith), “The emerging structure of international environmental law”, p. 98-115 in *The global environment: institutions, law and policy*/ ed Norman Vig, Regina Axelrod, Washington, CQ Press, 1999**

Localisation: FONDATION SCIENCES PO (FNSP) 8° 214.510

#### I.1

Beaucoup d’acteurs non étatique contribuent au développement, à l’interprétation et à la mise en œuvre du droit international.

« Les ONG sont devenues des acteurs prééminents dans la négociation et la mise en œuvre du droit international de l’environnement » p. 101

La participation des acteurs non étatiques dans le système juridique international renforce beaucoup la nécessité de rendre compte parce que cela peut donner l’occasion à des citoyens de s’exprimer alors qu’ils ne sont normalement pas représentés et permet que les décisions prises correspondent aux besoins locaux. Cela aboutit à maximiser le bien être humain de façon efficace. (p. 112)

#### I. 2.

Le problème est que les acteurs non étatiques n’ont pas nécessairement à rendre compte de leur action.

#### I. 3.

La question se pose de savoir comment structurer de façon constructive la participation des ONG dans les délibérations des organisations internationales et comment s’assurer que les normes transnationales répondent aux besoins du public. Il est temps d’inventer un nouveau processus qui légitime la participation des ONG dans le système juridique international (p. 113). Il faudrait au moins un code de conduite informel, les ONG leader devraient en prendre l’initiative.

**BRUCH (Carl), CZEBINIAK (Roman), “Globalising environmental governance : Making the leap from regional initiatives on transparency , participation and accountability in environmental matters”, *Environmental Law Reporter News and Analysis*, Vol. 32(4), 2002, p.10428-104553**

### I.1

L’effort d’inclure la société civile dans le processus de décision internationale en matière d’environnement s’étend de plus en plus dans les institutions internationales.

Ainsi la BIRD et « the international finance corporation » rendent publics leurs documents y compris les études d’impact sur des projets internationaux.

L’organe d’appel de l’OMC admet les ONG comme amicus curiae

Alors que de nombreux instruments globaux ont vanté la gouvernance environnementale en énonçant des principes généraux, il y a eu peu de modes d’emploi pour savoir comment mettre en œuvre ces principes. (p. 10431)

### I.3

La convention d’Aarhus a codifié les principes de la gouvernance en matière d’environnement.

Description de la promotion des principes d’Aarhus dans les divers régions du monde :

- ISP, inter américaine stratégie pour la promotion de la participation publique pour le développement durable adoptée par l’Organisation des Etats américains en 2000
- ASEM, la réunion Asie –Europe, lignes directrices sur la participation publique, 2001
- Accord nord américain sur l’environnement : qui comporte une innovation remarquable : le droit des citoyens de réclamer l’application du droit de l’environnement. Pour faciliter la participation il est prévu des réunions publiques, des appels au public pour commentaires, une diffusion d’informations auprès du public.
- Afrique MOU, memorandum of understanding de 1998 en Afrique de l’Est

Il manque un cadre général mondial pour préciser tous ces documents de valeur juridique variable.

Les organisations internationales devraient aussi établir un guide pour améliorer la transparence, la participation et le compte rendu public de leurs activités.

Les principes du point 10 de Rio devraient être étendus aux organisations internationales. Cela devrait concerner les organisations qui mettent en œuvre les traités et les programmes sur l’environnement (PNUE, UNDP, FAO), les organisations régionales comme l’Union africaine, l’Organisation des Etats américains, l’ASEAN et les diverses autorités internationales de gestion de l’eau, ainsi que les institutions qui contribuent au financement de l’environnement (Banque mondiale, banques régionales de développement, OMC).

Les décisions, les politiques et les pratiques de ces institutions affectent directement les gens, leur santé et leur environnement, autant que les actes des gouvernements, aussi doivent-elles inclure le public dans leur processus de décision (p. 10450)

**CHAMOT (Céline), « La participation des ONG au système de contrôle de la Convention de Berne », p.67-83 in *L'effectivité du droit européen de l'environnement : contrôle de la mise en œuvre et sanction du non-respect/* sous la direction de Sandrine Maljean-Dubois, La documentation française, CERIC, 2000, 308p.**

#### I. 1. et I.3

Le Conseil de l'Europe a été une des premières organisations régionales à reconnaître un statut consultatif aux ONG dès 1951.

En dehors du cadre institutionnel formel, d'autres relations s'établissent entre l'organisation internationale et les ONG, sous forme d'échanges d'information, formation de groupes d'experts, financement d'études et de colloques etc. Le Conseil de l'Europe ne soutient pas que les ONG dotées du statut consultatif ;

Les ONG injectent une dose de transparence dans les réunions se déroulant habituellement à huis-clos.

Evolution remarquable : au départ en 1979, les Etats cherchaient plutôt à s'assurer l'expertise technique d'ONG qualifiées; désormais la présence des ONG est ressentie en plus comme une façon de faire une place à la société civile.

La présence des ONG est accompagnée d'une obligation : faire écho auprès du public des actions du Conseil de l'Europe et rendre compte dans un rapport bi annuel au secrétariat des actions qu'elles ont entreprises en vue de la diffusion des travaux du Conseil de l'Europe.

#### VI. 2 et IV.

Au sein du Conseil de l'Europe : Convention de Berne de 1979 : une des premières à prévoir la participation des ONG après la CITES (1973)

Les ONG peuvent envoyer des représentants au comité permanent de la convention (art. 13-3) à la condition de ne pas être refusée par un tiers des parties contractantes. Il s'agit d'un véritable droit de participation qui concerne de 20 à 30 ONG. La majorité des ONG présentes aux réunions ont pour objet la sauvegarde de l'environnement et non la représentation d'intérêts professionnels ; chasseurs et pêcheurs sont représentés.

En pratique les ONG prennent la parole après les délégués des Etats sans minutage particulier du temps de parole.

Les ONG peuvent déposer des plaintes au comité permanent qui décide d'ouvrir un dossier ou non

Les ONG sont aussi présentes dans les groupes d'experts.

La collaboration entre ONG et Conseil de l'Europe est à la fois institutionnelle et informelle, le cadre est léger par comparaison avec d'autres conventions.

Les ONG jouent aussi un rôle concret dans la mise en œuvre : elles jouent le rôle de conseillers juridiques et techniques des Etats.

Le dispositif existant a pour effet de faire participer indirectement le citoyen en faisant entendre ses revendications écologiste ou de chasseur. Cette « représentativité démocratique » est cependant limitée aux intérêts représentés par les ONG et conditionnée par leur capacité à se faire entendre et à influencer le processus de décision.

**CHARNOVITZ (Steve), "Two Centuries of Participation: NGO's and International Governance, *Michigan Journal of International Law*, vol.18 (2), 1997, p.183-286**

Historique complet sur l'implication des ONG sur la scène internationale depuis le 18<sup>ième</sup> siècle, et l'évolution de cette implication

I.3.

p.185

L'auteur revient sur la définition des ONG

I.2.b.

Les ONG n'ont pas la personnalité juridique internationale

p.189

L'auteur fait un historique de l'implication des ONG dans le droit international (à partir du 18<sup>ième</sup> siècle, 3 sources d'inspiration (lutte contre l'esclavage ; poursuite de la paix, ; solidarité)

p.206-208

Implication des ONG en matière d'environnement au 19<sup>ième</sup> siècle

Période d'engagement des ONG : années 1919-1934 : les gouvernements permettent la participation des ONG aux réunions intergouvernementales et aux agences internationales

p.235-

Implication des ONG au début du 20<sup>ième</sup> siècle par le biais de la Société des Nations

p.239-241

Implication des ONG en dehors de la société des Nations, en matière d'environnement

Période de 1935-1944 :

p.246

Le rôle des ONG est limité

Période de 1945-1949 : formalisation des relations avec les ONG, en particulier par le biais de l'article 71 de la Charte des Nations Unies

Période 1972-1991 : intensification du rôle des ONG

Période de 1992 à ? : la prise de pouvoir des ONG qui a débuté avec la préparation du Sommet de Rio en 1992. (p.265)

Les ONG sont devenues plus actives que pendant les années précédentes (reconnaissance des problèmes globaux conduisant à des négociations intergouvernementales ; fin de la guerre froide ; naissance des médias globaux moyen de diffusion mondial ; exigences vis-à-vis de la transparence au sein des organisations internationales et sur la participation du public).

Place des ONG au sein de l'ECOSOC (Conseil économique et social), qui a déterminé 3 statuts pour les ONG

I.1.

p.268

Le débat actuel est de savoir si les ONG doivent jouer un rôle plus important, et si oui, comment le structurer afin d'améliorer la gouvernance mondiale.

L'auteur considère que l'impact des ONG est cyclique, cela dépend de 2 facteurs (la place des ONG au sein des réunions intergouvernementales et l'influence que les ONG exerce auprès des gouvernements); l'auteur ajoute également que cela dépend des besoins des gouvernements et des capacités des ONG à y répondre.

Buts de l'implication des ONG :

Les ONG s'impliquent selon 7 fonctions :

- fonction de renseignements : qui implique le rassemblement, l'analyse et la dissémination de l'information pertinente pour les décideurs
- fonction de promoteur : conseils pour des politiques alternatives (notamment dans le domaine de l'environnement et du développement) : proposer autre chose aux décideurs
- fonction de prescription pour la désignation de politiques
- fonction d'invocation
- fonction d'application
- fonction de fin : mettre fin à des dispositions qui ne contribuent pas à l'intérêt général
- fonction d'évaluation : pour évaluer le degré de réalisation des politiques du système international

I.1.

Les bénéfices et problèmes soulevés par le rôle des ONG

Bénéfices :

- expertise techniques sur des sujets particuliers pour les gouvernements
- faciliter la négociation en donnant des informations en dehors des lieux de négociations officiels
- tester pour les gouvernements les propositions controversées en leur donnant un retour rapide sur le sujet.
- Aider les gouvernements à ratifier ou appliquer les nouveaux traités
- Etre la voix des intérêts qui ne sont pas représentés au cours de la prise de décision
- Etre les porte-parole des générations futures
- Améliorer la responsabilité des organisations internationales
- Améliorer la responsabilité des gouvernements en surveillant leurs efforts de négociation (aboutir à des compromis)
- Renforcer les accords internationaux en surveillant l'application étatiques
- Améliorer l'attitude des ONG en leur donnant plus de poids dans la prise de décision

Difficultés :

- le nombre d'ONG rend difficile la participation approfondie : on pourrait y pallier par l'élection d'ONG, mais problème pour la pondération des votes. Des ONG se sont regroupées (comme le Bureau Européen de l'Environnement)
- les ONG (majoritairement du Nord) peuvent ne pas refléter les vues des pays du Sud
- pour certains la participation des ONG n'est pas nécessaire car elles peuvent influencer par leur propres gouvernements

Etendue de l'implication des ONG (p.278)

## II. et IV

### Techniques d'implication des ONG (p.280)

- un individu d'une ONG peut être inclus dans une délégation gouvernementale lors d'une conférence internationale
- un individu d'une ONG peut être inclus dans une délégation nationale lors d'une conférence internationale (il agit au nom de l'ONG)
- les ONG peuvent envoyer des délégués
- une organisation internationale peut établir un groupe consultatif formel qui inclus des individus d'ONG (choisis pour leur expertise)
- une organisation internationale peut donner l'opportunité à une ONG de participer à un processus de négociation
- une organisation internationale peut faire une liste d'ONG pour appliquer des programmes
- une organisation internationale peut permettre à une ONG de participer à une conférence internationale pour élaborer une convention/traité
- une organisation internationale peut permettre à une Ong de participer à un Comité préparatoire à une conférence internationale
- une organisation internationale peut prévoir une session spéciale pour permettre aux ONG de faire des présentations
- une organisation internationale peut inclure des ONG comme membres (ex : Bureau international de l'éducation, International Commission for scientific exploration of the Mediterranean Sea)

Aujourd'hui, les activités des ONG aux conférences intergouvernementales sont souvent non officielles et informelles

Le défi aujourd'hui est de structurer l'implication des ONG pour optimiser les bénéfices pour les OI. Nous devons continuer les expérimentations avec de nouvelles méthodes

### IV.3

La forme la plus intensive de participation (droit de vote) (comme au BIT-ILO) est encore loin de servir de modèle dans le futur.

Ccl :

Pour l'auteur, il faut tenir compte des expériences passées, pour améliorer l'implication des ONG dans le débat international.

**CHARNOVITZ (Steve), “Nongovernmental organizations and international law”, *American Journal of International Law*, vol.100(2), 2006, p.348-372**

p.354

II.2.d.

Participation des ONG aux mécanismes de suivi et de respect des dispositions par les Etats.

I.2.b.

p.355

Personnalité juridique des ONG. Les ONG ont une personnalité juridique en droit national mais pas en droit international.

(Dès 1910, on a réfléchi sur la possibilité d'une convention internationale pour conférer la personnalité juridique aux ONG) (travaux de Institut de droit international et International Law association) (ces premiers efforts ont été ambitieux). L'absence de statut international juridique pour les ONG reste un problème mais pas insurmontable :

- conférer une personnalité juridique aux ONG peut permettre d'éviter les conflits interétatiques.
- de l'autre côté, les Etats se sont inquiétés qu'en conférant la personnalité juridique aux ONG cela puisse entraîner une perte de leur autonomie.

I.3.

p.357 Les ONG comme partenaires consultatifs :

En l'absence de droit international des ONG, l'article 71 de la Charte des NU a servi de facto comme une charte pour les activités des ONG.

Le travail du Comité qui octroie et révisé l'accréditation donnée aux ONG a été critiqué pour sa surpolitisation et son manque de processus adéquat. Aujourd'hui, aucun recours n'est possible en cas de refus de l'ECOSOC d'octroyer le statut consultatif à une ONG.

Le processus de l'article 71 a influencé les développements institutionnels en dehors des NU. (ex : l'Organisation des Etats d'Amérique a adopté des lignes directrices pour la participation des organisations de la société civile aux activités de l'OAS ; en 2001, l'Acte constitutif de l'Union Africaine a appelé à l'établissement d'un Conseil économique, social et culturel composé de différents groupes socio-professionnels issus des Etats membres (ex : Traité de l'Antarctique)

I.

p.360

Tout le monde constate l'importance des ONG dans le développement du droit international. Avec la montée des ONG dans la création du droit international, des auteurs voient la tension croissante entre la réalité et l'orthodoxie du droit international.

Juge Higgins : « the reformation of international Law » (la Réforme du droit international)

La réforme du droit international s'étend autant au niveau de son contenu que de son processus. Le contenu expansif du droit international a été stimulé par les ONG, en particulier dans les droits de l'homme, le droit humanitaire et le droit de l'environnement. Les ONG ont aidé à transformer le processus du droit international car elles ont appris à mobiliser les Etats et l'opinion publique.

p.361

Comment le droit international public a-t-il pu être influencé par les ONG ?:

- les ONG sont indépendantes et ne sont pas attachées à un intérêt national ou gouvernemental
- Elles ont eu la capacité de construire et d'encourager de nouvelles normes dans un monde interdépendant
- Les ONG sont dynamiques et créatives (leur compétition avec d'autres acteurs est importante pour renforcer l'efficacité du DIP (Ranjeva)
- Elles ont gagné des avantages en étant innovantes et en s'adaptant (utilisation d'Internet)
- Si les ONG semblent défier la place centrale de l'Etat dans le DIP, cela ne conduit pas à défier l'Etat, au contraire, cela renforce l'Etat lorsque de nouvelles normes sont encouragées par les ONG
- Pourquoi les Etats accordent l'accès aux ONG dans les OI: il y a des explications rationnelles (expertise...)
- Certains analystes ont comparé les OI et les ONG, car toutes deux sont des acteurs non étatiques poursuivant des buts internationaux (même s'il existe des différences : les OI sont le lieu de confrontation entre intérêts gouvernementaux et non gouvernementaux).

p.363

La légitimité des ONG

I.3. et II

p.368

Vers un devoir (« duty ») de consulter les ONG ?

La pratique de consultation des ONG s'est étendue. Seulement quelques agences multilatérales continuent de résister à l'adoption d'un processus de consultation des ONG :

- OMC
- La Commission du droit international n'offre pas de possibilités de consulter les ONG

Au regard des traités spécialisés, on voit l'intégration de processus de consultation mais les traités n'en font pas un devoir. A côté de l'OIT, la pratique des régimes internationaux révèle que la participation des ONG est plus permissive qu'obligatoire.

Il y a une exception notable : le régime environnemental a donné à la participation des ONG un « legal mooring » (amarrage juridique). Plusieurs AME ont appelé à une admission automatique des ONG comme observateurs. (CITES fut la 1<sup>ère</sup> ;....Agenda 21)

On peut objecter à ce devoir de consulter qu'il n'existe pour le moment pas de norme internationale obligatoire, obligeant les Etats à consulter les ONG dans les processus de décision nationaux (législatif, exécutif, et judiciaire). Cela pourrait être un argument, en supposant qu'une norme internationale, puisse provenir du niveau national. Mais cette supposition n'est pas justifiée.

Plusieurs auteurs ont suggéré que les décideurs avaient une obligation de fournir des opportunités de consultation pour les groupes privés ou ont soutenu que les ONG ont un droit de rendre service.



**CORELL (Elizabeth), BETSILL (Michele M.), “A Comparative Look at NGO Influence in International Environmental Negotiations: Desertification and Climate Change”, *Global Environmental Politics*, Vol. 1(4), 2001, p.86-107**

Les auteurs ont établi un cadre pour analyser l'influence des ONG dans les négociations environnementales internationales. 7 types d'indicateurs :

- les ONG sont présentes aux négociations
- elles fournissent des informations écrites sur leur position
- elles fournissent des informations orales sur une position particulière
- elles conseillent spécifiquement les délégations
- elles peuvent définir le problème en négociation
- elles peuvent influencer l'agenda des négociations
- elles ont la capacité de s'assurer que les positions particulières sont incluses dans le texte

VI.1 et II.2.b.

Les auteurs vont appliquer ce schéma à la négociation de 2 conventions :

- La Convention sur la lutte contre la désertification
- Le Protocole de Kyoto

*La participation des ONG :*

- principalement des ONG africaines pour la Convention sur la désertification
- principalement des ONG du Nord pour la participation au Protocole de Kyoto

Dans les deux cas, elles ont participé aux négociations en se rencontrant, préparant des séminaires, faisant du lobby sur les délégations ; elles ont créé leurs propres groupes de travail et thématiques pour la convention sur la désertification. Les ONG ont été aussi actives entre les sessions de négociations, en tenant des conférences, en créant des réseaux d'ONG.

L'accès aux négociations :

- pour la Convention sur la désertification : les ONG ont eu largement accès aux négociations, elles pouvaient assister à toutes les réunions sauf celles qui étaient fermées. Les ONG ont trouvé dès le début l'appui du Président
- pour le Protocole de Kyoto, accès plus restreint : les délégués ont essentiellement négocié dans les réunions fermées. Les ONG ont alors rusé pour rencontrer les délégués dans les couloirs, faire les poubelles pour trouver des documents ; les délégués étatiques appelaient les ONG depuis les réunions pour avoir leur opinion.

Dans les 2 cas, les ONG avaient le « savoir » dont avaient besoin les délégués. Dans les 2 cas, les ONG étaient limitées financièrement pour participer. Les secrétariats des conventions ont pu aider les ONG leur permettant de se rencontrer avant les négociations.

*Effets de l'influence des ONG sur les négociations :*

Les règles et pratiques déterminant les relations entre acteurs, au sein des institutions internationales, peuvent influencer les opportunités qu'ont les ONG de participer. Il n'y a pas de règles régissant la participation des ONG au niveau international, chaque organisation internationale responsable pour des négociations établit, ses règles ad hoc, et il y a de nombreuses différences entre les institutions. Cela affecte les possibilités pour les ONG de participer aux négociations (forte différence entre les négociations du Protocole de Kyoto et celles sur la Convention sur la désertification)

**DELMAS-MARTY (Mireille), *Le pluralisme ordonné*, Seuil, 2006**

Localisation : bibliothèque personnelle de M.Prieur

### I.1 Privatisation (p. 73-74)

Les instruments juridiques mondiaux sont fragmentés tant du côté des concepts à vocation universelle (droit de l'homme, patrimoine commun de l'humanité) que des réponses à la globalisation (multiplicité des instances chargées de l'environnement...), fragmentation horizontale des organisations (OMC, Kyoto...).

Parallèlement, avec la globalisation des flux financiers et des flux d'information, le principal enjeu est devenu la privatisation, sans projet commun. La privatisation renvoie à la distinction entre les sujets de droit public (les Etats) et les sujets de droit privé qui défendent leurs intérêts propres. Les nouvelles formes d'internationalisation font progressivement entrer les sujets privés (dont les ONG) sur une scène internationale qui ne se limite plus aux relations interétatique. Mais cette entrée en scène n'a pas la même signification pour tous.

Les membres de la société civile deviennent acteurs au nom de l'universalisme... comme victimes de la violation des droits de l'homme (et victimes des atteintes à l'environnement).

Même si l'on observe un rôle croissant des ONG en droit international (des droits de l'homme), le pouvoir législatif de la société civile se limite à la participation indirecte des ONG, tant à l'élaboration des normes mondiales qu'à la mise en place des structures judiciaires ou juridictionnelles.

### Inter-solidarité et citoyenneté globale (p. 189 à 194)

La stabilisation des processus d'internationalisation du droit à l'échelle mondiale ne sera pluraliste que si elle réussit à la fois à articuler verticalement le niveau régional et le niveau mondial et à dépasser au plan horizontal la fragmentation et la privatisation, de façon à réconcilier universalisme et globalisation. La stabilisation horizontale implique l'adoption de normes et d'institutions qui soient en relation avec l'universalisme des valeurs. La reconnaissance de biens publics mondiaux irait dans le bon sens. Il faudrait un projet construit sur un principe d'inter-solidarité qui aurait pour effet juridique d'engager à la fois les Etats et les organisations internationales mais aussi les acteurs privés, entreprises et ONG. Cela suppose de favoriser le développement d'institutions représentatives à l'échelle internationale et régionale et de renforcer l'émergence d'une citoyenneté globale.

**EPINEY (Astrid), “The role of NGOs in the process of Ensuring Compliance with MEAs”, pp.319-352 in *Ensuring Compliance with Multilateral Environmental Agreements: A Dialogue between Practitioners and Academia* ed. Beyerlin, Stoll, Wolfrum, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2006, 393p. (Studies on law of treaties, Vol.2)**

Localisation: CRIDEAU Droit International FB 23409

II.2.d.

Article spécifique et complet sur le rôle des ONG dans les mécanismes de « non compliance » (l’auteur émet des propositions précises)

p.322 définitions des ONG

Classification des ONG

p.324 définition des « compliance mechanisms »

Tous instruments qui s’appliquent après l’entrée en vigueur des AME et qui tendent à assurer, améliorer ou contrôler la bonne application des AME par les Parties, incluant également des mécanismes de contrôle juridique ou quasi juridique.

3 types de mécanismes :

- mécanismes de partenariat (sans conflit) pour assurer le respect :
  - o assistance pour assurer le respect : les ONG sont impliquées de différentes manières : renforcement des capacités des Etats parties (par le biais de l’UNEP ou du PNUD ou de façon indépendante) ; par le biais des « Debt for nature Swaps » dans lesquelles les ONG « achètent » une dette d’un pays qui promet de prendre des mesures ; participation des ONG peut être prévu dans la convention pour mener des projets locaux de mise en œuvre (cf. Convention sur la lutte contre la désertification)
  - o contrôle du respect :
    - mécanismes spécifiques : le suivi est en général confié aux grandes ONG (IUCN), parfois mentionné dans les traités eux-mêmes (TRAFFIC, IUCN, WWF) ; peu d’AME confie un rôle aux ONG en matière d’inspection (exception de la CITES avec TRAFFIC)
    - mécanismes ad hoc de respect (qui tendent à dépasser l’absence de respect des dispositions)
  - o mécanismes de confrontation : les ONG jouent un rôle dans les procédures juridiques (devant la CIJ : les ONG ont un accès indirect ; devant le tribunal international de la mer ; l’ORD de l’OMC a admis par le biais de l’amicus curiae des observations d’individus ou d’organisations.)

Les ONG doivent pouvoir avoir la garantie que leurs activités ne sont pas obstruées par des Etats (liberté d’association, d’expression ; liberté d’information : les Etats doivent garantir le droit à l’information des ONG , ainsi que l’accès à la justice).

En résumé :

- rôle marginal des ONG en matière de procédures juridictionnelles internationales, mais ont la possibilité (limitée) de présenter des observations
- les ONG jouent un rôle important en matière d’assistance pour assurer le respect des dispositions

- en matière de contrôle, l'information indépendante donnée par les ONG est importante

Il n'y a pas de raison fondamentale de ne pas inclure les ONG dans le processus de « non compliance », et de ne pas renforcer leur rôle. Une limite doit être respectée : les ONG ne doivent pas se voir conférer la compétence de prendre des sanctions envers des personnes privées ou des institutions publiques ; de plus il est nécessaire de définir leur rôle de manière transparente et détaillée dans les AME ou dans les décisions des COP : de telles règles permettront de garantir leur compétence.

Il est également nécessaire que les ONG remplissent certaines conditions pour participer : ces conditions devraient être définies en fonction du rôle que les ONG doivent jouer dans le système de « non compliance ».

Il est nécessaire de renforcer le rôle des ONG dans le mécanisme de « non compliance » si cela s'avère possible et utile, principalement en les impliquant de manière différente dans la procédures, sans leur donner le pouvoir de juger une situation de façon exclusive, pour qu'elles n'aient pas de compétence coercitive.

Il est nécessaire de développer une intégration systématique et formalisée des ONG tant que cela donne du sens au mécanisme. Toute participation formalisée des ONG dans les mécanismes de « non compliance » doivent garantir que les ONG remplissent le rôle qu'ils doivent y jouer : nécessité d'un système d'accréditation pour vérifier si elles remplissent bien ces conditions (et possibilité de leur retirer) (l'auteur donne des critères que les ONG doivent remplir : expertise ; transparence financière et administrative, respect des procédures internes aux AME).

Propositions :

- les AME ou les décisions des COP devraient contenir l'obligation de recourir aux ONG dans le processus de renforcement des capacités ; elles devraient également mentionner l'obligation de recourir à des ONG quand l'AME implique la réalisation de projets nationaux ou locaux.
- Les rapports étatiques devraient être systématiquement publiés et les ONG devraient avoir la possibilité de formuler des observations dans une procédure formalisée. Les organes internationaux ou les Etats concernés par ce contrôle devraient avoir l'obligation de tenir compte de ces observations.
- Concernant le suivi, pas de réponse générale car cela dépend de plusieurs facteurs (les types de mécanismes de suivi, l'existence d'ONG fortes pour assurer ce suivi).
- Le renforcement du rôle des ONG en matière d'inspection dépend surtout de son introduction ou non dans les AME : il est difficile de formuler un principe général en la matière.
- Concernant les mécanismes ad hoc de « non compliance », s'ils sont inclus dans les AME, le rôle des ONG doit être renforcé. Il serait nécessaire d'introduire une procédure formalisée dans laquelle les observations des Ong sont prises en compte (publication des observations des ONG et obligation pour les organes internationaux ou les Etats parties de tenir compte de ces observations) (ex : Convention alpine, 2002 : les ONG peuvent participer (sous certaines conditions de confidentialité) aux mécanismes de contrôle concernant la mise en œuvre et le respect de la convention)
- Les ONG pourraient initier des procédures de « non compliance » (comme dans le domaine des droits de l'homme ou du droit du travail) (problème plus politique que conceptuel) (l'auteur propose de mettre en place un système d'accréditation)

- De manière générale, les ONG (après accréditation), doivent être admises aux COP et avoir accès aux documents pertinents, doivent pouvoir intervenir dans les délibérations et doivent avoir le droit de soumettre des observations écrites. Cela impliquerait que les ONG aient accès aux Comités directeurs en charge des discussions sur les rapports nationaux et les différentes mesures de contrôle. En ce qui concerne la confidentialité de telles réunions (qui doit être prise en compte sérieusement), cela nécessiterait des dispositions appropriées dans les règles internes.
- Il serait utile d'introduire une possibilité formelle pour les ONG de prendre position concernant la procédure judiciaire.

Il existe différents régimes de « non compliance » dans les différents AME, qui diffèrent dans leur structure et détails. Il est souvent de la compétence des Etats d'exclure des ONG de la participation à certaines procédures. Cela soulève la question de développer un code général pour les mécanismes de « compliance ». Un tel code pourrait inclure une sorte de procédure d'admission pour les ONG qui permettrait de garantir leur compétence et qu'elles poursuivent effectivement un objectif environnemental. On peut objecter à ce code général qu'il ne prendrait pas en compte la diversité des AME et les différentes obligations en découlant. Cependant les avantages d'une formulation aussi générale seraient nombreux : on pourrait parvenir à une catégorisation de différentes procédures possibles, tout en permettant une adaptation aux différents AME. L'auteur propose même l'élaboration à terme d'une convention qui pourrait être incluse dans chaque AME adaptant les procédures aux traits spécifiques des AME. Elle pourrait contenir les points suivants :

- un principe d'accès des ONG aux documents officiels
- les différents mécanismes de « compliance »
- la structure institutionnelle des mécanismes de « compliance »
- des standards minimaux pour la participation des ONG dans les mécanismes de « compliance »
- des variantes pouvant donner plus de droits aux ONG
- des conditions d'accréditation et de procédure pour les ONG

Le résultat d'une telle convention pourrait être un pas vers la reconnaissance d'un statut partiel des ONG comme sujet de Droit international

**FRENCH (Hilary), “The role of non-state actors”, p.251-258 in *Greening international institutions/ ed. Jacob Werksman*, London, Earthscan, 334p. 1996**  
Localisation: Bibliothèque FNSP 80 194.588

## II.

Malgré l’augmentation récente des interactions entre ONG et le système des Nations Unies, il n’y a pas de dispositions pour la participation du public, comparables à celles existantes au niveau national dans les démocraties, ni de parlement élu aux Nations unies ou dans d’autres organisations.

Il n’existe pas de dispositions formelles pour permettre l’examen par le public ou des commentaires sur les traités internationaux. Les négociations internationales sont souvent fermées au public et l’accès aux documents d’intérêt majeur est largement restreint.

Le rôle croissant des ONG dans les foras internationaux soulèvent des difficultés pour rendre des comptes, car les ONG ne peuvent prétendre à la légitimité des urnes.

Les ONG nationales peuvent influencer indirectement les positions de leurs gouvernements au niveau international, en leur permettant d’établir des priorités.

### I.4.f.

Les ONG s’organisent en coalitions internationales qui transforment les ONG en représentantes d’intérêts globaux et non locaux.

L’influence des ONG dans l’arène internationale provient de plusieurs facteurs. Les ONG jouent le rôle de « courtiers de l’information ». Les bulletins quotidiens d’information produits par les ONG permettent de révéler les échecs dans les négociations et de prévenir le langage obscur de la diplomatie internationale qui empêcherait les gouvernements de rendre des comptes (cf. bulletin des négociations de la terre)

### II.1.b.2.

Institutions de Bretton Woods :

Nouvelles politiques de la Banque Mondiale en 1993 : plus de documents seront publiés et un centre d’information a été créé (et création du Panel d’inspection)

Jusqu’à présent (1996), l’implication des ONG au processus de développement de la politique environnementale internationale a largement été un processus ad hoc. Dans le futur, un rôle plus formalisé des ONG semble inévitable.

Propositions :

- établir des audiences publiques au niveau international
- impliquer les ONG de façon systématique dans les organisations internationales ( cf. ILO-BIT)
- création d’une nouvelle assemblée aux Nations Unies où les vues du public mondial pourrait être représenté plus directement (cf. Parlement européen). Une alternative réalisable pourrait être de créer une assemblée composée de représentants des Parlements nationaux.

**GEMMILL (Barbara), BAMIDELU-IZU (Abimbola), “The role of NGO and civil society in global environmental governance” in *Global environmental governance, options and opportunities!* (ed) Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova., Yale school of forestry and environmental studies, 2002**

Localisation: Internet

#### I. 1

L’ONU est l’organisation qui a le plus reconnu le besoin de collaborer avec le secteur non gouvernemental, en particulier depuis 1992 sur l’environnement. Le chapitre 27 de l’agenda 21 en fait une condition du développement durable.

Les nouvelles formes de participation des ONG ont changé la nature de la décision politique internationale en matière d’environnement. Le rôle des ONG dans la gouvernance environnementale a diverses formes :

- pouvoir d’expertise et d’analyse différents des canaux bureaucratiques habituels
- concurrence intellectuelle avec les gouvernements : les ONG ont une habilité et une capacité de réponse plus rapide que les circuits officiels
- mobilisation de l’opinion publique par des campagnes
- représentation des sans voix
- services opérationnels : les ONG peuvent donner un expertise technique et réaliser des opérations de terrain
- contrôle et évaluation : les ONG peuvent contribuer au suivi de la mise en œuvre des conventions
- légitimation des mécanismes de décision à l’échelle globale : les ONG peuvent améliorer la qualité, l’autorité et la légitimité des décisions publiques internationales

#### I. 4 Les rôles futurs à renforcer pour les ONG :

1. collecte de l’information, diffusion et analyse à la fois dans les phases de négociations de conventions et dans les phases de mise en œuvre lors des COP
2. initiatives pour mettre des questions nouvelles à l’ordre du jour des agendas politiques (par exemple les forêts en 1980) et participer aux actions politiques nouvelles : pour cela il faut établir des lignes directrices pour encadrer le processus de participation des ONG dans les instances internationales en définissant clairement les droits et responsabilités de chacun
3. engagement des ONG comme partenaires opérationnels car elles peuvent faire ce que des gouvernements ne savent pas ou ne peuvent pas faire (par exemple au niveau local pour la gestion des ressources naturelles)
4. évaluation et contrôle
5. rôle de défense de l’environnement dans des actions contentieuses internationales : en renforçant la possibilité d’intervention des amis de la Cour

L’acceptation d’une participation ad hoc et informelle des ONG doit être remplacée par des arrangements institutionnels au sein des diverses organisations internationales.

#### VI présentation rapide de trois cas :

- the Crucible Group : constitué en 1993 pour discuter du contrôle des ressources génétiques agricoles (voir [www.idrc.ca/books/725.html](http://www.idrc.ca/books/725.html))
- The Global Environment Outlook participe à l’évaluation de l’état de l’environnement mondial
- TRAFFIC est une ONG chargée du contrôle de l’application de la convention CITES

**GERTLER (Nicholas), MILHOLLIN (Elliott), “Public participation and access to justice in the world trade organization”, p.193-202 in *The new “Public”. The globalization of public participation/* ed. Carl Bruch, Environmental Law Institute, Washington, DC, 2002, 261p.**

Localisation : Internet

II.1.b.2. et VI.2.

Article spécifique à la participation et à l’information du public à l’OMC

Lignes directrices de l’OMC sur ces relations avec les ONG, 18 juillet 1996, doc. WT/L/162

III.

Accès à l’information : (p.195)

- publication des documents de l’OMC : l’OMC cherche à améliorer la vitesse et l’étendue de l’accès aux documents. Si certains documents sont disponibles immédiatement après leur adoption, d’autres documents, internes, voient leur accès restreint. En 1996, l’OMC a décidé qu’elle lèverait les restrictions sur l’accès à ces documents et les rendrait accessibles au public, même par internet, mais cette procédure fut longue et difficile.

En 2002, les membres de l’OMC se sont mis d’accord sur une nouvelle procédure pour permettre l’accès aux documents restreints.(« *Procedures for the circulation and derestriction of WTO Documents, WT/L/452, May 16, 2002*”). Le principe est que l’accès à tous les documents de l’OMC n’est pas restreint, mais tout membre de l’OMC peut demander que l’accès d’un document soit restreint.

- participation à des symposiums
- publication des rapports nationaux sur le commerce

IV.

Participation du public :

- la participation des ONG à l’élaboration des politiques de l’OMC est largement nationale, mais exception lors des Conférences ministérielles où les ONG peuvent obtenir une accréditation pour participer

Participation du public au processus de règlement des différends :

- accès à l’information :

Les non membres de l’OMC (ONG, entreprises, individus, le public et les Etats non membres) n’ont pas le droit de participer dans le processus de règlement des différends, ni d’engager une procédure. De plus, ces procédures sont confidentielles (à moins qu’un Etat partie au règlement des différends, n’accepte de rendre public ces rapports écrits). Les résultats sont aussi confidentiels jusqu’à la décision finale, qui constitue la décision liant les Parties au différend.

- participation du public aux procédures de règlement des différends : les non membres ne peuvent participer au règlement des différends, cependant, cela pose des problèmes pour les secteurs économiques qui pourraient voir leur intérêt lésés ou pour les associations d’environnement qui souhaitent protéger un intérêt et montrer l’impact de décisions commerciales sur l’environnement ou le développement durable.

Une évolution est en cours, l’organe de règlement des différends a autorisé des non membres à soumettre des dossiers d’*amicus curiae* (cependant, les panels et l’organe de règlement des différends disposent d’un pouvoir discrétionnaire pour les ignorer). (certains pays (comme l’Inde) refusent d’étendre l’*amicus curiae* car à leurs yeux cela avantagerait les ONG les plus riches des pays développés).



**GRIMEAUD (David), « Le droit international et la participation des organisations non gouvernementales à l'élaboration du droit de l'environnement : une participation en voie de formalisation ? p.87-167 in *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité* sous la direction de Michel Pâques et Michaël Faure, Actes du colloque des 19 et 20 octobre 2001, université de Liège, Bruxelles, Bruylant, 2003, 482p.**

Localisation : CRIDEAU Droit International FB 21280

Article complet faisant le point sur la participation des ONG au niveau international

L'essor des conventions internationales sur l'environnement ne s'est pas accompagné d'une amélioration vraiment visible de l'environnement, car les textes adoptés sont le plus souvent le reflet du plus petit dénominateur commun entre les Etats. Aussi le rôle des ONG dans les conventions internationales peut être une contribution importante pour améliorer la protection de l'environnement. La participation vient alors au secours du droit de l'environnement

IV.1

p.95

Il est nécessaire d'adopter des critères de représentativité adéquats à fin d'assurer la défense des intérêts du plus grand nombre. « Il serait inapproprié de voir s'instaurer une confiscation de la participation par une ou plusieurs ONG puissantes qui seraient alors les seules habilitées à être consultées par telle ou telle institution internationale ». Nécessité d'une répartition équitable de tous les intérêts. De nombreuses ONG se constituent en réseaux dans lesquels elles définissent des positions communes.

I.1.

La participation des ONG contribuerait à l'adoption des meilleures décisions possibles. Elle permet de promouvoir une implantation plus efficace des normes et standards (car les ONG d'acteurs privés auront eu la possibilité d'influer sur la forme et le contenu de la politique ou du texte).

IV.3.

Afin que les ONG puissent participer de manière effective, il est nécessaire de les informer sur le déroulement des négociations et de leur allouer un espace dans lequel elles peuvent exprimer des opinions, soutenir des positions et informer en retour les décideurs.

IV.1

Il sera aussi nécessaire de s'assurer d'une répartition géographique équitable (les ONG qui doivent participer doivent représenter la diversité d'intérêts présents et les spécificités locales en terme de développement et de conditions environnementales).

II.2.d.

p.132 nécessité du recours juridictionnel international pour les ONG

Si le recours juridictionnel est impossible, il faudrait au minimum permettre aux ONG d'être impliquées dans l'élaboration et/ou dans l'examen des rapports que les gouvernements ont souvent l'obligation de présenter et qui concernent les mesures qu'ils ont pris pour mettre en oeuvre les conventions et les résultats obtenus. Dans ce cas, les ONG pourraient informer sur les cas de non respect et pourraient contribuer à engager des poursuites contre les Etats.

I.2.a

p.136

La formalisation du rôle des acteurs non gouvernementaux se heurte à la nature même du droit international qui se fonde sur le concept de souveraineté nationale. L'exclusion des ONG est pour certains justement une des explications de l'ineffectivité du droit international. Or l'environnement concerne l'intérêt commun de l'humanité ce qui inclut les personnes et les groupes. Il faut donc les réintroduire dans la négociation internationale si on veut que les conventions soient appliquées sur le terrain.

#### I. 2 b

Il faudrait accorder aux acteurs non gouvernementaux la personnalité juridique internationale par l'octroi du statut de gardien juridique de droits environnementaux. La déclaration de la Haye du 11-3-1989 dispose en son paragraphe 6 que de nouveaux principes doivent voir le jour y compris des mécanismes et procédures de prise de décision et de mise en oeuvre.

De plus, la reconnaissance à des acteurs autres que l'Etat de la personnalité juridique pose le problème de la représentativité. Le nombre de voix qui serait accordé aux ONG devrait être réparti de façon équitable. « Qui et quels intérêts telle ou telle ONG représente-t-elle et à quel degré les opinions formulées doivent-elles être intégrées dans les décisions finales ? »

De plus, si on accordait le droit de vote aux ONG, il serait nécessaire de modifier le modèle traditionnel selon lequel "un Etat égal une voix", mais aussi d'élaborer un modèle adéquat afin de distribuer ce droit de façon équitable aux milliers d'ONG ». Si l'on ne touche pas au monopole de représentation des Etats, il convient au minimum d'accorder aux ONG, dans l'esprit d'Aarhus, un rôle de consultation au niveau international.

#### I. 3

La participation des ONG se fait sur des fondements fragiles, ad hoc et souvent informels. Les ONG ont joué un rôle réel important au début des politiques de l'environnement lorsque les Etats n'étaient pas encore équipés d'administrations environnementales. L'exclusivité des ONG dans la connaissance et l'expertise en environnement a diminué. Mais la CNUCED et agenda 21 ont bien renforcé le rôle à venir des ONG en exigeant un ajustement du modèle traditionnel (cf. chapitres 27 et 38 d'agenda 21). Elles doivent participer directement et non plus indirectement à la conception des politiques, à la prise de décision, à l'exécution et au suivi. Mais les modalités restent à définir.

Chapitre 27 et 38 de l'Agenda 21 : Ces chapitres montrant la nécessité d'instituer des procédures qui permettent, entre autres, aux ONG de prendre part directement « à la conception des politiques », « à la prise de décision », « à l'exécution et à l'évaluation » des activités entreprises par chaque organisme onusien et organisation internationale, par le biais d'un large accès à l'information et par l'adoption de procédures d'accréditations sur le modèle de celles qui furent appliquées à la CNUCED

En l'absence d'un texte international contraignant et détaillé, à l'instar de la convention d'Aarhus, la nature et le degré de la participation des ONG est susceptible de continuer à se développer de manière ad hoc et différenciée selon chaque instrument, convention ou institution internationale. Problème d'équilibre entre souveraineté nationale et participation.

#### VI.2

Participation des ONG dans le système des NU, y compris la CSD (Commission du Développement durable) et l'ECOSOC

Résolution 1296 du 23 mai 1968, adoptée en vertu de l'article 71 de la charte des NU  
Résolution amendée par la résolution 1996/31 du 25 juillet 1996, pour tenir compte de l'Agenda 21 (chapitre 27(9) et 38 (44))  
Concernant la CSD, décision 1993/215 du 12 février 1993 pour permettre une participation effective des groupes principaux

Dans le cadre de l'ECOSOC et de la CSD, seules les ONG dotées du statut consultatif peuvent proposer d'inscrire à l'ordre du jour provisoire du Conseil ou de la CSD une question qui les intéresse. Les ONG accréditées peuvent présenter une communication écrite relative à un des points de l'ordre du jour du Conseil ou de la CSD. Les ONG peuvent se voir inviter par le Conseil ou la CSD ou par un organe subsidiaire à faire un exposé oral en séance.

Les dispositions adoptées par l'ECOSOC visent à officialiser et à organiser le rôle consultatif d'expert des ONG au sein du système des NU, mais il ne met pas en place un droit à participer de manière effective.

La participation au sein des conventions internationales :

- II.2.b et II.1.b.3 : ONG comme partenaire » : les ONG peuvent être à l'origine d'une convention internationale (CITES, RAMSAR). Celles-ci se sont trouvées par conséquent très impliquées dans la révision et le suivi de ces instruments en fournissant aux secrétariats concernés et aux Etats parties des rapports techniques afin que ces derniers effectuent des révisions des textes.
- ONG non partenaires :
  - o II.2.b : en général, les ONG ont la possibilité d'être présentes aux négociations à titre d'observateur (cela leur permet également de mettre en place des forums parallèles, diffuser des documents et tenter d'influer les décideurs), mais ne disposent pas de droit de vote.
  - o III. : Accès à l'information, notamment accès aux documents relatifs à la convention, aux réunions des Parties et à leurs propositions (en général beaucoup d'information) : exemple site Internet de la Convention Climat.
  - o IV.3 : A quelles réunions, le statut d'observateur permet-il d'accéder ? (cela varie selon les conventions et leurs règles de procédures) certaines conventions ne permettent pas aux ONG de participer à d'autres réunions que les séances plénières (ex : UNCLOS) (les ONG n'ont alors accès qu'aux résultats des négociations).
  - o IV.3. : Même si les ONG ont accès à certaines réunions, se pose la question de savoir s'ils peuvent intervenir dans l'ordre du jour (en général, seuls les Etats peuvent le modifier, sauf si les ONG influent sur les Etats de manière informelle ainsi que sur les débats par le biais de communications orales ou écrites

IV.

Les acteurs non gouvernementaux se voient la plupart du temps « confinés à exercer des pressions informelles et officieuses sur les décideurs en diffusant des informations et rapports techniques, en liant des contacts avec des représentants nationaux et des médias et en mobilisant l'opinion publique ». p.157

II.2.d et IV  
p.157

Troisième aspect de la participation du public : veiller à la mise en œuvre des obligations internationales contractées par les Etats.

- alerter sur les cas de violations (examiner, surveiller et rapporter sur les actions ou inactions des Etats dans le cadre de l'implantation des obligations internationales environnementales. (rôle des Secrétariats, mais manque de personnel et qualité variable des rapports nationaux). Par conséquent les ONG devraient jouer un rôle important et des dispositions devraient être adoptées pour permettre aux ONG de suppléer officiellement les secrétariats des conventions par la fourniture d'information, de rapports et de plaintes.

Concernant la formulation des contestations officielles relatives aux manquements des Etats, la plupart des conventions réservent cette activité aux COP. Ce sont les Etats Parties (par le biais des réunions des Parties) qui peuvent formuler des recommandations faisant état des violations concernées et des mesures à prendre : « il semble que le rôle des ONG dans le cadre de la surveillance, de l'examen et du traitement devant être fait aux cas éventuels de non respect par une partie d'obligations contractées en vertu d'une convention internationale soit circonscrit, dans le cadre des traités, à l'exercice de pressions informelles ».

- les ONG peuvent agir en justice pour faire reconnaître et sanctionner les cas de non respect d'obligations internationales. Dans le cadre du règlement des différends à l'OMC, les ONG peuvent être appelées à intervenir indirectement, en faisant des observations sur tout mémoire écrit, ou en fournissant des avis techniques).

**KRUT (Rita), *Globalization and civil society: NGO influence in international decision-making*, UNRISD, 1997, 61 p.**

Document basé sur la littérature et sur une enquête auprès d'ONG

p.13 tableau récapitulatif des acronymes pour les différents types d'ONG

p.28 L'accès des ONG au processus de prise de décision et aux conférences globales de l'ONU

## II.2.b

Plusieurs stades où les ONG peuvent intervenir :

- Les ONG peuvent faire part de leurs vues à leurs représentants nationaux, lors des documents qui sont communiqués aux Etats avant la tenue d'une conférence (documents sur lesquels les Etats peuvent faire leurs remarques avant ou pendant la conférence).
- Ces documents, une fois les opinions des Etats reçues, sont corrigées et présentées aux réunions préparatoires (Precom) : ces Precoms ont permis d'inclure les ONG

## IV.

Même si la porte des NU est ouverte largement, il y a de plus en plus d'ONG souhaitant y avoir accès, mais la porte est trop petite pour accueillir tout le monde (il existe encore une intégration partielle) : (ONG accréditées, ONG invitées à participer aux réunions d'experts, ONG financées pour apporter leur support aux activités des NU ; ONG utilisées pour fournir une assistance technique au système onusien). Si ces méthodes permettent d'intégrer les ONG dans le processus onusien, elles peuvent aussi créer des conflits de pouvoirs entre ONG (celles qui ont accès et celles qui ne l'ont pas).

### IV.1.

L'accès des ONG aux NU a toujours été inégal. Cela reflète les capacités de celles qui peuvent se conformer aux règles existantes d'accès et celles qui ne le peuvent pas. Les ONG du Nord ont pu être favorisées car elles sont localisées près des organisations et peuvent participer aux réunions internationales.

Certains problèmes d'accès peuvent être réglés au niveau national (notamment quand certains gouvernements refusent d'octroyer des visas pour certaines ONG souhaitant participer à une conférence internationale ayant lieu sur son territoire).

### II.1.a.

Les règles pour chaque conférence internationale sont à chaque fois déterminées et les décisions de continuer ou d'inverser les décisions prises dans les conférences précédentes sont de la responsabilité des responsables des Precoms et des gouvernements. (tableau sur les restrictions perçues par les ONG pour avoir accès aux conférences intergouvernementales) (p.30).

### II.1.b.2. et VI

Exemples d'organisations ouvertes :

- OCDE : les ministres avaient recommandé au Conseil de l'OCDE de créer un Comité consultatif permanent d'ONG environnementales (permettant d'accroître la présence des ONG dans l'OCDE et d'intégrer d'environnement peu présent)

- Banque mondiale : l'accès à l'information à la BM s'est amélioré par un centre d'information et l'accès à certains documents sur Internet

#### Exemples de foras internationaux aux portes fermées :

- OMC : l'élaboration des normes commerciales est discutée dans les « greens rooms consultations », un processus de délibération auquel les participants doivent être formellement invités (diplomates).
- 1996 : adoption de « guidelines for arrangements on relations with NGOs »
- Organisation Internationale de normalisation (ISO) : le processus dans ISO restreint l'accès aux ONG pour des raisons économiques et de procédures

#### Stratégies au niveau des Nations Unies :

- Participation des ONG dans les délégations nationales (p.40)
- Les ONG sont autant intéressées à participer aux conférences officielles qu'aux événements organisés par les ONG (qui ont été aujourd'hui institutionnalisés dans les conférences onusiennes)
- Contrôle, mise en œuvre et suivi des conférences (nécessaire mais mal réalisé)
- Partenariat avec des agences intergouvernementales.

#### Au-delà des NU : l'application de régimes juridiques

- accès aux tribunaux
- création de code de conduite
- actions contentieuses

**MARAGIA (Bosire), “Almost there: Another Way of conceptualizing and explaining NGOs’ quest for legitimacy in global politics”, *Non-State Actors and International Law*, Vol.2, 2002, p.301-332.**

I.2.b.

Article en faveur de la reconnaissance de la personnalité juridique des ONG au niveau international.

p.305-306

La participation dans le système mondial est enracinée dans deux piliers, la légitimité et l'autorité. (Seule l'autorité légitime peut commander l'obéissance, la légitimité confère une justification à l'exercice du pouvoir)

(L'auteur distingue entre les « sites d'autorité » et les « sources de légitimité »)

I.2.b et I.3

Cet article considère que les ONG peuvent être considérées comme des acteurs légaux ou légitimes aujourd'hui, si on considère le changement global comme constituant des changements dans les sources des sites d'autorité, ainsi que dans les sources de légitimité

Il n'existe pas de règles ou procédures pour obtenir la personnalité juridique internationale. L'acceptation continue par les Etats des ONG comme partenaires pourrait être interprétée comme une reconnaissance tacite de la personnalité juridique des ONG. De plus, cette personnalité juridique pourrait résulter d'une coutume internationale. p.308

La légitimité signifie la justification de l'autorité (cf. Bodansky, 1999)

Comme les ONG jouent un rôle important dans l'élaboration et la mise en œuvre de normes internationales, leur légitimité est aussi importante que la légitimité des autres acteurs internationaux. (car les Etats suivent ces règles fortement influencées par les ONG) p.313

Cullen and Morrow : “*rather than challenging the right of NGOs to participate in the development and implementation of international instruments, it would be far more productive to consider ways in which their representativity and accountability could be ensured*”.

En attaquant la légitimité des ONG, on attaque le système lui-même. Il est incohérent (du point de vue de la théorie juridique internationale) de reconnaître d'un côté le rôle des ONG dans le droit international public et de ne pas leur reconnaître la personnalité juridique.

Arguments en faveur de la reconnaissance de la personnalité juridique internationale des ONG :

- le contexte international a changé, il y a de multiples sites d'autorité et le seul consentement étatique n'est plus pertinent. (décalage entre la théorie qui ne reconnaît pas juridiquement les ONG et la pratique, où les ONG jouent un rôle majeur (p.318)
- on doit considérer les ONG comme des personnes juridiques, mais seulement si on suppose que la personnalité juridique est contingente au consentement des Etats.
  - o En effet, le rôle croissant des ONG en environnement, droit de l'homme (négociations, mise en œuvre, lobbying,...).... est une preuve de leur légitimité en dépit de l'absence de personnalité juridique ; elles ont poursuivi leurs agendas au niveau global, en se basant sur leur légitimité nationale p.325

- de plus, les ONG ont été acceptées dans des textes internationaux (preuve d'une pratique émergente en vue de leur reconnaissance officielle comme acteurs légitimes) (ex : article 71 Charte NU) et on leur a donné des droits dans certains domaines. p.327 . Comme les ONG ne peuvent pas être isolées de l'élaboration du droit international, sans remettre en question la validité et la légitimité du droit international, elles devraient être considérées comme des acteurs internationaux légitimes, dotés de la personnalité juridique, avec les droits et obligations afférents, dont la possibilité d'agir en justice ou d'être poursuivies pour des violations du DIP. P.330, les ONG jouent un rôle important dans la mise en œuvre du droit international de l'environnement (CITES, protocole de Montréal, Convention sur le patrimoine mondial)
- Pour finir, les Etats cooptent les ONG comme partenaires (p.331)

Ces trois preuves permettent d'appuyer la reconnaissance de la légitimité des ONG, en cohérence avec le droit coutumier international.

La position des ONG est ambiguë : elles n'ont pas la personnalité juridique internationale, et ne sont donc pas sujets de DIP. Or elles jouent un rôle majeur en politique internationale, démontrant le fossé existant entre les règles du droit international public et la pratique internationale. Il est nécessaire de leur reconnaître la personnalité juridique. Cela renforcera leur efficacité mais permettra à la communauté internationale de les rendre responsable de leurs actes.



**PALLEMAERTS (Marc), MOREAU (Marlène), *Le rôle des parties prenantes dans la gouvernance internationale de l'environnement*, Rapport pour l'IDRI, nov. 2004, 45p.**

Etude des parties prenantes sur la base du rapport Cardoso (ONU, 2004) qui préconise la reconnaissance expresse de la pluralité des parties prenantes

### I.1.

L'agenda 21 ch. 27 met l'accent sur l'indépendance des ONG : « l'indépendance est une qualité majeure de ces organisations et l'une des conditions d'une participation effective ».

Les critères principaux pour être une ONG :

- acte fondateur par des particuliers
- critère d'indépendance
- organisation de base
- absence de but lucratif et but d'intérêt général international
- soutien de l'organisation internationale
- expertise

Rôle des ONG :

- fonction d'alerte et de relais entre la communauté scientifique, l'opinion publique et le gouvernement
- fonction d'expertise et de soutien aux gouvernements : proposer des idées nouvelles et originales
- fonction de légitimation : représentant une nouvelle société civile transnationale, assurer une conscience des problèmes
- fonction de sensibilisation, d'éducation et d'information
- contribution à la production de normes
- contribution à la mise en œuvre des politiques
- contribution à l'évaluation et au suivi

### I.2. critiques :

Manque de représentativité, sous représentation du Sud, méthode de fonctionnement, double emploi, rivalités entre ONG.

### II. 1.b

Examen des pratiques des organisations internationales :

- au sein de l'assemblée générale, à la Conférence de Stockholm, de Rio, de Johannesburg, la pratique d'ECOSOC et des organes subsidiaires. Le rapport Cardoso propose de fusionner toutes les procédures d'accréditation qui existent à l'ONU en un mécanisme unique qui serait placé sous l'autorité de l'assemblée générale.
- la pratique du PNUE
- la pratique des agences spécialisées : OIT, UNESCO, FAO, OMS
- autres organisations : OEA, Conseil de l'Europe, OMC

### II. b

La pratique des conventions multilatérales sur l'environnement universelles et régionales

### I. 3.

Propositions :

- créer un conseil consultatif ou seraient représentées les ONG
- organiser la participation ponctuelle aux conférences
- développer l'accès de tout le public, et pas seulement des ONG, aux réunions et aux documents
- simplifier et dépolitiser les procédures d'accréditation et les baser sur une série de critères objectifs et uniformes. Parmi ceux -ci insister sur la transparence des intérêts représentés (sources de financement , composition des organes) et l'obligation pour les ONG de rendre des comptes publics.

***Participation of non-governmental organisations in international environmental governance : legal basis and practical experience, on behalf of the Umweltbundesamt, Final report/ Ecologic (Oberthur, Buck, Müller, Pfahl, Tarasofsky) –FIELD (Werksman, Palmer), June 2002, 285p.***

Copie papier depuis Internet

Objectif du rapport : proposer des suggestions pratiques pour améliorer la contribution des ONG à l'élaboration efficace des politiques en matière de gouvernance environnementale internationale

Dossier complet, faisant le point sur les différentes modalités de participation des ONG en matière d'environnement et dans des instances non spécialisées en environnement mais ayant un impact.

p.26

Tableau récapitulatif sur les définitions et critères des ONG selon différentes organisations ou conventions (ECOSOC, UNCTAD, Convention sur la diversité biologique...)

Les auteurs tentent également de formuler une classification des ONG

p.52

Tableau récapitulant les fonctions, activités et modes d'influence des ONG en matière de coopération internationale environnementale.

p.53-115

Participation des ONG aux institutions internationales pertinentes (les auteurs reprennent les différentes modalités de participation et d'accès à l'information) :

- Accords multilatéraux environnementaux (participation par le biais de l'accréditation, du statut d'observateur, accès aux réunions formelles et informelles, etc....)
- Institutions internationales économiques (OCDE, OMC, ISO, FMI, OMPI, ILO, ALENA)

p.117-203

Cas d'étude sur 2 conventions environnementales et deux organisations

- la convention sur les changements climatiques
- CITES
- International Standards Organisation
- Banque Mondiale

p.245

I.3. ; II ; III ; IV ; V

*Recommandations :*

La participation des ONG à la gouvernance internationale de l'environnement provient plus d'une pratique informelle que de règles explicites (avantages : flexibilité, mais précaire dans le temps). La formalisation de règles concernant la participation des ONG permettrait d'éviter tout affaiblissement de leur participation. La codification formelle et l'extension des meilleures pratiques de certains régimes pourrait améliorer la participation là où la pratique est déficiente.

Une plus grande formalisation des règles régissant la participation des ONG dans les institutions internationales pertinentes pour l'environnement, devrait être envisagée. Une telle

formalisation pourrait être la mieux réalisée par le développement de normes minimales sous la forme de décisions, adoption de lignes directrices ou la révision des règles de procédures. Cela serait préférable à des modifications de conventions.

- accréditation et accès à l'information :
  - o règle générale que toute ONG qualifiée dans les domaines pertinents devrait pouvoir être accréditée dans toutes les institutions internationales impliquées dans la gouvernance environnementale. (y compris dans le domaine économique)
  - o Il n'y a pas d'urgence à requérir des exigences particulières (responsabilité publique, structure...) comme conditions préalables pour l'accréditation des ONG
  - o L'instauration de frais d'accréditations n'encouragerait pas la participation et restreindrait la transparence. Cela ne devrait être envisagé que si la participation des ONG est trop lourde pour les ressources disponibles (un tel système devrait refléter les capacités différentes des ONG)
  - o Principe général : Les ONG et tout le public doivent avoir accès à toutes les informations qui participent au processus décisionnel. Des exceptions limitées sont possibles mais selon des critères définies (confidentialité)
  - o Les institutions internationales doivent faire la publicité de leurs activités
  
- accès aux réunions et activités de participation :
  - o comme règle générale : les ONG devraient avoir accès à toutes les réunions pertinentes, devraient pouvoir distribuer des documents et intervenir dans les discussions officielles
  - o les considérations logistiques (limites liées au temps et à l'espace) ne peuvent pas justifier une fermeture totale aux réunions et l'interdiction d'intervenir dans les discussions intergouvernementales. Quand des limites pratiques ne peuvent être résolues, des moyens doivent être mis en œuvre pour tenir compte le mieux possible des contributions des ONG
  - o un système de structuration des ONG selon leur domaine (environnement, travail...) peut faciliter la participation active des ONG
  
- représentation déséquilibrée (entre ONG du Nord et du Sud ; selon leur domaine d'activité)
  - o trouver des ressources supplémentaires pour les ONG sous-représentées peut permettre de remédier à ces déséquilibres
  - o la priorité devrait être donnée aux ONG dans le besoin
  - o au-delà des coûts, il est nécessaire d'analyser les causes structurelles dans les pays d'origine qui entraînent ce déséquilibre de représentation.
  - o La création d'organes consultatifs d'ONG composé d'un nombre limité d'ONG permettrait de coordonner les ONG et de structurer leur apport dans le processus décisionnel.
  - o Toutes les ONG devraient obtenir l'accréditation et recevoir un traitement égal
  
- règlement des différends et examen de l'application :

L'élaboration de règles explicites concernant la participation des ONG pose la question du respect des règles. Donner la possibilité aux ONG de déclencher une procédure concernant le

respect de l'application de ces règles peut être un moyen de promouvoir leur bonne application.

- établissement d'un mécanisme d'examen de l'application (« *implementation review mechanism* ») : (ex : un ombudsman indépendant pour les ONG ou un panel d'examen) peut permettre l'application des règles de participation des ONG. L'établissement d'une évaluation régulière des règles et pratiques concernant la participation des ONG peut être le premier pas pour des mécanismes d'examen plus complets. (ex : procédure de plaintes auprès de la COP CITES, panel d'inspection de la Banque mondiale)

p.257

Tableau récapitulatif des problèmes potentiels et des propositions pour améliorer la participation des ONG dans la politique environnementale internationale

**PEEL (Jacqueline), “Giving the Public a Voice in the Protection of the Global Environment: Avenues for Participation by NGOs in Dispute Resolution at the European Court of Justice and World Trade Organization”, *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, Vol. 12(1), 2001, p.47-76**

V.4.

p.48

Si les Etats ont été d'accord pour permettre la participation des ONG dans les négociations internationales, la communauté internationale est réticente à donner aux ONG le pouvoir d'intervenir dans des affaires juridiques afin d'obliger les Etats à respecter leurs obligations. Cependant, de nouveaux développements à la CJCE et à l'ORD de l'OMC suggèrent de nouvelles possibilités pour les ONG en vue de les faire participer aux règlements des différends.

VI.2 et V.4

p.50-61 la participation des ONG aux règlements des différends devant la CJCE (article 173 et affaire Greenpeace)

Impacts de la convention d'Aarhus sur cette procédure

II.1.b.2. et VI.2

p.61 et suiv. La participation des ONG à l'OMC et à l'ORD

V.4.

Les avantages de l'implication des ONG dans les procédures judiciaires internationales :

- les ONG peuvent conceptualiser les problèmes et les solutions sans tenir compte des intérêts nationaux
- les Etats ne peuvent pas se focaliser sur un seul intérêt comme la protection de l'environnement
- les ONG représentent sans doute mieux l'opinion publique en matière d'environnement
- les ONG sont des acteurs internationaux sophistiqués avec un accès à de nombreuses ressources et expertise

V.4. et II.1.b.2

Les inconvénients (p.72-73)

- difficultés pour les ONG environnementales de défendre leurs intérêts face à d'autres intérêts comme l'économique
- on va privilégier les intérêts des ONG occidentales au détriment de celles du Sud
- accorder un plus grand accès aux ONG environnementales peut être injuste par rapport à d'autres intérêts en particulier dans les règlements commerciaux. Les ONG environnementales ont déjà beaucoup d'influence notamment dans les processus de négociation et de prise de décision.
- Si les ONG se voient conférer plus de droits, il faudrait peut-être que de mêmes droits soient conférés aux autres acteurs non étatiques, afin de donner une voix égale en droit international. Cependant, une trop grande participation peut alourdir les structures, et cela ne va pas forcément être bénéfique pour la représentation de l'intérêt général. Cependant, si on limite les droits de participation aux ONG d'intérêt public, se posera la question d'identifier quels groupes sont légitimes à participer aux processus de décisions.

Même si les inconvénients relatifs à la participation des ONG sont légitimes ils ne présentent pas d'obstacles insurmontables. Les ONG ont beaucoup à offrir pour la protection de l'environnement si elles se voient conférer des droits de participation directe à la CJCE, à l'OMC et dans des tribunaux internationaux. Le problème du « screening » des ONG, suggère qu'il faudrait développer un processus d'accréditation des ONG afin d'assurer une base empirique pour déterminer leur représentativité (de l'intérêt public) et leur expertise.

Les critères établis par l'ECOSOC pourraient être utilisés dans d'autres foras. Cependant, même avec ce processus de sélection, reste le problème que les ONG les plus riches auront la possibilité de bénéficier de ces droits. (Nécessité pour les organisations internationales et les tribunaux de trouver des moyens financiers pour les autres ONG).

**RAUSTIALA (Kal), « States, NGOs, and International Environmental Institutions »**  
*International Studies Quarterly*, Vol. 41(4), 1997, pp. 719-740

### I.1.

Les ONG jouent un rôle grandissant dans les institutions internationales (négociation, surveillance, mise en œuvre), activités traditionnellement réservées aux Etats..

- quels rôles jouent les ONG dans la création et le fonctionnement des institutions environnementales, et comment leur rôle a changé au cours des années ?
- Qu'est-ce qui explique le développement de leur rôle ?
- Quelle en est la portée pour l'évolution du système international des Etats ?

p.720 Pour l'auteur, la prise en compte des ONG ne se fait pas au dépend du rôle central des Etats mais plutôt au bénéfice des Etats. (pour d'autres auteurs l'expansion des ONG signale la fin ou du moins un changement fondamental du concept de souveraineté étatique et de la primauté des Etats dans droit international (cf. Cameron et Mackenzie, 1995)

Les Etats ont incorporé les ONG parce que leur participation améliore la compétence, à la fois technocratique et politique des Etats. Les ONG fournissent des conseils, aident à surveiller les engagements et les délégations ; la participation des ONG minimise les risques liés à la ratification, facilite le lien entre les gouvernements et leurs citoyens. En examinant, les formes spécifiques de la participation des ONG, cette analyse souligne les services rendus par les ONG et les bases de leur nouveau rôle. Cependant, ni l'efficacité ni le caractère démocratique de la coopération internationale ne sont nécessairement améliorées par cette participation étendue des ONG. (Raustalia , 1996). Une participation accrue des ONG peut aussi entraver l'efficacité des régimes, créer des blocages politiques et aboutir à de mauvais résultats d'un point de vue environnemental.

Les ONG font partie intégrante du processus de négociation et ont changé le droit international de l'environnement (évident pour bon nombre d'auteurs).

### I.3.

Toutes les ONG intéressées à participer aux négociations onusiennes (quasiment toutes les négociations environnementales) doivent être formellement accrédités. (cf. article 71 charte des NU). En raison du manque de transparence dans le processus d'accréditation, il n'est pas surprenant que de nombreuses personnes en aient demandé la révision. Alors que l'accréditation donne un rôle limité aux ONG dans le processus onusien, de récents traités environnementaux sont allés plus loin en mandatant formellement ou en permettant la participation des ONG dans leurs activités (dans les traités d'avant les années 70, les ONG y avaient rarement accès ; les traités les plus récents, contiennent des règles extensives pour la participation des ONG.)

## VI.

Historique des traités environnementaux avec place des ONG (p.722) (ex : CITES, Ramsar, ALENA

« the inalienable right of NGO access has yet to be accepted as a principle of international law », p.724

La participation des ONG reste un privilège accordé et obtenu par l'intermédiaire des Etats.



p.726

I.1.

L'avantage le plus important que les ONG apportent, est l'information (expertise) sur les options politiques (en raison de la complexité et de l'interaction des problèmes en matière d'environnement ; apparition de nouveaux problèmes...). La qualité et la quantité d'information varie considérablement entre les différentes ONG. Certaines ONG avec du personnel professionnel, produisent des quantités de rapports (ex : IUCN, qui a aidé à la rédaction de plusieurs conventions). Le résultat de toute cette information est que les Etats peuvent maximiser l'information et la recherche tout en minimisant les dépenses !

II.2.c

La surveillance des engagements des Etats (p.728)

Les ONG fournissent une voie alternative pour l'information sur le comportement des Etats (car les Etats ne fournissent pas des rapports).

Les ONG peuvent également surveiller les actions des délégués nationaux lors des négociations. Dans les négociations internationales, les gouvernements veulent contrôler les décisions de leurs délégués. La participation des ONG est un moyen pour les gouvernements de tirer des sonnettes d'alarme et permet d'informer sur les actions non désirées des délégations.

II.2.b.

Les ONG assurent l'information sur les négociations (permet de pallier aux problèmes des multiples sites de négociation et de l'impossibilité pour les délégués de tout suivre) en éditant des bulletins sur les négociations.

II.2.b

En participant aux négociations, les ONG peuvent voir les positions des différentes parties, ce qui leur permet de voir les enjeux (le jeu de chantage) (ce qui permet aux gouvernements d'informer les groupes nationaux et d'éventuellement mettre la responsabilité d'un échec ou des résultats sur d'autres Etats que lui !)

Les anomalies (la participation des ONG n'était pas prévue, et pourtant les ONG participent)

- Régime sur la pollution transfrontalière de l'air (aucune procédure pour les ONG et pourtant aujourd'hui les ONG participent : règles informelles de participation)
- CITES : l'anomalie vient du fait que la CITES a été négociée dans les années 70, mais prévoit la participation des ONG, et que les meilleurs exemples de participation des ONG viennent de la CITES

p.733

L'innovation de l'informel et de l'informel-informel est significative. Les gouvernements se sont adaptées à la présence croissante des ONG, en créant de nouveaux foras flexibles à l'intérieur desquels ils mènent les négociations. L'informel-informel permet aux délégations d'échapper à la surveillance des ONG quand ils envisagent des questions délicates. (ce qui est logique : maximiser les bénéfices provenant des ONG mais minimiser les coûts et garder le contrôle des résultats !)

Les rôles que les ONG jouent ne sont pas déterminés au hasard :

- les Etats ont donné leur pouvoir à certaines ONG

- les Etats ont clairement restreint et déterminé les activités de ces ONG
- les Etats ont introduit des innovations diplomatiques, comme l'informel-informel.

Pour l'auteur, cela conforte l'idée que les formes spécifiques de participation des ONG sont systématiquement liées aux ressources spécialisées qu'elles possèdent.

VI.2.

Exemple du GEF (p.734-736)

Pour être accréditée les ONG doivent démontrer leurs compétences et la pertinence de leur travail pour le GEF

**REINALDA (Bob), "Private in forum, public in purpose :NGOs in international relations theory", p. 11-40 in *Non-state actors in international relations/* ed. Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda, Ashgate, 2001, 318p.**

Localisation: BU DAUPHINE 327 NON

## I. 1

Les ONG constituent un phénomène ancien comme acteur international dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle.

Distinguer les ONG internationales et nationales. Sont internationales si elles regroupent des personnes de plusieurs pays avec des membres non gouvernementaux (parfois des Etats participant ex. IUCN). Des ONG nationales peuvent agir au plan international mais en représentant a priori seulement le point de vue national d'un groupe. Les ONG internationales sont passées de 110 en 1953 à 631 en 1993. Dans le domaine de l'environnement, elles représentaient 1,8% des ONG en 1953 et 14,3% en 1993

### LES FONCTIONS DES ONG :

1. expriment le pluralisme dans une société démocratique : le but n'est pas la représentation mais la contribution à un système ouvert. Le fonctionnalisme a élargi le pluralisme aux systèmes internationaux en donnant aux ONG un statut consultatif (art. 71 de la Charte) et en écoutant l'expertise des ONG dans les conférences internationales. Le pluralisme international permet d'introduire de nouveaux acteurs et d'apporter plus d'information. La participation des ONG leur permet de mieux comprendre le processus de décision intergouvernemental et contribue à faire accepter les décisions internationales au niveau nationale. C'est aussi un moyen de contact entre les sociétés internationales et les populations (p. 19)
2. expriment le transnationalisme mis en avant en 1970 par la théorie des relations internationales. Les ONG aident à formuler et à élargir l'agenda de la politique étrangère comme courroie de transmission entre les pays.

Les organisations internationales et les Etats ont une forte autorité et une faible légitimité. Les ONG ont une faible autorité mais une forte légitimité.

Selon (Williams 1990, p265) les ONG ont les fonctions suivantes :

1. défense d'intérêts publics majeurs
2. fournir de l'expertise et des avis dans des domaines intéressant l'Etat et/ou l'Etat manque d'informations adéquates
3. agents d'exécution d'agences de l'ONU
4. agent de relations publiques pour l'ONU et ses agences

Les ONG rendent plurielle la gouvernance globale. Quelle est leur influence ?

- ont le droit de participer au delà de la simple consultation, vers le partenariat
- plus d'influence indirecte que directe
- caractère artificiel de la règle : droit de parler mais pas de droit de négocier
- la pratique de participation depuis 50 ans est devenue une coutume internationale

Ce sont des acteurs du mouvement social : les ONG sont des agents de transformation parce qu'elles expriment les tensions sociales et le nouveau mouvement social écologiste en réaction contre l'Etat ; il s'agit d'un acteur collectif ayant le pouvoir de mobiliser les masses.

Les ONG sont à la fois la conscience du monde et de la représentation d'intérêts spécifiques.

**REINALDA (Bob), VERBEEK (Bertjan), "Theorising power relations between NGOs, intergovernmental organizations and states", p. 145-160 in *Non-state actors in international relations*/ ed. Bas Arts, Math Noortmann and Bob Reinalda, Ashgate, 2001, 318p.**

Localisation: BU DAUPHINE 327 NON

### I.1

Les ONG sont souvent considérées dans les relations internationales comme un mouvement négligeable et inconséquent. Il s'agit de pouvoir théoriser leur influence ;

#### 1. la théorie relative au rôle des ONG : quelle est leur place dans l'exercice du pouvoir dans les relations internationales ?

- le réalisme et le néo réalisme : les Etats dominent les relations internationales, les ONG existent mais avec peu de pouvoirs et peu de place réelle (Morgenthau, 1993 et Bull, 1977).
- Le pluralisme incorpore les acteurs non étatiques considérant que le pouvoir dans le système international est dispersé (Brown, 1974). Les acteurs étatiques et non étatiques ont une égale influence. Les auteurs du pluralisme comme Reinalda, ont surtout théorisé sur les organisations internationales et les entreprises multinationales plus que sur les ONG.
- Comprendre le rôle des ONG dans les OI grâce à la théorie de l'équilibre des pouvoirs.
- Rôle "d'agenda setting" international en obligeant à mettre des problèmes à l'ordre du jour international ( Alleyne, 1995)

#### 2. Quelles ONG ?

La distinction "association lucrative" ou "non lucrative" n'est pas pertinente. On préfère la définition du Yearbook of international organizations : les ONG sont des organes non créés et non formellement contrôlés par le gouvernement national, elles sont créés et gérées par les citoyens. En 1968 ECOSOC a admis des ONG désignées par les gouvernements dans la mesure où l'Etat n'interfère pas avec la libre expression des ONG.

#### 3. Quelle est la source de l'influence des ONG ?

1. l'expertise : sont à ce titre des partenaires des gouvernements et des organisations internationales pour la mise en oeuvre des politiques
2. proximité des groupes cibles dans les politiques internationales
3. capacité d'influencer les politiques nationales
4. accès important aux médias pour informer le public et les autres acteurs
5. ressources des donateurs
6. capacité d'alliance entre ONG

Les ONG peuvent être en concurrence pour le statut consultatif. En acceptant de donner un rôle aux ONG dans les organisations internationales, cela conduit nécessairement à les incorporer dans le système international

**SHELTON (Dinah), “The participation of nongovernmental organizations in international judicial proceedings”, *American Journal of international Law*, oct.94, vol.88, n°4, p.611-642**

V.

Etude systématique des ONG devant les juridictions internationales.

La cour internationale de justice peut accepter des opinions des ONG dans les procédures consultatives. Une modification du règlement de la Cour serait nécessaire pour que les ONG interviennent dans les procédures juridictionnelles. Cependant, même sans modifier le règlement, la Cour pourrait accepter elle-même des communications d'ONG au titre d'une opinion d'expert. Les ONG peuvent aussi demander aux Etats parties d'annexer à leurs mémoires les opinions des ONG sans pour autant adhérer à leur point de vue. Comme le démontre la pratique d'autres cours internationales, de telles informations communiquées par les ONG peut avoir un rôle significatif dans le jugement de la Cour.

Devant la Cour de justice de l'union européenne, les ONG peuvent intervenir comme *amicus curiae*. L'impact d'une telle participation n'est pas évident.

Devant la Cour européenne des droits de l'homme l'admission d'*amicus curiae* a pu contribuer significativement à la protection des droits de l'homme.

La Cour inter américaine des droits de l'homme : bien que les statuts et le règlement de la Cour soient muets, il s'agit de la juridiction internationale qui a été la plus libérale pour admettre des opinions d'ONG au titre d'*amicus curiae*. Sa pratique admet de plus en plus l'opinion d'ONG aussi bien dans le contentieux que dans les avis consultatifs. La pratique permet même aux ONG d'intervenir dans la procédure orale.

Aucun Etat ne s'est encore opposé à la participation d'ONG comme *amici curiae* dans des juridictions régionales. Le juge Jennings considère qu'il est temps que la CIJ permette et développe devant elle les *amici curiae*.

L'exigence de justice impose que les ONG représentant l'intérêt public aient la possibilité des soumettre des informations et des opinions aux tribunaux internationaux. Une telle participation renforce la notion d'obligation *erga omnes* et peut conduire à renforcer le rôle des cours de justice et le développement à long terme du droit international.

**SPIRO (Peter J.), “Accounting for NGOs”, *Chicago Journal of International Law*, 3,1, 2002, pp.161-169**

I.3.

Question sur la légitimité des ONG et l’influence qu’elles exercent au niveau international.

Ceux qui résistent à la montée en puissance des ONG sont encore plus résistants à leur participation dans les foras internationaux. Pour l’auteur, il s’agit d’une mauvaise réponse face au défi des ONG, car là où il y a du pouvoir, il peut y avoir des abus.

La reconnaissance pleine et formelle du pouvoir des ONG dans l’architecture des institutions internationales permettra de répondre au défi de la responsabilité (accountability). La participation formelle des ONG au processus de décision internationale permettra de révéler le pouvoir des ONG et d’atteindre la transparence. Cela permettra également de rendre responsable les ONG face à la négociation institutionnelle (institutional bargain).

Les ONG participent aux négociations internationales dans les couloirs ou à travers les représentants étatiques. Mais comme leur participation est informelle, ils peuvent librement rejeter les résultats. Cela peut rendre instable le processus de prise de décision internationale.

Il y a deux types de responsabilités : internes et externes

- La responsabilité interne (problème de la représentation des membres)

Il n’y a pas d’argument contre la participation des ONG dans les institutions internationales.

- la responsabilité externe :

La question est ici de savoir comment garder les ONG responsables dans un système où elles exercent un pouvoir. Aujourd’hui les ONG sont des acteurs indépendants dans le système mondial, mais le système ne les reconnaît pas comme telles. Par conséquent les ONG constituent potentiellement une force déstabilisatrice. Elles peuvent utiliser le système pour faire avancer leur cause, mais sans être responsable vis-à-vis du système. Elles ne sont pas responsables de leurs actes, et ne peuvent pas violer le droit international. Cette situation allait tant que les ONG restaient sous le contrôle d’une autre entité qui était responsable à leur place, mais comme le contrôle a diminué, elles peuvent jouer le rôle de puissance.

Les ONG participent au processus international de prise de décision, en influençant les Etats parties aux négociations formelles, par « l’accaparement » des délégations. La participation aux négociations environnementales est rarement formelle ou du moins leur participation est conforme à la tradition du droit international qui ne leur confère pas de personnalité juridique.

Ce manque de position peut être à l’avantage des ONG : comme elles participent de façon informelle aux négociations, elles n’ont aucune obligation d’en respecter les résultats. Elles essaient en premier lieu de sécuriser ce qu’elles peuvent dans les résultats officiels (conventions), et elles peuvent avoir ce qu’elles n’ont pas eu par d’autres moyens, tout en rejetant les résultats issus des négociations. Par conséquent, elles ont les avantages des droits de participation sans les inconvénients de se conformer à des accords qui reflètent inévitablement les compromis : cela conduit au « inclusion paradox ».

Les Etats résistent à améliorer le statut formel des ONG dans les processus internationaux de décision de peur que cela n'alimente la montée en puissance des ONG et menace le monopole des Etats dans l'élaboration du droit international. Mais l'inclusion formelle des acteurs non étatiques dans l'élaboration du droit international agira plus comme un frein que comme un accélérateur du pouvoir des ONG. La plupart des ONG sont déjà à la table des négociations. La participation formelle et directe n'ajoutera pas beaucoup à leur influence, mais cela permettrait d'accroître leur responsabilité externe. L'inclusion formelle pourrait également améliorer la transparence ainsi que la responsabilité parmi les ONG.

Du point de vue de la doctrine du droit international, l'aboutissement serait une personnalité juridique formelle pour les acteurs non étatiques avec des droits et responsabilités.

Les droits s'appliqueraient principalement en matière de participation : les modalités seraient complexes et variables. Sélectionner des participants parmi un nombre infini d'ONG éligibles, serait une question importante. Cela a pu être résolu notamment avec les comités de liaison entre les forums non gouvernementaux et étatiques : exemple de l'OIT ; de certains comités consultatifs (banque mondiale, OCDE) ; de l'*amicus curiae*.

Quant aux responsabilités, face au droits de participer figureraient les obligations de respecter les résultats négociés. Dans la plupart des cas, il serait difficile de parler de « NGO compliance », car la conduite des ONG ne fait l'objet d'aucun régime juridique.

On retrouve la responsabilité externe en dehors du droit international, avec notamment la création de codes de conduites (entre les ONG et le secteur privé). Mais cela pose aussi des problèmes de responsabilité.

Améliorer la participation des ONG est une condition nécessaire pour la stabilité des normes établies par des institutions publiques. On ne peut pas forcer les ONG à participer mais si les principales institutions étendent les moyens formels de participation, il y aura d'importantes incitations pour les ONG à s'y joindre.

L'inclusion formelle des acteurs non étatiques dans l'élaboration des décisions permettra non seulement de faire progresser la responsabilité des ONG vis-à-vis du système mais aussi de faire progresser le système lui-même. Le pouvoir non étatique est un fait dans le monde aujourd'hui. Le droit international devra être responsable vis-à-vis de ce pouvoir, s'il doit émerger comme l'administrateur des affaires mondiales dans le futur.

**TAMIOTTI (Ludivine), FINGER (Matthias), “Environmental Organizations: Changing Roles and Functions in Global Politics”, *Global Environmental Politics*, February 2001, Vol.1(1), pp. 56-76**

Les organisations environnementales jouent trois fonctions en politique internationale :

II.2.b.

- Participation dans les processus de prise de décision internationale en matière d’environnement :
  - o avant les négociations : notamment en raison des informations et études scientifiques qu’elles mènent, les organisations environnementales peuvent identifier des problèmes et pousser les gouvernements à négocier des accords. Elles jouent un rôle considérable pour stimuler les accords environnementaux (cf. IUCN)
  - o pendant les négociations : depuis la conférence de Rio qui a donné un espace pour les ONG, un certain nombre de conférences et d’institutions internationales ont introduit les ONG dans le processus de négociation
  - o cependant les ressources dont disposent ces ONG pour participer au processus de négociation ne sont pas illimitées. Elles s’intéressent à des sujets spécifiques et seules les grosses ONG peuvent participer à toutes les négociations. Les ONG doivent choisir leurs priorités
  - o dans le cadre des négociations, les ONG environnementales sont souvent en conflit avec les firmes multinationales qui s’organisent et qui financent de plus en plus des ONG environnementales (problème de l’indépendance financière de ces organisations ?)

II.2.c.

- Participation dans la mise en œuvre des accords : la plupart des conventions environnementales incluent la participation des ONG. La première à l’avoir fait, fut la Convention sur le patrimoine mondial

II.2.d

Le suivi et le contrôle du respect par les Etats des accords (cela va au-delà de la simple évaluation de la mise en œuvre (cf. CITES ; mise en œuvre d’Action 21). La COP est l’institution responsable du suivi, de la mise en œuvre et du contrôle du respect par les Etats des accords. Ici, les organisations environnementales jouent un rôle crucial, surtout si elles ont le statut d’observateur (article 11(5) du Protocole de Montréal ; article 11 MARPOL). Les organisations peuvent donner des informations indépendantes aux COP ( mais cela requiert qu’elles soient indépendantes des Etats et des bailleurs !). cette indépendance est renforcée si les organisations créent leur propre système de rapports (elles jouent les gardiens de l’application des accords environnementaux)

La façon dont les organisations environnementales peuvent utiliser ces trois opportunités d’action dépend de leur histoire mais aussi de leur stratégie ; mais également des stratégies des gouvernements et organisations internationales qui déterminent le rôle qu’ils entendent faire jouer aux ONG.

I.4.e.

Stratégies des organisations environnementales dans la politique mondiale : la plupart des ONG cherchent une visibilité internationale en participant aux conférences et conventions. Les ONG sont de plus en plus concernées par l’accreditation, la préparation de documents car



une telle participation dans les foras internationaux leur confère une légitimité supplémentaire, ainsi que des fonds.

L'implication des ONG en politique internationale peut s'expliquer par leurs « capacités »-capacités. (Ressources, membres, réseaux, autonomie politique, pouvoir d'expertise). Ces capacités déterminent leur stratégie. Le coût lié à la politique internationale est déterminant (voyages fréquents,) et favorise les ONG riches. Cependant, ce pouvoir financier doit être considéré par rapport à leur indépendance et par conséquent à leur crédibilité. Une des principales sources de légitimité des ONG au niveau international est de pouvoir exprimer l'opinion publique internationale ; leur autonomie intellectuelle et leur crédibilité se construit dans le temps.

#### IV.1.

Stratégie des gouvernements et des OI :

Les gouvernements et les OI considèrent les ONG comme des acteurs importants, par conséquent leur attitude envers ces organisations est de plus en plus stratégique. (car ils veulent rester maîtres).

- Les Etats sont sélectifs. Il est clair que les institutions internationales s'ouvrent lentement à la « participation des ONG », mais les Etats conservent leur autonomie de négociation dans les couloirs de négociation. Il y a donc deux diplomaties : une diplomatie officielle (due à la présence des ONG) qui inclut les gouvernements et la société civile ; et une diplomatie non officielle réservée aux représentants étatiques. Les Etats continuent de mener leurs discussions informelles hors du champ des ONG.
- La deuxième étape dans l'instrumentalisation du processus concerne la gestion de la participation des ONG, où les ONG ont accès. L'accès ne signifie pas la participation. L'information est un outil qui permet aux ONG d'être actives dans les négociations. Les ONG en savent plus que les Etats. (Les Etats utilisent donc les ONG quand elles leur sont utiles). Par conséquent, des représentants d'ONG figurent parmi les délégations étatiques (elles participent à l'établissement de l'ordre du jour, aux réunions).

**WISER (Gleen M.), “Transparency in 21st century fisheries management : Options for public participation to enhance conservation and management of international fish stocks”, *Journal of International Wildlife Law and Policy*, Vol. 4(2), 2001, p.95-129**

#### I. 1

Avantages de la participation : (p. 100 et s.)

- renforcement de la légitimité de l’action internationale et des traités et de l’acceptation des décisions par le public ;
- amélioration de la qualité de la décision en raison de l’expertise technique des ONG et de leur capacité à avoir une vision globale , les Etats étant prisonniers de leur vision nationale. Leur indépendance leur permet de servir de contact entre les délégations et de trouver des compromis ;
- permettre d’obliger à rendre des comptes de façon transparente et donc faciliter le respect des traités ; rendre publics les cas où un Etat respecte ses obligations et fait des efforts en coupant l’herbe sous le pied des Etats ou de ceux qui ne recherchent que leur avantage économique aux dépens des parties qui respectent leurs obligations. Ainsi les ONG peuvent valider et donner publiquement une plus value à ceux qui se conforment aux règles internationales ;
- aider les petits Etats et les moins développés à respecter leurs obligations en tenant compte de leurs difficultés.

#### I.4.d

Le secrétariat des conventions climat, biodiversité et désertification ne demande aucune contribution financière pour fournir la documentation. En revanche, la CITES fait payer des droits d’inscription aux ONG de 600 dollars, dont la moitié est affectée aux frais de documentation. L’accord sur les dauphins et l’accord tropical inter américains sur les thons laisse à la discrétion des directeurs des commissions le soin de fixer un tarif raisonnable pour couvrir les frais de documentation.

#### VI. 1.

Examen des modalités de participation dans le cadre de l’accord du 4 septembre 2000 sur la conservation et la gestion des poissons migrateurs dans l’océan pacifique occidental et central. Cet accord crée une des premières organisations régionales de gestion des pêches (RFMO regional fisheries management organization). Cet accord est pris en vue d’appliquer la convention sur la gestion des stocks chevauchants de 1995.

#### VI.1 et III.1

Selon l’art. 12 de la convention de 1995, les ONG ont le droit d’avoir accès « en temps opportun » aux documents des organisations régionales de pêcheries, tels que les compte rendu et les rapports. Elles peuvent aussi prendre part aux réunions comme observateurs ou autrement. Les procédures gouvernant cette participation ne doivent pas être « trop restrictives » (art. 12.2).

#### III.1.

L’accord de 2000 pour le Pacifique prévoit pour les ONG un accès en temps opportun sur toutes les informations pertinentes et selon des règles et procédures adoptées par la commission régionale RFMO (art. 21). Les précédentes conventions sur la pêche ne donnaient aucun de ces droits aux ONG.

#### III.

L'accord sur les stocks chevauchants de 1995 consacre pour la première fois le principe de la transparence des activités des organismes de gestion des pêcheries sous régionaux et régionaux : « les Etats assurent la transparence de la prise de décision et des autres activités des organisations ou arrangements de gestion des pêcheries sous régionaux et régionaux » (art. 12)

### III.5.

Modalités de l'accès aux informations (p. 105 à 108) :

- principe de l'accès aux documents concernant l'application de traités multilatéraux : affirmé dans les conventions climat, diversité biologique, désertification : dans la convention climat, les règles de procédure demandent au secrétariat de reproduire et distribuer les documents aux sessions et de publier les documents officiels. Le site Internet de la Convention est devenu l'instrument d'accès du public le plus important. Certains Etats ont demandé de renforcer l'information donnée au public (voir « mechanisms for consultation with NGOs. Subsidiary body for implementation 6th and 7th session FCCC/SBI/1997/14 (1997) »).

Types d'information disponibles:

- Pas de restrictions de principe dans les 3 grandes conventions visées supra. Les documents de travail sont donc aussi accessibles. Ne sont pas communiqués les documents des réunions à huis clos..
- CITES et convention sur les dauphins ne communiquent pas les documents sensibles ou contenant des informations couvertes par le secret des affaires. Même la banque mondiale admet de communiquer des documents (voir le « disclosure of information policy »)

### IV.

La commission intertropicale sur le thon de 1949 modifie ses règles de procédure pour permettre aux ONG de participer et d'être informées. Une annexe sera consacrée à ces nouvelles règles de participation. L'accord sur le programme de conservation des dauphins du 15 mai 1998 annexe X, consacre aussi la participation des ONG

### IV.3

L'accès au processus de décision permet de participer à des réunions (p. 108 à 114) :

- Accréditation : selon les conventions un dossier plus ou moins détaillé est exigé des ONG sollicitant l'accréditation. Celle-ci peut être refusée si un tiers des parties s'y opposent (climat, diversité biologique, désertification) ou si la moitié s'y opposent (convention dauphins) dans un certain délai. Il n'y a jamais eu de refus. L'accréditation est parfois valable seulement pour une session ou permanente. Les règles de procédure de NAFO (Northwest Atlantic Fisheries Organization) sont particulièrement complexes et lourdes. Parfois il y a plusieurs statuts différents accordés (cf. ECOSOC). Parfois on exige que l'ONG appuie le travail de l'organisation ou adhère aux objectifs poursuivis (ECOSOC, NAFO)
- Participation aux réunions : communication de l'ordre du jour ; types de réunion ouvertes : plénières, groupes de travail, groupes de contact ; droit de s'exprimer : par écrit, par oral, à la discrétion du Président. On a même vu une réunion plénière coprésidée par une ONG (CBD, mars 2000) ; possibilité ou non aux ONG de distribuer des documents, de faire des propositions (désertification), d'organiser des special events ou des séminaires.

### V.3 et II.2.d

Les ONG aident à la mise en œuvre (p. 119 à 123) : participation aux contrôles, recueil de données ; statut de partenaire avec la signature d'un accord de coopération ; droit d'adresser des pétitions ou des plaintes (voir NAAEC dans le cadre de NEFTA).

## SYNTHESE GENERALE

### I. Principes généraux de l'accès international

#### 1) Le consensus sur les avantages de la participation du public

Tous les documents soulignent les avantages de la participation du public au niveau international. (*Dupuy, Klein, Dias Varella, Doucin, Pallemarts, Wiser, Lallas, Reinalda*). Les ONG présentent un certain nombre d'avantages mais également suscitent des difficultés (leur participation peut alourdir le processus institutionnel (*Peel*)).

Mais même si la participation du public est mise en exergue, notamment en énonçant de grands principes de participation, il n'y a pas de mode d'emploi pour mettre en œuvre ces principes (*Bruch/Czebiniak*). La participation des ONG est surtout considérée comme positive du fait de l'expertise qu'elles apportent. Est aussi mis en avant leur rôle de reflet de l'opinion publique mondiale ainsi que la souplesse, la diversité, la créativité, leur capacité d'adaptation, leur indépendance et la rapidité de leurs formes d'intervention contrastant avec la rigidité, la lenteur et la forme bureaucratique de l'action des Etats. La participation des ONG permet également de surveiller les Etats (soit le comportement des délégués ; soit le comportement d'autres Etats afin d'expliquer ex post, les résultats des négociations) (*Raustalia, 1997*). Les ONG occupent des fonctions supplémentaires (informations indépendantes) et parallèles (*Chayes*) à celles exercées ou devant être exercées par les Etats ou les organisations internationales (assistance technique auprès des pays en développement). Par leurs caractéristiques, les ONG sont parvenues à influencer le droit international et ont participé à sa « réforme » (*Charnovitz, 2006*).

Il existe une incohérence entre la présence croissante des ONG sur la scène internationale (*Merle* : « prolifération croissante qui préfigure une transformation radicale dans la structure des relations internationales »), l'absence de personnalité juridique internationale des ONG (*L'émergence de la société civile internationale ; Alkoby*), et la méfiance des Etats vis-à-vis des ONG (*Klein*). Certains Etats démocratiques sont ou ont pu être réticents à l'action des ONG (*Willets, 2006* cite notamment la France)

#### 2) Les nouveaux fondements théoriques de la participation

Considérée d'abord comme l'expression d'un simple appui technique et scientifique aux organisations internationales, l'action internationale des ONG apparaît de plus en plus comme ayant une signification politique dans le cadre de la société internationale dont les fondements sont remis en cause en liaison avec la crise de l'Etat, la mondialisation (*Beck ; Fitzmaurice*) et du fait du rôle croissant des organisations internationales et des conventions internationales sur l'environnement.

Les ONG apparaissent ainsi de plus en plus comme l'expression d'une opinion publique mondiale et donc comme le reflet des peuples et de l'humanité toute entière (et des générations futures (*Albin*)). Elles ne sont pas liées par des intérêts nationaux, mais peuvent avoir une perspective globale et un rôle transcendantal (*Tarlock*). A l'image des contre-pouvoirs dans les Etats, elles apparaissent comme des contre-pouvoirs dans la société internationale. Faute de démocratie représentative dans la société internationale, les ONG

jouent le rôle, à l'échelle internationale, de la contre-démocratie par leur rôle de contrôle et de surveillance, exprimant la « défiance » des citoyens du monde (*Rosanvallon, 2006*).

En reconnaissant un rôle aux ONG, l'ONU cherche à renforcer sa reconnaissance sociale et à asseoir sa légitimité. Faute de démocratie à l'échelle internationale, ce sont les contre-pouvoirs tels que les ONG qui jouent le rôle de la représentation des peuples (*Lamy*) mais, contrairement à l'échelle nationale, sans usurper les fonctions représentatives puisque celles-ci n'existent pas à l'échelle internationale. Il semble d'ailleurs aujourd'hui nécessaire de développer des institutions représentatives à l'échelle internationale et régionale (*Delmas-Marty*), même une assemblée globale élue (proposition de Faulk et Strauss, citée par *Alkoby*).

Alors qu'à l'échelle nationale, l'érosion de la confiance des citoyens et le rôle des contre-pouvoirs créent une dynamique de légitimation « destructrice » (les gouvernants voient leur pouvoir diminuer), à l'échelle internationale, face à l'absence de gouvernants et du fait des pouvoirs faibles des organismes internationaux, les contre-pouvoirs résultant de l'action des ONG, créent une dynamique de légitimation « constructrice » (*Rosanvallon, 2006*). On pourrait donc considérer que le rôle des ONG, au-delà de son caractère efficace ou non, et contrairement aux idées reçues, ne porte pas atteinte à la souveraineté des Etats mais contribue à construire une démocratie internationale en devenir, en permettant aux Etats de n'être plus les seuls représentants légitimes de la société. Cette prise en compte des ONG ne se fait pas au dépend des Etats mais à leur avantage (*Raustalia, 1997*) (en particulier lorsque leur participation conduit à l'adoption de nouvelles normes (*Charnovitz, 2006*). La participation des ONG contribue à renforcer le pluralisme démocratique (*Willetts, 2006*). Une minorité considère qu'au contraire, l'existence de la société civile serait une forme « d'impérialisme juridique alternatif à l'impérialisme étatique » (*Cullen cite Anderson*) en imposant des normes aux Etats sans leur consentement.

### 3) Le débat récurrent sur la personnalité juridique des ONG

La doctrine diverge sur la nécessité ou non de conférer un statut/ personnalité juridique international aux ONG (*Carreau* « personnalité internationale limitée, mais définie » ; *Ranjeva* : statut juridique nécessaire pour mettre en œuvre le droit international ; *Dupuy* : la question du statut juridique n'est pas importante, ce qui compte c'est d'adapter les conditions de participation des ONG ; *Merle* : l'absence de statut est une lacune regrettable dans l'ordonnement juridique international ; *Charnovitz 2006* : l'absence de statut international pour les ONG reste un problème mais qui pas insurmontable).

Actuellement certaines preuves permettent d'appuyer la reconnaissance de la personnalité juridique internationale des ONG (*Maragia*) notamment au vu du changement global actuel. Une évolution est en effet apparue et les ONG semblent devenues de véritables partenaires, voire une troisième catégorie de sujets de droit international (*Willetts, 2000*). Pour cet auteur, les dispositions concernant le statut des ONG font partie du droit coutumier international, et reconnaître des droits permanents (à l'AG des NU) n'apporterait pas de changement significatif, juste un prestige politique pour les ONG.

### 4) La multiplicité et la diversité des régimes juridiques organisant la participation

L'article 71 de la Charte des Nations Unies (*Doucine ; Tornquist-Chesnier ; Beigbeder ; Article 71-Simma*) sert de référent pour établir un statut des ONG, il pourrait servir de modèle

(*Ranjeva ; Peel*), même s'il est critiqué (*Charnovitz, 2006*). L'article 71 permet d'octroyer le statut consultatif aux ONG auprès du Conseil économique et social sous certaines conditions (*Merle* : le statut consultatif n'est « qu'un trompe l'œil ») et conférant des degrés divers de participation (cf. Annexe 1 du Rapport final). L'exemple du Conseil de l'Europe revient régulièrement pour servir de modèle (*Chamot*), (en particulier avec le texte et la pratique de la Convention de Berne (*Bombay*), ainsi qu'avec la pratique interne du Conseil de l'Europe qui confère un statut participatif aux OING qui interviennent lors de la conférence plénière annuelle des OING et des regroupements d'ONG par spécialité (ex : groupe monde rural et environnement). Le Conseil de l'Europe a en effet renforcé ses relations formelles avec les OING en les faisant passer du statut consultatif (Résolution (93)38 du 18 octobre 1993 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe), au statut participatif (Résolution 2003(8)) (*Doucin*).

De façon encore plus systématique l'Organisation internationale du Travail (*Bannelier-Christakis*) a depuis longtemps mis en place des mécanismes de participation ouverts aux acteurs non gouvernementaux qui pourraient servir d'inspiration pour les ONG d'environnement.

Il existe différentes modalités juridiques de participation des ONG (*Dias Varella*) car aucune convention à l'instar d'Aarhus n'existe, par conséquent la nature et le degré de la participation des ONG continuera de se développer de manière ad hoc et différenciée (*Grimeaud*). Certains proposent de formaliser des règles de participation des ONG sous la forme de lignes directrices ou de normes minimales sans modifier les Conventions (*Rapport Ecologic-Field*).

D'une manière générale, la question est de savoir si une amélioration du statut des ONG en matière d'accès, peut effectivement améliorer la gouvernance environnementale mondiale (*Charnovitz (1997)*) et pourrait améliorer les processus de négociation et les résultats (*Albin*). L'accès ne signifie pas participation. (*Tamiotti et Finger*), par exemple le statut consultatif octroyé par l'ECOSOC, ne correspond pas au statut d'observateur sans droit de vote (*Willets*). Cette question se pose également par rapport à la manière dont les Etats peuvent instrumentaliser la participation des ONG (dans leurs intérêts) (*Tamiotti et Finger*), la participation reste largement non officielle et sujette aux préférences des gouvernements nationaux (*Albin*). Il existe en outre une distinction entre diplomatie officielle en raison des ONG et une participation non officielle réservée aux diplomates (*Tamiotti et Finger*).

Du point de vue des ONG, certaines considèrent que ce statut non officiel, est une pierre angulaire de leur indépendance et est vital pour leur action (*Albin*). Dès lors est-ce dans leur intérêt ? (*United Nations University ; Alkoby*)

Quelle que soit l'option choisie, l'octroi d'un statut (statut à géométrie variable) aux ONG par les sujets de droit international consacre leur légitimité par ces mêmes sujets. (*Olivier*).

##### 5) L'importance des pratiques informelles

Même s'il existe ou non un statut officiel d'accès pour les ONG, les pratiques informelles restent nombreuses et variées. Ainsi un constat apparaît de manière récurrente, celui de la pratique des négociations dans les couloirs, les comités verts ou les réunions à huis clos (*Doucin ; Betsill-Corell ; Grimeaud ; Albin*) ainsi que le problème de la transparence de ces négociations. La pratique de l'informel (créé par les Etats en réponse au foisonnement des

ONG dans les négociations) reflète l'instrumentalisation que les Etats peuvent faire des ONG : maximiser les bénéfices provenant des ONG (ex : expertise), mais minimiser les coûts et notamment garder le contrôle des décisions (*Raustalia*, 1997). Mais ces pratiques informelles, ne les empêchent pas d'exercer une influence sur le déroulement des négociations.

Les ONG sont organisées en réseaux, permettant de faire communiquer l'information (*Guilbeault*).

#### 6) Les obstacles à la participation des ONG

L'action des ONG au niveau international se heurte à des obstacles liés au système juridique international (*McCormick*), en particulier le principe de souveraineté des Etats et leur monopole de représentation faute d'instances élues à l'échelle universelle par les citoyens du monde.

La question du financement des ONG pour leur permettre de participer est peu évoquée (*Klemm* : paiement de frais d'inscription) on trouve même le paradoxe que ce sont des ONG elles-mêmes qui financent des Etats pour les aider à participer (*Dias Varella*).

Les ONG ne sont pas forcément bien perçues notamment lorsqu'elles agissent comme lobby (*Lang* : il serait nécessaire que les ONG canalisent leur action au moyen de codes de conduite ; *Brown Weiss* : nécessité d'un code de conduite informel).

Parmi les difficultés liées à la participation des ONG figurent leur nombre élevé, qui pose la question de la représentativité : qui a le droit/ la légitimité pour participer au nom de tel ou tel intérêt ? (*Charnovitz* (1997)), quels critères de représentativité ? (*Grimeaud* ; *Albin*). Il y a également des risques de conflits de pouvoir entre ONG (*Krut*) ; certains auteurs suggèrent qu'il faudrait sélectionner les ONG (pas d'accréditation pour toutes) afin de renforcer l'efficacité et la légitimité du processus de négociation (*Albin*) mais aussi pour leur permettre d'accéder aux prétoires internationaux (*Peel*).

Vient s'ajouter, la moindre représentation des ONG du Sud par rapport aux ONG du Nord ; ainsi que la surreprésentation des ONG les plus riches au détriment des plus pauvres (*Albin*). On observe une variabilité dans le traitement des observateurs selon qu'il s'agit d'ONG environnementales ou ayant d'autres intérêts (économiques) selon les foras internationaux (*Wirth et OCDE*)

#### 7) La question de la légitimité des ONG en liaison avec le contrôle de la société sur leurs activités

Si la participation du public au niveau international, permet aux organisations internationales de rendre des comptes (*Streck*), la responsabilité des ONG est moins évoquée (la société civile n'est pas obligée de rendre des comptes) (*Brown Weiss*) alors même qu'elles exercent un réel pouvoir politique (*Tarlock*). Cette question de « l'accountability » des ONG ou la question de leur responsabilité vis-à-vis des intérêts qu'elles représentent et d'une manière générale, par rapport à la communauté internationale dans son ensemble, est récurrente (*Spiro* ; *French*). Les ONG n'étant pas soumises aux principes de droit international comme le principe de non ingérence (qu'elles peuvent entraver par leur pratique de lobbying) ou ne devant pas



respecter les règles internationales auxquelles elles collaborent, elles doivent néanmoins être soumises à des règles de responsabilité afin de surveiller leurs actions et résultats (*Tarlock*). Cette question renvoie notamment au statut juridique à octroyer aux ONG (personnalité juridique formelle avec les droits et obligations que cela impose) (*Spiro*) Une reconnaissance formelle permettrait de renforcer la responsabilité des ONG vis-à-vis de l'extérieur tout en améliorant la légitimité des institutions et du système international (*Spiro, 1995, 2002*)

## II. L'accès international aux institutions et aux processus :

### 1) Le foisonnement des modes d'accès aux institutions :

Il existe différents niveaux d'accès des ONG en matière d'AME: les ONG peuvent participer soit au processus de négociation de l'AME (*Tamiotti*) (sans avoir de responsabilité dans la négociation), soit aux Conférences des Parties, une fois l'AME accepté (*Bombay*). Elles peuvent être à l'origine d'une convention. (ex. IUCN) (*Olivier*).

Les ONG participent en qualité d'observateurs auprès des organisations internationales ou des conventions (mais le statut confère des droits d'accès différents selon les conventions (accès aux séances plénières, accès aux réunions des comités lors des Conférences des Parties) (*Grimeaud*) ; et des droits de participation écrite et orale variant en fonction des organisations internationales (*Garcia*).

Elles sont désormais quasi de droit participantes aux grandes conférences internationales (Stockholm, Rio, Johannesburg), par le biais de l'accréditation. Les modalités d'accès (*Breton-LeGoff*) sont déterminées soit par les conventions elles-mêmes (convention cadre sur les changements climatiques ; convention de Berne, CITES (*Chamot*), soit par les règlements intérieurs des organisations internationales (*Maljean-Dubois*), soit par les responsables ou présidents des séances lors des COP (*Krut*), soit par les « Rules of procedures » adoptées généralement lors de la première COP (*Bombay*). Dans ce cas précis, on peut mentionner le projet de « Rules of Procedures » innovant qui avait été suggéré pour la Convention d'Aarhus (*Bombay*) et qui conférerait un rôle quasi-égalitaire avec les Etats.

Parallèlement aux conférences internationales, les institutions internationales ou les ONG créent des mécanismes parallèles de participation et d'information, hors des cadres formels des négociations (*Mazalto*).

### 2) L'accès aux mécanismes de contrôle du respect des traités

L'accès des ONG au système de contrôle (« non-compliance », fort différents d'une convention à l'autre) est souvent évoqué et encouragée par la doctrine (*Wolfrum, Grimeaud, Bombay ; Epiney 2006*) alors même que le contrôle des Etats par des personnes privées peut apparaître inconcevable au regard du droit international public (*Ranjeva ; Charpentier*). Il n'y a pas de raison fondamentale pour ne pas inclure les ONG dans ce processus mais il faut encadrer ce rôle pour l'optimiser (pas de pouvoir coercitif ; système d'accréditation ; création d'un code général pour l'ensemble des mécanismes de « non compliance » voire même d'une convention qui pourrait être incluse dans chaque AME adaptant la procédure à chaque AME) (*Epiney, 2006*). Cette participation peut être critiquée (*Pitea*).

La Convention d'Aarhus prévoit un mécanisme de « compliance » avancé, pouvant servir de modèles dans d'autres accords environnementaux (*Koester*)

Les ONG peuvent porter plaintes (Convention de Berne, *Chamot ; Bombay*), déclencher des enquêtes (*Dias Varella*) ou des pétitions (*Kiss, 1996*). Il serait nécessaire qu'elles participent plus aux comités de respect des obligations (*Imperiali*). Elles apportent des informations pour renforcer le respect des obligations (*Maljean-Dubois 2005 ; Bannelier-Kristakis*).

### **III. L'accès à l'information :**

Le domaine complètement occulté par la littérature est celui de l'accès aux informations détenues par les organismes internationaux. Il est étonnant que le rapport Cardoso (2004) n'étudie pas du tout cette question qui est pourtant la condition indispensable à la participation. Des articles concernent l'information mais dans des organisations non environnementale (OCDE-*Wirth ; OMC-Gertler*).

Le paradoxe de l'accès à l'information est que l'on parle beaucoup des informations qui sont données par les ONG aux délégations nationales (*Guilbeault ; Raustalia*) ou au secrétariat des Conventions, alors que l'accès à l'information des ONG est peu évoqué (*Bothe, 2006*).

Une étude a été réalisée en vue d'harmoniser les informations recueillies par les secrétariats de quatre conventions, mais paradoxalement elle n'envisage pas le rôle de la société civile (*Johnson/Crain/Sneary, 1998*)

Un auteur suggère la création d'une convention universelle sur le droit à l'information, qui s'appliquerait aux Etats à l'intérieur des organisations internationales (*Harrison, 2002*).

Certaines conventions ne limitent pas l'information disponible (*Wiser*). La mise en œuvre de certaines conventions s'accompagne de règles ou mécanismes de consultation avec les ONG (par exemple note du secrétariat de la Convention cadre sur les changements climatiques du 5 juin 1997). Parallèlement de nombreuses organisations internationales ont mis au point des procédures d'accès aux informations qu'elles détiennent, mais chacune a ses propres règles et les voies de réclamations ne sont pas forcément satisfaisantes (par exemple : politique d'information de la Banque mondiale, 2002 ; stratégie de la FAO pour la coopération avec les ONG, 1999).

Des disparités subsistent de ce fait puisque les règles d'accès aux informations, si elles existent, varient d'une organisation à l'autre et d'une convention à l'autre. Ainsi, la question classique de l'accès du public aux rapports établis par les Etats dans le cadre de l'application des conventions, reste non réglée au niveau international, introduisant des discriminations selon les pratiques suivies.

### **IV. La participation**

(Cette partie doit être complétée le I sur l'accès international)

Au-delà de l'accord général sur le principe de la participation, subsistent de grandes incertitudes et variations quant aux modalités pratiques de la participation.

Il n'existe pas d'organisation internationale qui pourrait jouer un rôle centralisateur ou unificateur quant à la participation des ONG, le seul modèle qui se dégage est celui du statut

consultatif (*Bannelier-Christakis*), mais il y a des limites à ce statut (notamment pour participer aux organes subsidiaires des conventions). Pour certains auteurs, le terme « statut consultatif » a été choisi pour refléter le second rôle des ONG (être disponible pour fournir des conseils, sans être inclus dans le processus de décision (pas de droit de vote)) (*Willetts, 2000*).

La participation ne doit pas impliquer de critères au cas par cas, au risque de favoriser certaines ONG (*Hierlmeier*) (problème du nombre élevé d'ONG, ainsi que de la représentativité), mais des critères doivent néanmoins être établis (*Albin*) (critères multiculturels, prise en compte des différences entre ONG...), et en particulier des critères fonctionnels (*Fitzmaurice*).

Les ONG peuvent intervenir à plusieurs stades (*Yamin*), et plusieurs techniques existent pour impliquer les ONG (par le biais des délégations nationales ; des représentants d'ONG.) Il faut associer les ONG en amont de la négociation (*Raustalia*).

Cependant, que signifie participer, quels pouvoir et droits se voient-elles octroyer (*Grimeaud*), comment peuvent-elles influencer les négociations (*Albin ; Corell et Betsill*) ? Le droit de parler, ne signifie pas le droit de négocier. Cela correspond à la distinction entre contribuer à la négociation (en ayant une influence directe sur les négociations) et participer en faisant des commentaires, contributions, est difficile à établir (*Willetts, 2000*).

## **V. Les procédures de recours :**

- 1) Absence de documents sur les recours en cas de refus d'information ou de participation

Aucun document ne traite de la question des procédures de recours devant les organes des institutions internationales concernant le respect de leurs règles ou pratiques relatives à l'information et à la participation.

- 2) Les recours devant les juridictions internationales

Le seul recours envisagé par la doctrine est le recours juridictionnel et en particulier l'accès des ONG à la justice internationale (*Valticos, Dias Varella, ICTSD, Gautier ; Shelton ; Rest ; Peel ; Rubinton ; McCallion ; Birnie-Boyle*). Les exemples concrets concernent également l'accès des ONG à l'Organe de règlements des différends de l'OMC, par le biais de l'*amicus curiae* (*Gertler ; MacKenzie*)

Certains auteurs évoquent des organes internationaux susceptibles de recevoir les plaintes du public notamment en ce qui concerne la mise en œuvre des AME (*Prieur, Maljean-Dubois 1998*).

- 3) Les recours non juridictionnels (cf. supra II.2)

## **VI. Cas concrets (liste non exhaustive)**

- 1) Sur les accords multilatéraux particuliers :

Protocole de Kyoto (*Guilbeault-Vaillancourt ; Gulbrandsen-Andresen*)  
 Convention sur les changements climatiques (*Tolbert ; Rapport Ecologic-FIELD ;*  
 Convention sur la biodiversité et convention sur les changements climatiques (*Arts, 1998*)  
 Convention sur la biodiversité et convention sur les changements climatiques (*Arts, 2003*)  
 Protocole de Montréal, HELCOM (*Victor/Raustalia, 1998*)  
 Convention de Barcelone (*Scovazzi, 1996*)  
 Cites et Greenpeace (*Currie, 2005*)  
 Convention d'Aarhus et rôle de l'Ecoforum (*Lapin, 1999*) (*Wates, 2005*)  
 Convention sur la biodiversité (*Arts, 2004*)  
 Protocole de Carthagène (*Arts et Mack, 2003*)  
 Convention sur les polluants organiques persistantes (POP) (*Lallas*)  
 Convention alpine (*Gotz*)  
 Convention sur le droit de la mer (*Gamble et Ku*)  
 Convention sur l'interdiction des mines antipersonnelles (*Gamble et Ku*)  
 AMI (*Gamble et Ku*)  
 Convention CITES (*Princen, Slaughter ; Birnie-Boyle ; Rapport Ecologic-FIELD*)  
 Conventions relatives à la protection du milieu marin (*Stairs and Taylor*)  
 Convention de lutte contre la désertification (*Corell (1999)*)  
 Convention de lutte contre la désertification et Protocole de Kyoto (*Corell et Betsill (2001)*)  
 Protocole de Montréal (*Wirth*)  
 Convention de Bâle (*Kempel*)

2) Sur certaines organisations internationales :

Conseil de l'Europe, Organisation internationale de la francophonie, Banque Mondiale  
 (*Doucin*)  
 ECOSOC (*Commentaire article 71 de la Charte des Nations Unies ; Martens ; Grimeaud*)  
 OMC - ORD (*Shaffer; Gertler; Wirth; Hernandez Zermeno*)  
 FEM-GEF (*Raustalia, 1997*)  
 OCDE (*Wirth*)  
 International Standard Organization (*Rapport Ecologic-FIELD*)

3) Conférences internationales:

Conférence sur l'Environnement et le Développement (UNCED) (*Finger, 1994; Hernandez Zermeno*)

4) ONG :

UICN (*Olivier*)  
 Greenpeace (*E.J.Currie; Parmentier*)  
 CIEL-FIELD (*Chayes*)

## Conclusions :

### 1) Les tendances actuelles de la recherche

Il apparaît que l'essentiel des travaux de recherche abordent soit la question de l'efficacité de la participation des ONG à l'occasion des négociations internationales ou des activités des secrétariats des grandes conventions sur l'environnement, en tentant de mesurer le poids des interventions ou propositions des ONG (leur influence), soit la question des modalités juridiques ou informelles de la participation.

Sur ce dernier point les études réalisées sont trop souvent ponctuelles portant sur des exemples tirés de l'une ou l'autre des conventions ou des phases de négociations. Elles démontrent de ce fait que la très grande variété des situations ne permet pas de présenter des règles qui seraient communes.

Or l'universalisme du droit de l'environnement devrait justement faciliter l'édiction de principes communs dans l'esprit de la Convention d'Aarhus.

Le développement de mécanismes de contrôle du respect des conventions sur l'environnement (compliance mechanism) fait l'objet de nombreuses études descriptives et constitue une originalité du droit international de l'environnement qui n'est pas remise en cause par la doctrine. La recherche de l'efficacité du droit de l'environnement permet de justifier ces mécanismes sans s'embarasser de considérations théoriques et sans regretter l'absence de recours aux modes traditionnels de règlements des différends.

Peu d'études de théorie juridique récentes vont au-delà des interrogations récurrentes sur la question des ONG nouveaux sujets de droit international face au monopole de représentation de la société internationale par les seuls Etats souverains. Le lien entre la reconnaissance progressive de l'humanité, en tant qu'entité nouvelle et la représentation de cette humanité à la fois par les Etats et par les ONG, n'est pas véritablement établi.

### 1) Les questions en débat qui devraient être approfondies

#### a) *Au plan général :*

- les multiples finalités de la participation des ONG sont-elles compatibles, complémentaires ou contradictoires (représentation du public, expertise, lobbying, diffuseur d'informations...)?
- nécessité de définir les ONG environnementales et de distinguer celles qui défendent l'intérêt général de l'environnement et celles qui représentent des intérêts particuliers
- les ONG doivent-elles et peuvent-elles devenir des sujets de droit international public et comment ?
- faut-il un statut juridique international des ONG indépendamment de leur reconnaissance comme sujets de droit ?
- ce statut juridique doit-il être spécifique aux ONG environnementales (notamment les plus importantes) ou applicable à toutes les ONG internationales ?
- avantages et inconvénients du traitement de la participation du public de façon uniforme à l'échelle universelle ou de façon ponctuelle par organisation et par convention
- Y a-t-il des principes communs de participation applicables au fonctionnement d'organisations internationales et au fonctionnement de secrétariats de conventions internationales ?
- Comment contrôler la représentativité des ONG internationales ?

- Comment le public peut-il prendre connaissance des modalités de contrôle exercées sur les ONG par les institutions internationales
- Faut-il imposer un devoir/ une obligation de consulter les ONG ?
- Faut-il un protocole à la Convention d'Aarhus sur les ONG en droit international de l'environnement ?

b) *En ce qui concerne les modalités de la participation :*

- ces modalités ne peuvent être uniformes pour toutes les politiques internationales, il est donc indispensable d'envisager séparément ce qui concerne la négociation des traités et le contrôle de la mise en œuvre des traités (qui relèvent juridiquement du droit des traités), la participation aux conférences internationales et aux activités des organisations internationales (qui relève du droit des organisations internationales)
- Est-il légitime d'établir des règles communes en environnement concernant la participation du public, et pas dans les autres domaines ? Faut-il des règles communes à toutes les organisations internationales ? Faut-il des règles communes dans tous les domaines (ex : droit de l'homme) ?
- Une adaptation des modalités de la participation devrait faire varier le degré et les techniques de la participation selon qu'il s'agit de la réflexion sur des programmes et stratégies, de la décision d'approbation de projets internationaux, de la négociation de textes contraignants etc....
- L'accès des ONG aux voies de recours internationales peut-il faire l'objet de recommandations valables pour toutes les formes de voies de recours ? (gracieux, juridictionnel)
- Peut-on harmoniser les voies de recours administratifs des ONG au sein de l'ONU ?
- Comment assurer un droit de réponse aux ONG ?

2) Les questions non étudiées à approfondir :

Il semble qu'il y ait un manque flagrant de recherches sur la science administrative et la sociologie administrative des organisations internationales dans le domaine de l'environnement. Mériteraient un approfondissement :

- les conditions d'accès aux documents administratifs détenus par les organisations internationales et les recours afférents
- les limites et conditions du secret protégé au regard des documents internationaux
- les pratiques internet d'accès direct aux documents internationaux
- l'accès du public aux rapports de mise en œuvre des traités sur l'environnement détenus par les secrétariats
- Le régime juridique des archives détenues par les organisations internationales et le droit d'accès à ces archives
- L'éventualité d'une convention internationale sur ce thème ou d'un accord passé entre les diverses organisations concernées.
- Les pouvoirs respectifs des conférences des parties et des secrétariats sur la participation du public
- La participation du public comme nouvelle conditionnalité environnementale (Banque mondiale)
- L'impact pour le public national de la participation des ONG au plan international, tant au niveau de l'information qu'au niveau de la pression de l'opinion publique sur les gouvernements nationaux.