

UNCED
Sous-groupe institutionnel et juridique du CICDA

Position de la Suisse en ce qui concerne la participation
d'organisations non gouvernementales dans le processus UNCED

1. Situation du problème

Force est de reconnaître que certaines entités non gouvernementales disposent de connaissances techniques utiles, voire indispensables aux délégations nationales chargées de négocier un accord international. Dans ce sens, l'importance des contributions potentielles des ONG ne doit pas être sous-estimée. Celle-ci a du reste déjà été soulignée dans diverses résolutions de l'Assemblée générale des Nations-Unies relatives à l'UNCED.

Il paraît ainsi d'ores et déjà judicieux de faire participer certains organismes nationaux non gouvernementaux (ONN) au processus de préparation et de formation de la volonté interne engagé par l'administration fédérale en vue des négociations UNCED. Cette façon de faire aurait l'avantage de mener à des positions suisses fondées sur un consensus national aussi large que possible et contribuerait à une meilleure transparence et à la réduction de points de frictions possibles en Suisse en ce qui concerne les sujets nouveaux importants et parfois "passionnels" qui seront traités dans l'enceinte UNCED. La forme et les modalités de collaboration avec les ONN suisses pouvant entrer en ligne de compte doivent cependant être clairement définies.

La détermination du rôle qu'auront à jouer les ONG internationales dans le processus UNCED mérite par contre d'être abordée de manière plus différenciée. En ce qui concerne certains précédents intéressant la Suisse, il y a lieu de relever qu'en août 1990 les ministres responsables des questions de l'environnement de la République fédérale d'Allemagne, d'Autriche, du Liechtenstein et de la Suisse s'étaient

déclarés en faveur d'une participation active des ONG internationales matériellement compétentes à l'élaboration d'une convention sur la protection des Alpes. Selon les 4 ministres, lesdites ONG devaient être invitées, le moment venu, à prendre position sur un projet de convention en cours d'élaboration entre les instances gouvernementales des 7 pays constituant l'arc alpin. Par ailleurs, la participation de représentants d'ONG internationales en tant que citoyens d'une nation déterminée, mais hors délégation, avait été admise par la deuxième conférence sur le climat qui s'est tenue à Genève en novembre 1990.

2. Appréciation formelle

Alors que la participation d'observateurs est devenue un usage courant dans beaucoup d'enceintes internationales, il n'en demeure pas moins qu'il est de pratique constante que la négociation proprement dite d'accords internationaux reste de la seule compétence des représentants des gouvernements et éventuellement de représentants d'organisations intergouvernementales. Les observateurs issus du monde associatif, dépourvus d'une personnalité juridique internationale, n'ont pas qualité à participer aux négociations réservées à des sujets de droit international (Etats ou organisations interétatiques), étant cependant entendu, que par ailleurs, ils peuvent siéger dans les rangs d'une délégation gouvernementale. Chaque Etat est en effet souverain dans la détermination des organes qui le représentent dans une enceinte internationale, de sorte qu'aucune contrainte extérieure ne saurait lui être imposée quant à la composition de sa délégation nationale.

Dans certaines organisations spécialisées du système des Nations-Unies, les ONG internationales bénéficient d'un statut consultatif particulier et sont associées aux débats au niveau des comités d'experts ou groupes de travail selon une liste précise, acceptée par les organes directeurs de l'organisation concernée. Pour ce qui est des conférences diplomatiques, la liste des ONG admises à titre d'observateur fait l'objet d'un règlement de procédure soumis à l'approbation des Etats représentés à la conférence. Seules les séances de la plénière sont ouvertes à la participation des ONG et, le cas

échéant, d'Etats observateurs, les séances des commissions ou groupes de travail demeurant réservées aux délégués des Etats membres ou expressément autorisés.

3. Rapports entre la délégation suisse et les organismes nationaux non gouvernementaux suisses

Il ne fait aucun doute que de nombreux échanges de vues et d'informations doivent avoir lieu entre l'administration fédérale et les ONN suisses dont la compétence est reconnue et qui, de ce fait, sont en mesure d'assurer un apport scientifique et technique non négligeable lors des discussions préalables ou portant sur la définition des problèmes à résoudre et l'identification des moyens nécessaires. Il n'est pas à exclure non plus que l'apport politique de certains organismes particulièrement représentatifs puisse également être pris en compte. Dans ce contexte, le Groupe de coordination accordera aux sous-groupes de travail la capacité de solliciter eux-mêmes des contributions de la part d'ONN suisses pouvant entrer en ligne de compte et d'organiser la conduite de leurs travaux en conséquence. Il reviendrait par contre au seul groupe de coordination d'informer périodiquement les ONN suisses concernés sur l'évolution et la nature politique des travaux en cours.

La Suisse devrait en outre se réserver la possibilité d'inclure dans sa délégation des représentants d'ONN suisses. L'inclusion de membres extérieurs à l'administration dans une délégation n'a cependant de raison d'être, et n'est défendable diplomatiquement, que si elle assure l'accès à une expertise indispensable que l'administration ne saurait mobiliser autrement. Ces membres ne peuvent ainsi être inclus dans une délégation qu'en qualité d'experts. La question de la forme de cette coopération devra être déterminée de cas en cas, et il va de soi que les décisions y afférentes relèvent de l'administration qui demeurera libre de redéfinir les modalités de cette collaboration en fonction de ses besoins et de l'évolution de la situation. (Une énumération succincte des conditions de participation et règles devant être observées par les représentants d'ONN suisses ou d'institutions scientifiques suisses associés à une délégation suisse figure à l'annexe 1.)

4. Participation des ONG internationales dans l'enceinte multilatérale UNCED

L'association d'ONG internationales en qualité d'observateurs à des réunions internationales doit obéir au principe selon lequel l'expertise technique et scientifique de ces ONG doit être mise à profit en conformité avec le droit et la pratique internationaux reconnus en la matière. Une certaine place doit leur être accordée pour leur permettre de défendre leurs intérêts en rapport avec les négociations en cours, sans pour autant être autorisées à assister aux réunions de négociations proprement dites, celles-ci ayant un caractère éminemment politique et ne laissant plus guère de place à de nouvelles contributions de nature essentiellement technique. Il en découle que les ONG internationales devraient être admises à titre d'observateurs aux réunions à caractère préparatoire seulement, et ceci dans la mesure où les organes décisionnels de l'UNCED voudront bien leur concéder un statut ad hoc établissant les modalités et conditions de leur participation.

Ainsi, il n'y a pas lieu pour la Suisse d'oeuvrer en faveur de la reconnaissance d'un statut d'observateur pour les ONG internationales qui leur ménagerait une participation à des instances de négociation proprement dites. Il n'y a pas lieu non plus d'envisager une inclusion d'experts d'ONG internationales au sein de la délégation suisse.

5. Promotion de hearings pour les ONG internationales et les milieux scientifiques en marge des réunions de l'UNCED

Sur le plan multilatéral, la Suisse devrait cependant oeuvrer en faveur de l'organisation de "hearings" et de journées ou demi-journées d'information en marge des négociations et destinés à permettre aux ONG internationales et aux milieux scientifiques directement concernés d'exposer leur point de vue et de confronter les représentants politiques (négociateurs) avec la situation réelle dans laquelle se trouve le domaine faisant l'objet des négociations. Il s'agirait là du meilleur moyen de concilier un apport technique maximal de ces sources avec une interférence politique minimale sur la conduite même des négociations. L'expérience démontre par ailleurs

que l'efficacité de telles interventions est bien meilleure lorsque celles-ci sont prévues en début de réunion plutôt qu'après les débats. A ce titre, la conférence de Londres sur la protection de la couche d'ozone de mars 1989 fournit un bel exemple de sensibilisation des autorités politiques par le biais d'interventions concertées de représentants d'ONG internationales et des milieux scientifiques les mieux informés.

6. Résumé de la position suisse

Annexe 2

Annexe 1

Conditions de participation et règles devant être observées par les représentants d'organismes nationaux non gouvernementaux ou d'institutions scientifiques suisses associés aux travaux de la délégation suisse dans le cadre des négociations UNCED

L'incorporation d'un représentant non gouvernemental au sein de la délégation suisse impliquera un rapport contractuel entre la Confédération et l'intéressé qui devra notamment répondre aux conditions suivantes:

1. Le représentant sera inclus dans la délégation suisse en qualité d'expert.
2. Le représentant sera astreint au secret de fonction au même titre que les autres membres de la délégation. (La base légale nécessaire devra encore être identifiée en conséquence.)
3. Dans l'exercice de son mandat, le représentant ne sera pas autorisé à s'exprimer en son nom propre ou au nom de l'organisation dont il relève.
4. La participation du représentant se limitera aux réunions dont l'ordre du jour démontre que son apport technique se révèle indispensable.
5. Le représentant devra se conformer aux instructions du Conseil fédéral et du chef de délégation relatives à la réunion à laquelle il sera appelé à participer.
6. Par ailleurs, il s'agira bien entendu aussi de régler sur une base ad hoc la question de la rémunération des services rendus par le représentant et de la prise en charge de ses frais.

Résumé de la position suisse
en ce qui concerne la participation d'organisations
non gouvernementales dans le processus UNCED

1. Principe

Les négociations proprement dites d'accords internationaux relèvent de la compétence exclusive des représentants de gouvernements et, le cas échéant, d'organisations interétatiques ayant la qualité de sujet de droit international. Les ONN suisses et les ONG internationales ne répondent pas à ce critère et ne sont par conséquent pas habilitées à participer aux négociations en tant que telles.

2. Organismes nationaux non gouvernementaux

Les ONN suisses dont la compétence est reconnue et qui sont en mesure d'assurer un apport scientifique et technique non négligeable peuvent être associés, le cas échéant, aux travaux préparatoires entrepris dans le cadre des sous groupes de travail constitués au sein de l'administration fédérale dans le cadre de l'UNCED.

En cas de besoin, leurs représentants peuvent être associés aux délégations de la Suisse sur une base ad hoc en tant qu'experts.

Il appartient au groupe de coordination d'informer de manière adéquate les ONN suisses concernés sur l'évolution des travaux en cours dans l'enceinte UNCED.

3. Organisations non gouvernementales internationales

La Suisse est favorable à l'organisation, sur le plan multilatéral, en marge des négociations UNCED, de "hearings" et journées d'information devant permettre aux ONG internationales et aux milieux scientifiques directement concernés d'exposer leur point de vue en rapport avec les domaines faisant l'objet des négociations UNCED. De même, les ONG internationales devraient être admises en tant qu'observateurs aux réunions à caractère préparatoire de l'UNCED dans la mesure où les organes décisionnels de cette dernière voudront bien leur concéder un statut ad hoc en conséquence.

o.713-845.21 - DUC/BRC

3003 Berne, le 25 octobre 1991

Note à KJP, HO et LTJ

UNCED : participation des ONG

Comme convenu ce matin, je vous fais parvenir la position suisse (et ses deux annexes), datée du 25 février 1991, sur la participation des ONG dans le processus UNCED. Basée sur une proposition de la DDIP, cette position a été élaborée par le Groupe institutionnel et juridique et présentait, en février, un compromis assez difficilement atteint entre les offices concernés (BAWI, BUWAL, DDA, DDIP, OFPI et DOI).

Je me permets de souligner que ce texte ne concerne que le processus UNCED.

DIRECTION DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES
Section des affaires internationales de
l'environnement

C. Ducret.

Claude-G. Ducret

Copie : HY (p.i.)