

Pour la création d'une organisation mondiale de l'environnement

Cette intervention a été présentée par l'animateur de ce site à la 3^{ème} Réunion mondiale des juristes et des associations de droit de l'environnement des 29,30 septembre et 1^{er} octobre 2011 à Limoges. Elle a servi de base à l'une des recommandations (n° 16 mise aussi sur ce site) faites par cette Réunion mondiale à la Conférence des Etats à Rio en juin 2012. L'ensemble des recommandations est sur le site du CIDCE (Centre international de droit comparé de l'environnement).

Il était malheureusement prévisible que cette Conférence de Rio en appelle à un simple « renforcement du Programme des Nations Unies pour l'environnement » (PNUE), la création de l'OME n'a donc, pour l'instant, pas vu le jour, elle viendra pourtant dans les prochaines années, le plus tôt sera le mieux.

INTRODUCTION

« Le statu quo n'est plus une option. Parmi les options de réforme de la gouvernance internationale environnementale figure l'Organisation mondiale de l'environnement », c'est le Directeur exécutif du PNUE qui parle ainsi le 27 février 2010.

Le rappel de l'histoire de la gestation de l'idée et du projet n'est pas inutile pour constater qu'elle avance trop lentement mais sûrement : elle avait été soutenue par des auteurs et des ONG, puis évoquée à la Conférence de Rio, relancée par la France en 2001, et à la Conférence de Johannesburg en 2002, puis avec le Brésil en 2009. A Johannesburg les chefs d'Etat et de gouvernement avaient demandé la mise en œuvre des recommandations adoptées à Carthagène à la septième session extraordinaire du PNUE en février 2002 et relatives au renforcement de cet organe subsidiaire qu'est le PNUE créé par l'Assemblée Générale des Nations Unies en 1972.

En 2003, à l'initiative de la France, voit le jour un groupe de travail informel des représentants de vingt six pays, il remet ses travaux en mars 2005 sur « la plus-value que pourrait apporter la transformation du PNUE en ONU » [1]. En mars 2004 est adoptée une « position commune des ONG au sujet d'une OME », elles l'appellent de leurs vœux. [2]

Le PNUE en 2009 crée un Groupe consultatif chargé de présenter une série d'options pour améliorer la gouvernance de l'environnement. Les délégués de 58 pays se réunissent ainsi à Belgrade en 2009, à Nairobi et Espoo en 2010 puis fin 2010 à Helsinki. Le rapport de ce Groupe consultatif amène *le Conseil d'administration du PNUE, réuni du 21 au 24 février 2011 en **Forum ministériel mondial sur l'environnement** rassemblant **144 ministres**, à transmettre formellement au Comité préparatoire de la Conférence de Rio de juin 2012 les recommandations ministérielles sur le renforcement de la gouvernance de l'environnement qui « **identifie notamment la création d'une OME comme une option privilégiée** ».*

Page 2

Les raisons qui vont dans le sens de la création d'une OME peuvent se ramener à quatre : d'abord c'est *l'environnement qui cherche son institution*, la dégradation mondiale écologique est telle qu'il faut que cette institution soit à la hauteur des enjeux. En rester aux améliorations des coordinations et aux coordinations des améliorations serait écologiquement et humainement dramatique, politiquement irresponsable, juridiquement lamentable.

Ensuite *les institutions existantes souffrent de nombreuses insuffisances* : la gouvernance est faible, fragmentée, elle manque de cohérence, d'efficacité, la prise en compte des besoins des pays en développement souffre de graves insuffisances, les lacunes sont évidentes en matière d'expertise et d'alerte, les sources de financement sont éparpillées et surtout dérisoires par rapport aux besoins criants.

Troisième raison : on peut estimer que *le PNUE a une structure qui n'est pas assez démocratique*, un mandat qui n'est pas assez large, des pouvoirs et des moyens trop faibles. Il mérite mieux qu'un renforcement qui ne ferait alors que montrer l'impuissance de replâtrages. Arrivé à son terme le PNUE laissera devant lui son enfant qui prendra la grande relève, celle des décennies décisives du XXIème siècle, ainsi « meurt le grain quand s'annonce l'épi. »

La quatrième raison, dans l'état actuel des rapports de force, fait l'objet de la part de certains d'un silence considéré comme nécessaire, elle concerne *le commerce international*. Il y a trois façons de se situer : certains, partisans du libéralisme économique, souhaitent une OME, sans organe de règlement des différends, qui « faciliterait la libéralisation commerciale et l'accès des exportateurs aux marchés étrangers, il n'y aurait plus qu'une seule et même norme à satisfaire. »[3] D'autres, par exemple des ONG et différents auteurs,

constatent que « l'architecture institutionnelle est polarisée par le principe de libre-échange, que l'environnement est relégué au rôle d'éventuel supplément d'âme, et que l'OMC pénètre la sphère environnementale en assimilant les biens environnementaux à de simples marchandises »[4], *il faut donc un contre poids puissant qui s'appellera l'OME*, dotée elle aussi d'un organe de règlement des conflits. D'autres, enfin, pensent qu'au moins dans un premier stade, étant donnés les rapports de force, il ne faut pas vouloir tout immédiatement, si l'on veut faire avancer sa création l'OME ne pourra pas, au départ, remplir ce rôle. On notera aussi que seul le pilier environnemental du développement durable n'a pas une institution forte, le pilier social a l'OIT, le pilier économique a l'OMC, avec l'OME le développement durable reposerait ainsi sur ses trois piliers.

Cette histoire de la gestation et ces raisons de la création de l'OME étant rappelées, nous envisagerons tour à tour deux points, l'un relatif à une OME qui serait à la hauteur des enjeux (**Première partie**), l'autre relatif au processus juridique du passage du PNUE à l'OME (**Seconde partie**). Ce second point sera évoqué plus rapidement que le premier, il est pourtant utile pour penser ce passage que beaucoup perçoivent comme confus et flou, c'est une occasion de lever des incertitudes et de donner plus de chances à l'OME.

Page 3

Première partie-Pour une Organisation mondiale de l'environnement à la hauteur des enjeux.

Trois questions se posent, celle des structures de l'OME(I), de ses objectifs et de ses missions(II), enfin de ses moyens(III). Nous distinguerons, pour chacune de ces trois questions, d'une part les choix difficiles, probables et porteurs, et d'autre part les choix plus difficiles, plus improbables et eux aussi porteurs pour l'environnement, ces choix plus radicaux pourraient être faits par exemple au bout de cinq années de fonctionnement de l'OME. Il ne s'agit pas d'être timides ou tièdes mais de donner plus de chances à des choix radicaux qui pourraient tomber comme des fruits mûrs et il faut aussi donner une possibilité à l'OME de mieux se projeter dans le futur.

I- Les structures de l'OME

A- En premier lieu des choix difficiles, probables à court terme, et porteurs pour la protection de l'environnement.

Quatre propositions exprimées ici :

1- L'OME (ce que n'est pas vraiment le PNUE) serait une organisation à *vocation universelle*, c'est-à-dire avec près de 200 Etats membres ayant chacun une voix.

2- L'OME devrait ensuite tenir compte d'une *plus grande équité entre les Etats du Nord et ceux du Sud*, cela dans l'ensemble des structures de l'organisation (représentation des pays du Sud dans l'ensemble des structures, fixation démocratique des agendas, soutien à la formation et à la participation active dans les négociations...) L'idée serait que l'OME ait des pratiques remarquables de démocratie écologique interétatique.

3- L'OME serait dotée des *organes classiques* d'une institution spécialisée des Nations Unies (A.G, Conseil exécutif, Secrétariat dirigé par un Directeur exécutif, Comités d'experts, Fonds pour l'environnement, Délégations régionales...). L'originalité pourrait être mise ici sur *les ONG et leurs pouvoirs consultatifs qui serait particulièrement participatifs*, il faudrait s'inspirer des dispositions les plus intéressantes de certaines conventions, par exemple celle d'Arrhus de 1998.

4- L'OME devrait aussi s'impliquer *dans la mise en oeuvre internationale des instruments de participation des citoyen(ne)s* à travers des conférences de citoyens, une reconnaissance d'un droit de pétition, appuyés par des campagnes internationales d'information. Concrètement l'OME disposerait, au sein du Secrétariat, d'un *service de promotion du droit à l'information, à la participation et au recours* et d'un *service de promotion de l'éducation à l'environnement* en liens étroits avec les ministères de l'éducation nationale de

ses Etats membres. L'OME témoignerait ainsi du *respect des principes de la démocratie environnementale*.

Page 4

B- En second lieu : des choix très difficiles, possibles à moyen terme, porteurs pour la protection de l'environnement.

Si l'on voulait aller plus loin dans une gouvernance mondiale plurielle, plus démocratique ne faudrait-il pas mettre en œuvre, par exemple au bout de cinq ans, une nouvelle représentativité fondée sur deux bouleversements ?

1- *Une composition plurielle qui reflèterait la diversité des acteurs* concernés par la gouvernance internationale de l'environnement. Aux côtés des Etats seraient ainsi représentés des ONG, des collectivités territoriales, des syndicats, des entreprises...

On pourrait alors élaborer un système par exemple de type OIT(tripartite avec les représentants des Etats,des employeurs,des employés)mais qui serait beaucoup plus large, il y aurait ainsi au moins *six collèges* :les représentants des Etats,de la société civile internationale(ONG,syndicats), du monde économique(entreprises), des organisations internationales et régionales,des collectivités territoriales,enfin du monde des experts . Il s'agirait bien sûr de penser leur représentativité, leur élection, leur poids dans la votation et les processus de décision, cela pourrait être fait la cinquième année de fonctionnement de l'OME.[5]

2- Second bouleversement : *Une représentation symbolique des générations passées et futures*. Ce serait « une première » dans les organisations internationales, elle pourrait prendre diverses formes que l'imagination créatrice aiderait à trouver et, par exemple, avoir voix consultative.[6]On pense parfois aux générations futures, rarement aux générations passées, n'ont-elles pas droit à la protection du patrimoine mondial qu'elles nous ont laissé ?

II-Les objectifs et les missions de l'OME

-A-Les objectifs de l'OME doivent être clairement exprimés, la gouvernance est un moyen au service d'une fin.

1- La gouvernance mondiale de l'environnement, dont la responsabilité relève de l'OME, a pour **objectifs** *la protection de la nature et les luttes contre les pollutions* dans le respect des principes de la démocratie environnementale.

2- L'OME assure cette **responsabilité dans l'intérêt des générations présentes et futures**, *sans oublier le respect dû aux générations passées, elle le fait aussi dans l'intérêt de l'ensemble du vivant.*

Page 5

-B-Les missions de l'OME. C'est ici un élément fondamental pour la prochaine Conférence de Rio. Nous distinguerons les onze premières fonctions pouvant être déterminées dès le départ et, cinq ans après, si possible trois autres fonctions.

1 En premier lieu : des choix difficiles, probables à court terme, porteurs pour la protection de l'environnement

a- **Première fonction : Déterminer les orientations stratégiques de la protection de l'environnement.** Il s'agirait de recommandations adoptées par l'Assemblée générale de l'OME, avec une périodicité liée au caractère à court, moyen ou long terme de ces orientations.

Celles-ci seraient déterminées en particulier à partir des rapports sur l'état mondial de l'environnement produits par l'OME et à partir d'une grande diversité des sources. L'AG de l'OME pourrait s'appuyer pour le long terme sur les travaux d'un des services du Secrétariat qui se consacrerait à cette prospective lointaine.

b- Seconde fonction : Renforcer la cohérence et l'efficacité des accords multilatéraux sur l'environnement.

C'est ici un élément central, en effet on doit *trouver un système qui, tout en tenant compte de l'autonomie juridique des conventions, contribue fortement à l'effectivité de chacune et de l'ensemble de ces conventions.*

Comme chaque élément de l'environnement est à la fois spécifique et interdépendant des autres, chaque convention a sa spécificité et elle est aussi solidaire des autres qui ont besoin d'elle et dont elle a besoin.

A partir de ces limites (autonomie des conventions) et de ces exigences (interdépendances) on pourrait mettre en place quatre séries de mécanismes:

Des coordinations générales : elles se présenteraient, sous la forme, par exemple, d'une *réunion générale par grand domaine déterminé*, au moins une fois tous les deux ans pendant une semaine, portant sur les échanges d'informations et les pratiques de coordination de toutes les conventions. Ces grands domaines déterminés pourraient être, par exemple 1- L'air et les climats, 2- Les eaux douces et le milieu marin, 3- Les sols, les forêts, les paysages et la biodiversité, 4- Les déchets, les produits chimiques, la radioactivité, les activités dangereuses 5- Les conventions portant sur la responsabilité 6- Les autres conventions ayant des liens avec l'environnement (commerce, travail, habitat, conflits armés...).

Page 6

Chaque réunion rassemblerait les Secrétaires exécutifs des conventions, les Présidents des Conférences des parties, les responsables des Comités d'experts, un représentant d'ONG par convention, les responsables d'organisations internationales et régionales impliquées dans le domaine considéré. Elle aurait en sa possession les informations et les propositions de participants de terrain, celles des fonctionnaires nationaux réunis avant elle.

Cette réunion préparatoire de la réunion générale serait celle des principaux responsables de ministères (environnement, industrie, agriculture...) des Etats parties d'un domaine considéré (partage d'informations, difficultés, idées de

coordination), elle aurait lieu peu de temps avant la réunion générale dont elle constituerait un atout essentiel.

Des coordinations renforcées verraient le jour dans *deux grands domaines* déterminés. *Les critères de choix de ces domaines* devraient être d'abord la gravité des situations environnementales, ensuite une couverture géographique si possible de tous les continents, l'importance de l'ensemble des conventions en ce domaine, enfin une certaine volonté au départ de travailler ensemble

On pourrait par exemple choisir un domaine relatif aux luttes contre les pollutions, ainsi les *zones côtières ou les mers régionales*, et un domaine relatif à la protection de la nature, *par exemple la protection des paysages ou la protection de la faune sauvage*.

La coopération renforcée reposerait sur trois séries de moyens : il s'agirait d'abord de réunir les principaux *responsables des Secrétariats* des conventions, *au moins une fois par an*, pour essayer de dégager une ou deux propositions faites par la suite aux Conférences des Etats parties, propositions relatives à l'effectivité des conventions du domaine considéré.

Il s'agirait ensuite de *concentrer un certain nombre de moyens de l'OME* sur ce type de coopération renforcée, sans pour autant hypothéquer l'ensemble des autres missions de l'OME. Par exemple l'OME contribuerait à la diffusion d'informations aux populations concernées par ce domaine .Par exemple l'OME contribuerait à la formation de différents acteurs, en particulier de juges et de représentants d'ONG, dans ces deux domaines.

Il s'agirait enfin d'organiser, une fois tous les trois ans, un *forum général des conventions considérées dans chacun des deux domaines*, forum réunissant les représentants des différents acteurs, forum qui déboucherait sur des recommandations faites à l'Assemblée générale de l'OME .

Page 7

L'AG de l'OME ferait le bilan de cette coopération renforcée et pourrait décider de l'étendre à d'autres domaines.

Des mises en commun : dans certains cas, déterminés par l'AG de l'OME, il pourrait y avoir une mise en commun de certaines activités transversales, ainsi des collectes d'informations, des analyses scientifiques, des transferts de technologie...

Des fusions : L'AG de l'OME pourrait proposer aux Etats parties de plusieurs conventions de fusionner, cela uniquement s'il était évident que ce processus contribuerait clairement à une protection nettement supérieure de l'environnement. La décision serait prise par accord entre les deux Conférences des Etats parties. La nouvelle convention serait ensuite ouverte aux signatures et aux ratifications.

c-Troisième fonction que nous évoquons rapidement : Gérer un certain nombre de Secrétariats de conventions et participer au renforcement des moyens de tous les Secrétariats des conventions.

Faut-il prendre en charge les secrétariats qu'abritait le PNUE ? Faut-il accueillir d'autres secrétariats ? L'AG devrait dégager une politique claire face à différentes situations en ayant certainement pour *critère prioritaire les intérêts de la protection de l'environnement*.

En ce qui concerne le renforcement des personnels et des moyens financiers de l'ensemble des secrétariats, l'AG de l'OME ne doit-elle pas sur ce point avoir une *politique de soutien, soutien massif, constant et décisif* ?

d- Quatrième fonction simplement évoquée : Renforcer l'expertise scientifique, l'alerte précoce et l'information[7].

C'est certainement un des points sur lesquels l'OME agirait contre les inégalités entre pays et entre régions du monde.

Page 8

e-Cinquième fonction : Renforcer la gouvernance au niveau régional .

L'OME ne devrait-elle pas non seulement avoir des bureaux régionaux renforcés mais aussi, mettre en place des Conférences régionales environnementales réunissant les acteurs des conventions régionales environnementales et les acteurs d'organisations régionales liées en tout ou partie à l'environnement.

f- Sixième fonction : Contribuer à répondre aux besoins spécifiques des pays en développement.

Cette contribution de l'OME pour être porteuse devrait reposer sur trois éléments :

le respect de la détermination par chaque Etat membre de sa politique environnementale et de développement durable, le fonctionnement démocratique de l'OME, les engagements environnementaux et financiers des pays développés.

Le renforcement des capacités d'une OME démocratique contribuerait à établir une confiance des pays en développement.

Mais il convient également de mettre en œuvre d'importants moyens répondants à leurs besoins spécifiques. Ainsi à titre indicatif : le renforcement de leur capacité scientifique, les soutiens à des associations de chercheurs de ces pays, la prise en charge de certains coûts liés aux économies d'énergie, au tourisme durable, le soutien à l'intégration de mesures environnementales dans les politiques nationales, le renforcement des capacités et des soutiens aux technologies propres, l'aide pour transcrire et mettre en œuvre les dispositions des conventions dans le droit national

g-h- Septième et huitième fonctions : Prendre l'initiative des créations d'une Organisation mondiale d'assistance écologique(OMAE) et(huitième fonction) prendre l'initiative de la création d'une Organisation mondiale pour les déplacés environnementaux(OMDE)et garder des liens étroits avec ces deux organisations mondiales.

Certains souhaiteront que l'OME aborde ces questions à un autre stade, à une autre période, plus tard. D'autres penseront que ces questions ne sont pas de sa compétence. Il est probable que les évènements donneront tort aux uns et aux autres.

Les catastrophes écologiques naturelles et/ou humaines vont très vraisemblablement semultiplier et s'aggraver tant que leurs causes sont toujours présentes. Il est probable qu'elles seront accompagnées par des déplacés environnementaux de plus en plus nombreux.

Il est vital que l'OME contribue à relever ces défis. Elle en a le devoir, elle doit en avoir les moyens.

Page 9

Le plus porteur serait certainement qu'elle *centralise toutes les recherches et propositions et qu'elle prépare deux projets de conventions*, l'un sur la création d'une Organisation mondiale d'assistance écologique, l'autre sur une Organisation mondiale des déplacés environnementaux en liens étroits avec une Convention sur le statut international des déplacés environnementaux.

Enfantée grâce au travail en amont du PNUE, l'OME donnerait, à son tour, le jour à *deux créations juridiques, deux conventions vitales pour les générations présentes et futures.*

.i-Neuvième fonction : Prendre l'initiative de l'élaboration de nouvelles conventions universelles de protection de l'environnement.

Appliquer le droit existant est certes essentiel mais il est non moins essentiel de combler des lacunes criantes dans différents domaines. L'OME *centraliserait les recherches et les initiatives*, elle *préparerait* de façon particulièrement ouverte (consultations d'ONG comprises) *des projets de conventions soumis ensuite aux Etats.*

j- Dixième fonction : Mettre en œuvre un mécanisme d'aide relatif à l'application des conventions[8].

k-Onzième fonction : Contribuer à organiser une écofiscalité globale mondiale.

2-En second lieu : une simple énumération des choix très difficiles,possibles à moyen terme,pouvant être porteurs pour la protection de l'environnement,choix correspondant à trois fonctions :

a- Mettre en place un mécanisme de règlement des conflits.

b- Représenter la nature comme patrimoine des générations présentes et futures,être garante de ses besoins.[9]

c-Mettre en place un mécanisme de sanction basé en particulier sur la remise en état.

Telles sont ces quatorze fonctions, mais elles seraient mises en œuvre à travers quels moyens ?

Page 10

III Les moyens de l'OME

A Les moyens financiers de l'OME

1-En ce qui concerne le PNUE d' une part son budget dépend du budget général de l'ONU, il assure le fonctionnement de cet organe subsidiaire et de ses bureaux annexes,il est dérisoire puisque de l'ordre de moins de cent millions de dollars par an.

D'autre part les actions entreprises par le PNUE ou par son intermédiaire sont financées par le Fonds pour l'environnement mondial(FEM) alimenté par les contributions volontaires des Etats,de l'ordre de cent cinquante contributions rassemblant près de deux cents millions de dollars chaque année.

2-En ce qui concerne l'OME,

a- d'une part le budget de l'OME de façon classique pourrait être basé principalement sur des contributions proportionnelles aux capacités de paiement des Etats membres ainsi que sur d'autres ressources classiques (certaines activités, des emprunts...)On peut toujours penser qu'il n'y aura pas d'augmentation significative par rapport au budget du PNUE,si l'on partait sur cette idée l'OME ne pourrait pas avoir les moyens de ses missions. On devrait au contraire avoir la volonté d arriver en quelques années à un budget de l'ordre de celui d'une grande institution spécialisée dépassant le milliard de dollars par an,dix fois plus que le PNUE.

b- D'autre part le Fonds de l'OME , à destination des opérations entreprises, devrait être à la hauteur des enjeux.

Soit on en reste à des contributions obligatoires et/ou volontaires des Etats membres, ainsi que celles d'autres acteurs qui resteraient à déterminer. Ce serait une récession de la volonté.

Soit, en partant modestement du système précédent, on y ajoute peu à peu de nouvelles ressources, devenant progressivement massives, fondées sur une éco fiscalité globale et /ou sur une part des taxes sur les transactions financières. On imagine mal ces ressources dégagées, elles ont été calculées par des experts d'Etats et d'ONG, elles sont impressionnantes.

B Les moyens juridiques de l'OME

L'OME disposerait de trois types de pouvoirs juridiques :

1-*Une activité normative* faite d'actes juridiques variés (résolutions de l'Assemblée Générale, accord de siège, élaboration du règlement intérieur, adoption de mesures financières, création d'organes subsidiaires, autres actes juridiques destinés à appliquer les principes et les règles contenus dans l'acte constitutif, possibilités de conclure des traités avec des Etats et des organisations internationales et régionales...)

Page 11

2-*Des compétences opérationnelles* pour l'assistance sous diverses formes aux Etats, pour la représentation diplomatique, pour des actions sur le terrain.

3-*Une compétence de contrôle* par laquelle l'OME surveillerait l'application par les Etats membres de leurs obligations découlant de l'acte constitutif, en attendant qu'un jour elle ait un pouvoir de sanctions qui resterait à préciser.

C Les personnels de l'OME

Sur quelques années, pour répondre aux besoins, il est vraisemblable et vivement souhaitable que le nombre de fonctionnaires du Secrétariat et des bureaux régionaux de l'OME passerait de quelques centaines, comme le PNUE, à plusieurs milliers, comme une grande institution spécialisée des Nations Unies.

D Les autres moyens de l'OME

L'OME aurait bien sûr son siège à *Nairobi*, ce serait la première institution spécialisée des Nations Unies dans un pays en développement, il aura fallu attendre la seconde décennie du XXIème siècle. Les sièges régionaux seront renforcés.

Les conférences à distance seraient parfois utilisées pour éviter des empreintes écologiques trop conséquentes.

Mais comment pourrait se dérouler le processus juridique du passage du PNUE à l'OME ?

Deuxième partie- La transformation juridique du PNUE en Organisation mondiale de l'environnement

L'OME, institution spécialisée des Nations Unies(I), ne serait pas créée parallèlement au PNUE mais par une transformation du PNUE, elle serait accompagnée de quelques changements dans le système onusien(II). Ce passage de l'un à l'autre a une certaine complexité mais est tout à fait réalisable, un calendrier indicatif peut être avancé(III), cela avec de gigantesques défis, ceux d'une gouvernance environnementale à la hauteur d'enjeux vitaux.

I L'OME, une institution spécialisée des Nations Unies

A-Des exemples de changements dans le système des Nations Unies

1-Des situations variables. Ces différentes formes de changement se font par un accord conclu entre l'ancienne organisation et les Nations Unies.[10]

Page 12

Telle ou telle organisation internationale d'avant 1945 devient institution spécialisée (l'UPU créée en 1874 devient une institution spécialisée en 1948, l'OIT créée en 1919 le devient en 1946, de même la FAO créée en 1943 le devient elle aussi en 1946).

Une institution spécialisée peut changer de nom (l'Organisation consultative de la navigation maritime de 1948 devient l'OMI en 1982).

Une organisation internationale devient une institution spécialisée (l'OMS créée en 1946 le devient ainsi en 1948, de même l'OMPI créée en 1967 et qui venait des Bureaux internationaux pour la protection de la propriété intellectuelle de 1875, devient institution spécialisée en 1974.)

Une ancienne ONG de 1873 devient l'OMM en 1947 puis une institution spécialisée en 1951.

2-Le cas de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) est le plus proche de la situation qui nous préoccupe par rapport à l'OME.

En effet l'ONUDI était à l'origine, comme le PNUE, un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies qu'elle avait créée par sa résolution 2152(XXI) du 17 novembre 1966. Ensuite ce statut a été modifié par une convention du 8 avril 1979 qui a transformé l'ONUDI en organisation internationale autonome qui, à l'entrée en vigueur de cette convention, le 21 décembre 1985, est devenue institution spécialisée des Nations Unies.

B- L'initiative de la création de l'OME et ses fondements juridiques

1-L'initiative de la création d'une institution spécialisée relève de l'AG des Nations Unies ou de son Conseil économique et social (Article 60 de la Charte),l'Article 59 affirme aussi « L'Organisation provoque,lorsqu'il y a lieu,des négociations entre les Etats intéressés(...) ». Il paraît logique que ce soit ici l'AG puisque c'est elle qui avait créé le PNUE et, vu l'importance de la future institution spécialisée, l'ensemble des Etats voudra participer à l'initiative. On pourrait même imaginer que les deux organes le fassent l'un après l'autre pour symboliser l'importance de cette création, ce serait conforme à l'Article 60(« L'Assemblée générale et, sous son autorité, le Conseil économique et social (...) »), ce serait hautement symbolique si le Conseil était devenu entre temps « Conseil économique, social et environnemental »des Nations Unies.

2-Les fondements juridiques de la création de l'OME reposent sur trois éléments :

d'une part *la Charte des Nations Unies*,plus précisément le fait que,selon l'Article 59 toute nouvelle institution spécialisée est créée « pour atteindre les buts énoncés à l'Article 55 ».Or ces objectifs,même si on ne trouve pas

nommément le terme « environnement »(nous étions en 1945),englobent celui-ci, par exemple dans la disposition du b. de cet Article55 puisqu'il vise «la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique,social,de la santé publique et autres problèmes connexes(...)».

Page 13

D'autre part le second fondement est constitué tout simplement par *la pratique constante des Nations Unies d'intervention en ce domaine* à travers conférences, déclarations, conventions, programmes, stratégies...

Enfin le *développement durable*, consacré et porté en particulier par les Nations Unies , comprend deux piliers,le développement économique et le développement social « indissociables et interdépendants »du troisième,la protection de l'environnement.

C- Les implications juridiques de la création de l'OME

1-Les caractères essentiels des institutions spécialisées des Nations Unies

L'institution spécialisée est autonome, elle a ses propres objectifs, organes et moyens, elle est régie par son acte constitutif, elle a la capacité d'accomplir tous les actes de droit international (conclusion de traités avec les Etats et les organisations internationales,présentation d'une réclamation,entretien de relations diplomatiques,bénéfices des privilèges et immunités diplomatiques,accord de siège avec l'Etat d'accueil).

Elle a la personnalité juridique internationale, ses attributions internationales sont celles de son acte constitutif, enfin elle est rattachée aux Nations Unies à la fois par l'initiative de la création et par l'accord de liaison.

2-L'accord de liaison entre l'OME et les Nations Unies

Il intervient après l'acte constitutif, il est conclu entre l'institution spécialisée et le Conseil économique et social, il est ensuite soumis à l'approbation de l'Assemblée générale des Nations Unies(Article 63).

Le régime de liaison crée une coordination qui passe par le Conseil lequel met en œuvre les recommandations de l'AG et assure celles de l'institution spécialisée.

II L'OME et son arrivée dans le système onusien

Il faudra faire une analyse de toutes les institutions du système onusien, nous ne poserons ici que quelques questions.

Page 14

A Des institutions à supprimer ou à rattacher ?

Ne faudrait-il pas supprimer *la CDD* ? Le suivi de Rio 1992 serait alors assuré par l'OME.

Ne faudrait-il pas supprimer le FEM dont la Banque Mondiale est dépositaire et dont elle assure la tutelle, *FEM* qui n'a pas la personnalité juridique ? On pourrait alors le rattacher à l'OME, le nouveau fonds pourrait avoir le même type de structures (assemblée, conseil, secrétariat), la personnalité juridique serait celle de l'OME.

B Des institutions à créer ?

De façon vitale dans les années à venir *l'OMAE (assistance écologique)* et *l'OMDE(déplacés environnementaux)*.

Il n'est pas exclu que, dans les années et les décennies à venir, l'OME soit aussi amenée à créer *des organes subsidiaires* pour remplir ses missions.

III Un calendrier indicatif du relai du PNUE par l'OME

Les deux calendriers juridiques devraient s'articuler, en voici un schéma indicatif et partiel possible.

Les incertitudes quant à l'étalement dans le temps restent nombreuses. On peut cependant réduire certaines d'entre elles, par exemple le problème du nombre de ratifications pour l'entrée en vigueur de l'acte constitutif de l'OME est très important.

Si on exige beaucoup de ratifications elle sera plus longue, si on en exige moins elle sera plus rapide mais moins représentative et dotée de moins de moyens.

Le choix n'est pas évident, on peut cependant miser sur le premier en pensant que les débuts de fonctionnement de l'OME amèneront de nombreux Etats à en devenir membres. Un chemin de mille pas commence par un pas.

A Un calendrier juridique indicatif et partiel de la création de l'OME

Peut-être pourrait-on voir au mieux se succéder tour à tour :

1-l'adoption du *principe de la création* à la Conférence de Rio de juin 2012,cette première étape est loin d'être sûre,un échec en ce domaine est à prévoir,mais cette étape n'est pas nécessaire.

2-*l'initiative de la création de l'AG des Nations Unies et /ou du CES des Nations Unies, ce serait une étape décisive de lancement du processus,*

3- *la mise en place et les travaux d'un Comité d'experts*

4- *la mise en place et les séances d'un Comité intergouvernemental de négociations,*

5-*l'adoption de l'acte constitutif,*

6- *l'entrée en vigueur de l'acte constitutif*

7-*l'élaboration, l'adoption et l'entrée en vigueur de l'accord de liaison ONU-OME*

8- *Première AG de l'OME, nomination du Directeur exécutif ...*

Page 15

B Le calendrier juridique indicatif et partiel de la participation du PNUE à la création de l'OME

1-*Après Rio(juin 2012)ou après plus probablement le lancement par l'AG des Nations Unies(2015,2016 ?) : création d'un groupe de travail n°1 sur les missions inchangées, renforcées, nouvelles...de l'OME par rapport au PNUE,et consultations par le PNUE de l'ensemble des acteurs(ONG,collectivités territoriales,entreprises,syndicats,organisations internationales et régionales,fonctionnaires de ministères de l'environnement experts...)*

2 -*Au moment du lancement de la création : création d'un groupe de travail n°2 sur l'organisation de l'OME et les changements institutionnels du PNUE et d'un groupe de travail n°3 sur les moyens financiers.*

3-Echanges organisées entre des membres du Secrétariat du PNUE des trois groupes de travail avec le Comité d'experts.

4-Consultations du PNUE par le Comité intergouvernemental de négociations

5-Préparation de la Conférence d'adoption de l'acte constitutif

6-En attendant l'entrée en vigueur *préparations multiples* (préparation de la création du nouveau secrétariat, de l'accord de liaison... sans oublier l'agrandissement -écologique- du siège du PNUE)

7-Transfert des biens du PNUE à l'OME

8-Le PNUE a terminé sa mission, l'OME prend la grande relève pour la protection de l'environnement.

Page 16

Remarques terminales :

A la veille de la Conférence de Rio on peut penser que, même si on allait vers un simple renforcement du PNUE, ce qui est l'hypothèse la plus probable, l'OME finira par voir le jour parce que les événements l'imposeront.

Sans doute faudra-t-il quelques années pour que l'OME soit véritablement en route, mais ce qui compte surtout c'est ce que seront effectivement ses missions et ses moyens.

L'OME n'est pas un remède miracle pour arrêter la dégradation de l'environnement mais c'est un moyen institutionnel qui est devenu et qui deviendra de plus en plus nécessaire puis vital.

Les conférences à venir seront-elles celles de « la résignation, vertu du malheur » ou celles du courage ? « Il faut commencer par le commencement et le commencement de tout c'est le courage ».[11]

[1] Groupe de travail informel sur la transformation du PNUE en ONU. Résumé de la présidence. Mission permanente de la France aux Nations Unies, 8 mars 2005, document de 10 pages.

(2) Position commune des ONG au sujet d'une OME, mars 2004, document de 5 pages.

[3] Esty Daniel, Université de Yale, vers une OME ?
<http://www.courrierdelaplanete.org/55/article1.php>

[4] Texte d'ONG, Créons l'OME, l'environnement n'est pas une marchandise, Bulletin Réagir, juillet 2003, 4 pages

[5] Lavieille Jean-Marc, Droit international de l'environnement, Ellipses, 3^{ème} édition, 2010, p123

[6] Idem, p153

[7] Voir groupe de travail cité en note 1

[8] Sur les difficultés des sanctions en DIE voir Lavieille, DIE , déjà cité, p139

[9] Beurier Jean-Pierre, Droit international de l'environnement, Pedone, 4^{ème} édition, 2010 p557

[10] Tabrizi Ben Salah, Institutions internationales, Armand Colin, 2001, p377-408

[11] Les deux citations sont respectivement de Tchekhov Anton et de Jankélévitch Vladimir.