



**Conseil d'administration
du Programme des
Nations Unies pour
l'environnement**

Distr. : Générale
23 février 2004

FRANÇAIS
Original : ANGLAIS

**Huitième session extraordinaire du Conseil d'administration/
Forum ministériel mondial sur l'environnement**
Jeju (République de Corée), 29-31 mars 2004
Point 7 de l'ordre du jour provisoire*

Gouvernance internationale en matière d'environnement

**Document de synthèse sur la question relative à la composition
universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur
l'environnement du Programme des Nations Unies pour
l'environnement**

Présenté par le Directeur exécutif

Le Directeur exécutif a l'honneur de soumettre en annexe à la présente note un document de synthèse sur la question relative à la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du Programme des Nations Unies pour l'environnement. Il a au départ été publié en tant que document UNEP/IEG/UM/1/1 daté du 16 juin 2003 et distribué à tous les gouvernements accompagné d'une lettre du Directeur exécutif sollicitant leurs avis sur cette question.

* UNEP/GCSS.VIII/1.

Annexe

Composition universelle du conseil d'administration/forum ministériel mondial sur l'environnement du programme des nations unies pour l'environnement

I. Historique

1. Lors de la création du Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Assemblée générale, poussée par le fait qu'elle était consciente de «la nécessité d'élaborer d'urgence, dans le cadre des organismes des Nations Unies, des arrangements institutionnels permanents pour la protection et l'amélioration de l'environnement», a, dans sa résolution 2997 (XXVII) en date du 15 décembre 1972, décidé de créer un Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement, composé de 58 membres élus par l'Assemblée générale pour trois ans sur la base suivante : 16 sièges pour les Etats d'Afrique; 13 sièges pour les Etats d'Asie; six sièges pour les Etats d'Europe orientale; dix sièges pour les Etats d'Amérique latine; et 13 sièges pour les Etats d'Europe occidentale et autres Etats.

2. Dans la même résolution, l'Assemblée générale a décidé que le Conseil d'administration ferait rapport chaque année à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social, lequel transmettra à l'Assemblée les observations que ces rapports appellent de sa part, notamment en ce qui concerne les questions de coordination et la relation entre les politiques et programmes relatifs à l'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies et les politiques et priorités générales dans les domaines économique et social. Cette fonction dévolue au Conseil économique et social est conforme à l'article 64 de la Charte des Nations Unies, en vertu duquel il a pour tâche de recevoir des rapports réguliers des institutions spécialisées et d'orienter à l'échelle du système la coordination et l'intégration des volets des politiques et programmes des Nations Unies touchant l'environnement et le développement. La relation entre le Conseil d'administration du PNUE et le Conseil économique et social a été affinée par la décision 1995/207 en date du 10 février 1995 prise par ce dernier, dans laquelle le Conseil a décidé que «lorsqu'il examinerait, à sa session de fond de 1995, le rapport de la Commission des établissements humains sur les travaux de sa quinzième session et le rapport du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement sur les travaux de sa dix-huitième session, il n'élaborerait pas de nouvelle proposition à leur sujet, sauf s'ils contiennent des recommandations précises appelant une décision de sa part ou des propositions touchant des questions relatives à la coordination des travaux de ces organes». Lors de ses sessions ultérieures, le Conseil économique et social a simplement pris note des rapports du Conseil d'administration du PNUE sans prendre aucune mesure.

3. Depuis sa création, l'évolution qu'a eu le PNUE lui a permis de relever les défis croissants posés par la protection de l'environnement à l'échelle de la planète et les décisions du Conseil d'administration ont favorisé l'établissement d'un certain nombre d'accords multilatéraux sur les questions environnementales internationales. La Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de 1992 (Sommet planète Terre) et les conventions mondiales sur l'environnement adoptées à cette occasion et au fil des années qui se sont succédées ont, dans la perspective du développement durable, ajouté de nouveaux éléments au mandat et aux fonctions du PNUE.

4. Pour refléter ces changements, le Conseil d'administration du PNUE, dans la Déclaration de Nairobi sur le rôle et le mandat du Programme des Nations Unies pour l'environnement¹ adoptée par sa décision 19/1 du 7 février 1997, a déclaré que le PNUE devait jouer le rôle de chef de file en ce qui concerne l'environnement en arrêtant les mesures en faveur de l'environnement mondial, en favorisant de façon cohérente la concrétisation de la dimension environnementale du développement durable au sein du système des Nations Unies et en étant la voix autorisée des défenseurs de l'environnement mondial. A cet effet, le Conseil a décidé d'améliorer la structure de gouvernance du PNUE et a, dans cette optique, souligné que le PNUE devrait constituer un lieu privilégié d'élaboration de politiques et de prise de décisions à l'échelle mondiale pour les ministres et les hauts fonctionnaires gouvernementaux chargés des questions environnementales. La Déclaration a été entérinée par l'Assemblée générale dans sa résolution S-19/2 en date du 28 juin 1997, adoptée lors de l'examen décennal des résultats du Sommet planète Terre.

5. Dans le cadre de l'initiative concernant la réforme de l'ONU baptisée «Rénover l'Organisation des Nations Unies» lancée par le Secrétaire général en 1998, l'Assemblée générale, ayant examiné la recommandation de l'Equipe spéciale des Nations Unies sur l'environnement et les établissements humains mise sur pied par le Secrétaire général, a adopté la résolution 53/242 en date du 28 juillet 1999. Dans ladite résolution, l'Assemblée générale prenait note avec satisfaction de la proposition tendant à ce qu'un forum mondial sur l'environnement ait lieu chaque année au niveau ministériel, ce forum étant constitué par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement les années où celui-ci tient une session ordinaire et le forum tenant lieu de session extraordinaire du Conseil d'administration les autres années. Il permettrait aux participants d'examiner les questions importantes et nouvelles de politique générale qui se posent dans le domaine de l'environnement, compte dûment tenu, entre autres, de la nécessité d'assurer le fonctionnement efficace des mécanismes de gouvernance du PNUE, ainsi que des incidences financières éventuelles.
6. La sixième session extraordinaire du Conseil d'administration, tenue à Malmö (Suède) en mai 2000, a constitué le premier Forum ministériel mondial sur l'environnement. Le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement a adopté la Déclaration ministérielle de Malmö² le 31 mai 2000. Evoquant le processus préparatoire au Sommet mondial pour le développement durable qui devait se tenir prochainement, les ministres soulignaient dans la Déclaration que le Sommet mondial devait examiner comment renforcer considérablement les structures institutionnelles pour une gestion environnementale internationale fondée sur une évaluation des besoins futurs, afin de disposer d'une architecture institutionnelle à même de répondre efficacement aux diverses et nombreuses menaces qui se posent à l'environnement dans un monde de plus en plus interdépendant. Le rôle du PNUE à cet égard devrait être renforcé et sa base financière élargie et rendue plus prévisible.
7. Conformément à cet objectif, le Conseil d'administration du PNUE, à sa vingt et unième session, a, par sa décision 21/21 du 9 février 2001, créé le Groupe intergouvernemental de ministres ou de représentants de ministres à composition non limitée sur la gouvernance internationale en matière d'environnement pour procéder à une analyse pragmatique détaillée des faiblesses institutionnelles actuelles, ainsi que des besoins et options futures en matière de renforcement de la gestion internationale de l'environnement, y compris le financement du PNUE. Le Groupe intergouvernemental à composition non limitée de ministres ou de leurs représentants s'est réuni à quatre reprises entre avril et décembre 2001 afin de se pencher sur ces questions et les conclusions auxquelles il a abouti ont été présentées au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, à sa septième session extraordinaire.
8. A sa septième session extraordinaire, tenue à Cartagena (Colombie) en février 2002, le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement a, par sa décision SS.VII/1 du 15 février 2002 sur la gestion internationale de l'environnement, adopté le rapport du Groupe intergouvernemental de ministres ou de représentants de ministres à composition non limitée sur la gouvernance internationale en matière d'environnement institué en vertu de sa décision 21/21. Le rapport énonçait comme suit :

«Le processus de gouvernance internationale en matière d'environnement a mis en lumière la nécessité d'un forum de politiques environnementales de haut niveau qui constituerait l'une des pierres angulaires de tout véritable système de gouvernance internationale en matière d'environnement. A cette fin, il faudrait utiliser plus efficacement le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, tant pour promouvoir la coopération internationale dans le domaine de l'environnement que pour donner de grandes directives et orientations, définir les priorités environnementales sur le plan mondial et formuler des recommandations, conformément aux alinéas a) et b) du paragraphe 2 de la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale. Cela devrait se faire dans le plein respect de l'autonomie juridique et des structures administratives propres à d'autres entités, et serait conforme au mandat donné par l'Assemblée générale au Conseil d'administration du PNUE dans la résolution 2997 (XXVII), dont les alinéas b) et c) du paragraphe 2 stipulent que le Conseil d'administration doit fournir des directives générales pour l'orientation et la coordination des programmes relatifs à l'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies, en suivre la mise en œuvre et en évaluer l'efficacité. Cette approche pourrait être mise en œuvre grâce à une série de mesures telles que celles proposées ci-après :

«a) Il faudrait assurer une participation universelle des Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et des membres de ses institutions spécialisées aux travaux du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement. La question de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement est à la fois importante et complexe et devrait être examinée dans le contexte plus large des préparatifs du Sommet mondial pour le développement durable et réexaminée à la vingt-deuxième session du Conseil d'administration/Forum ministériel sur l'environnement, sur la base des résultats du Sommet [...]».

9. En son paragraphe 140, le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable³ se penche sur la consolidation du cadre institutionnel du développement durable au niveau international. Au sous-alinéa d), le Plan énonce comme suit :

«La communauté internationale devrait appliquer pleinement la décision relative à la gestion internationale de l'environnement que le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement a adoptée à sa septième session extraordinaire et inviter l'Assemblée générale, à sa cinquante-septième session, à étudier la question importante et complexe de l'ouverture à tous les Etats Membres du Conseil d'administration du PNUE/Forum ministériel mondial pour l'environnement.»

II. Exposé des points

10. La question de l'ouverture à tous les Etats Membres du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement peut-être considérée à partir des éclairages suivants, à savoir notamment :

- a) Sa légalité : une participation universelle des Etats Membres peut-elle être assurée dans les limites du cadre juridique de l'Organisation des Nations Unies;
- b) Sa légitimité : les divergences de fond qui surgissent entre une participation universelle et une participation limitée de 58 membres élus, s'agissant de la légitimité de la procédure et des résultats du processus décisionnel du Conseil d'administration/Forum ministériel sur l'environnement;
- c) Ses implications pratiques et financières : les conséquences pratiques et financières de la participation universelle des Etats Membres.

11. Aux fins du présent document, on entend par «composition universelle», l'ouverture de la qualité de membre du Conseil à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, aux membres des institutions spécialisées ou de l'Agence internationale de l'Energie atomique (AIEA), suivant la pratique en usage à l'ONU. Dans un souci de concision, on a ci-dessous employé les termes «Etats Membres de l'ONU», qui seront également interprétés comme incluant les membres des institutions spécialisées et de l'AIEA.

A. Légalité

12. En son article 22, la Charte des Nations Unies dispose que : «l'Assemblée générale peut créer les organes subsidiaires qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.»

13. De la même manière, l'article 96 du règlement intérieur de l'Assemblée générale stipule que : «l'Assemblée générale peut créer les commissions qu'elle juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions». Les grandes commissions de l'Assemblée générale qui ont ainsi été créées sont énumérées à l'article 98. S'agissant de leur composition, l'article 100 énonce que : «chaque membre peut être représenté par une personne à chacune des grandes commissions, ainsi qu'à toute autre commission qui peut être créée et à laquelle tous les membres ont le droit d'être représenté. Il peut aussi affecter à ces commissions des conseillers, conseillers techniques, experts ou personnes de catégorie analogue.»

14. L'article 161 du règlement intérieur de l'Assemblée générale, se référant à l'article 22 de la Charte, stipule que : «les articles relatifs à la procédure des commissions de l'Assemblée générale, ainsi que les articles 45 et 60, sont applicables à la procédure de tout organe subsidiaire, à moins que l'Assemblée ou l'organe subsidiaire n'en décide autrement».

15. En application de ces articles, l'Assemblée générale a créé divers de ses organes subsidiaires en leur assurant une composition universelle, notamment la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) et la Commission du désarmement, qui toutes deux sont des organes subsidiaires de l'Assemblée générale à composition universelle (résolution 1995 (XIX) et résolution S-10/2 de l'Assemblée générale en date du 30 décembre 1964 et du 30 juin 1978, respectivement). Les membres de la CNUCED sont des Etats Membres de l'ONU. La Commission du désarmement est composée de tous les Etats Membres de l'ONU et a succédé à l'organe à composition limitée créé par l'Assemblée générale par sa résolution 502 (VI) en date du 11 janvier 1952.

16. Le Conseil d'administration étant un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, il n'y a aucun empêchement juridique au fait qu'il ait une composition universelle ou que l'on en modifie la composition actuelle. Sans rien enlever au mandat général assigné au PNUE dans sa résolution 2997 (XXVII), l'Assemblée générale a toutefois limité le nombre de ses membres à 58, le considérant à l'évidence plus comme un organe exécutif créé pour définir l'orientation générale des activités financées par le Fonds pour l'environnement que comme un forum mondial représentatif sur les questions d'environnement à l'échelle mondiale. Vu l'évolution du rôle et du mandat du PNUE au cours des trois dernières décennies, on pourrait à juste titre indiquer qu'il s'est opéré une dérive radicale de l'hypothèse de base sous-tendant cette notion initiale. En outre, depuis la création du Forum ministériel mondial sur l'environnement, qui a été juridiquement institué pour faire office d'entité analogue au Conseil d'administration, et ayant présent à l'esprit que les Etats Membres ont fait valoir que le Forum ministériel mondial sur l'environnement devrait avoir une composition universelle (comme indiqué dans la décision SS.VII/1 du Conseil d'administration, adoptée à Cartagena le 15 février 2002), la question du réexamen de la composition officielle du Conseil d'administration/Forum ministériel sur l'environnement dans le cadre de la consolidation de la gouvernance internationale en matière d'environnement est devenue importante.

17. Qui plus est, d'autres évolutions plus récentes touchant les arrangements institutionnels au sein du PNUE et ceux intervenus dans des secteurs connexes, notamment concernant le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT), ont eu une incidence sur cette question. Au sein du PNUE, le Comité des représentants permanents a été institué par le Conseil d'administration en tant qu'organe subsidiaire à composition universelle, ce qui permet aux Etats Membres de l'ONU et aux membres des institutions spécialisées de devenir membres. Cela vaut également pour ONU-HABITAT, où la Commission des Nations Unies sur les établissements humains a créé un Comité des représentants permanents en tant qu'organe subsidiaire à composition universelle. Le besoin se fait de plus en plus sentir que de tels comités aient une représentation plus inclusive, transparente et démocratique au sein des forums intergouvernementaux sur les questions mondiales d'environnement. Dans un autre domaine connexe, le Forum des Nations Unies sur les forêts a été créé par le Conseil économique et social en tant qu'organe subsidiaire à composition universelle.

18. Il convient également de noter que la composition des organes subsidiaires de l'Assemblée générale ou du Conseil économique et social répond à la situation spécifique des organes respectifs, y compris l'évolution de leurs fonctions et mandat, et il est par conséquent nécessaire d'examiner quel est le soubassement dans chaque cas. C'est ainsi que la composition du Comité de l'information, qui a été initialement créé par l'Assemblée générale à travers sa résolution 33/115C en date du 19 décembre 1978 en tant que Comité chargé d'examiner les politiques et activités de l'ONU en matière d'information, a été élargie, le nombre de ses Etats Membres étant porté de 41 à 98 en raison de l'évolution intervenue depuis sa création. En revanche, l'Assemblée générale, par sa résolution 48/162 en date du 20 décembre 1993, a transformé les organes directeurs du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), du Fonds des Nations Unies pour les activités de population (FNUAP) et du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) en organes exécutifs chargés d'assurer l'appui intergouvernemental et la supervision des activités de chaque fonds ou programme, qui sont soumis à l'autorité du Conseil économique et social, en les dotant de 36 membres chacun.

19. Le Forum des Nations Unies sur les forêts cité plus haut, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil économique et social à composition universelle, est un autre exemple. D'une manière générale, comme l'Assemblée générale l'a souligné dans sa résolution 46/235 en date du 13 avril 1992 concernant le cadre de la restructuration et de la revitalisation des organes subsidiaires dans les domaines économique et social et les domaines connexes, «la même conception uniforme de la restructuration et de la revitalisation ne saurait s'appliquer à tous les organes subsidiaires. Chaque organe doit être envisagé en soi, dans le cadre d'un processus ouvert et approfondi». La question de la composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE devrait être étudiée en soi, en se basant sur ses éléments d'appréciation tout à fait particuliers.

B. Légitimité

20. Au cours des trois dernières décennies, les questions d'environnement de portée mondiale sont devenues des volets essentiels inscrits dans les priorités politiques et économiques que se sont assignés au niveau national tous les pays. Une importance considérablement plus grande est aujourd'hui accordée aux questions d'environnement dans les débats qui se déroulent au sein des principaux organes des Nations Unies, notamment l'Assemblée générale. Dans le même temps, on a reconnu qu'il est fondamental que ces processus soient aussi largement représentatifs que possible, et prévoient des mécanismes démocratiques, transparents et participatifs qui permettent d'examiner les questions qui intéressent tous les Etats. A cet effet, l'Assemblée générale a accueilli favorablement la création du Forum ministériel mondial sur l'environnement, constitué par le Conseil d'administration du PNUE. Dans les déclarations de Nairobi et de Malmö, et également dans l'examen décennal des résultats du Sommet planète Terre auquel a procédé l'Assemblée générale et des résultats du Sommet mondial pour le développement durable, un accent particulier a été mis sur le rôle du PNUE dans ce processus, en sa qualité d'agence faisant autorité en matière d'environnement au niveau mondial et de forum international pour les questions mondiales d'environnement.

21. Les dernières sessions du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement ont de fait réuni les représentants de 120 à 140 Etats Membres de l'ONU, chiffre de loin supérieur aux 58 membres du Conseil. Une telle «participation universelle» est devenue de plus en plus courante et les questions de fond de politique générale sont étudiées avec la participation active tant des Etats membres que des Etats non membres, mais le processus de prise de décision est toujours circonscrit aux membres. A l'article 67 du règlement intérieur du Conseil d'administration, il est stipulé que les Etats qui ne sont pas membres du Conseil n'ont pas le droit de vote. Ils peuvent présenter ou parrainer des propositions, mais seuls les membres peuvent demander que ces propositions soient mises au vote. Par ailleurs, malgré l'élargissement de la base des donateurs au Fonds pour l'environnement, avec le versement de contributions de plus de 100 Etats au cours de la dernière décennie, il subsiste cependant une anomalie en ce sens que de nombreux Etats qui ne sont pas membres du Conseil et qui ont versé ces contributions n'ont pas le droit de vote sur les questions liées au budget-programme du PNUE.

22. Avec la multiplication des conventions mondiales sur l'environnement ces dernières années, le renforcement du mandat assigné au PNUE, ainsi que défini dans le chapitre 38 d'Action 21⁴, tendant à ce qu'il assure la coordination au sein des accords multilatéraux sur l'environnement et entre les accords multilatéraux sur l'environnement et les activités du PNUE, a pris beaucoup plus d'importance. La qualité de membre de ces conventions mondiales, notamment celles touchant au changement climatique, à la protection de la couche d'ozone, à la diversité biologique, à la désertification et aux produits chimiques et déchets dangereux, est ouverte à tous les Etats et, pour certaines d'entre elles, la quasi-totalité des membres de l'ONU en sont même membres. Le Programme relatif à la poursuite d'Action 21⁵, adopté par l'Assemblée générale à sa dix-neuvième session extraordinaire, a souligné que le PNUE, conformément aux décisions pertinentes de son Conseil d'administration et en pleine coopération avec les conférences des Parties aux conventions compétentes et leurs organes directeurs, devrait mieux évaluer scientifiquement les corrélations écologiques entre les conventions, recenser les programmes qui comportent des avantages multiples et mieux intéresser le public aux conventions (voir paragraphe 119 du Programme).

23. Dans sa résolution 54/217 en date du 22 décembre 1999, l'Assemblée générale, rappelant le Programme relatif à la poursuite d'Action 21, a souligné qu'il importe de faciliter et d'appuyer le renforcement des liens et de la coordination, tant dans le cadre de chacune des conventions relatives à l'environnement et aux questions connexes qu'entre ces différentes conventions, notamment avec la participation du Programme des Nations Unies pour l'environnement, dans le plein respect du statut des secrétariats des conventions et des prérogatives décisionnelles des conférences des parties aux conventions concernées. Dans la résolution 55/198 en date du 20 décembre 2000, l'Assemblée générale a engagé les conférences des parties et les secrétariats de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, de la Convention sur la diversité biologique et de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dans les pays gravement touchés par la sécheresse et/ou la désertification, en particulier en Afrique, ainsi que d'autres conventions internationales relatives à l'environnement et au développement durable, de même que les organisations compétentes, et tout spécialement le Programme des Nations Unies pour l'environnement, y compris, selon qu'il conviendra, dans le cadre du Groupe de la gestion de l'environnement, à poursuivre leurs travaux visant à renforcer leur complémentarité, dans le plein respect du statut des secrétariats des conventions et des prérogatives décisionnelles autonomes des conférences des parties aux conventions concernées, à resserrer leur coopération pour favoriser les progrès dans la mise en œuvre desdites conventions aux niveaux international, régional et national, et à faire rapport à ce sujet à leurs conférences des parties respectives.

24. Etant donné que les progrès dans le renforcement de cette complémentarité dépendent directement de la volonté politique des Etats membres de l'ONU et des Parties aux conventions compétentes, il y aurait lieu d'examiner si l'adoption du principe régissant la participation aux forums décisionnels respectifs permettrait de faire en sorte que les décisions aient le même poids et soient appuyées par tous.

C. Implications pratiques et financières

25. Une telle composition universelle aurait certaines implications sur les plans pratiques et financiers, comme exposé dans les sous-sections qui suivent.

1. Assemblée générale

26. Ainsi qu'il est réaffirmé dans la Déclaration du millénaire de l'Organisation des Nations Unies, l'Assemblée générale a un rôle central en tant que principal organe délibérant et représentatif de l'Organisation des Nations Unies. En son paragraphe 143, le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable énonce que :

«L'Assemblée générale des Nations Unies devrait faire du développement durable un élément essentiel du cadre général des activités de l'ONU, surtout lorsqu'il s'agit d'atteindre les objectifs de développement internationalement convenus, notamment dans la Déclaration du millénaire, et de définir des orientations politiques relativement à l'application d'Action 21 et à son examen.»

27. Dans cette optique, il faudrait se poser la question de savoir si la différence de représentation, soit 58 membres élus soit une composition universelle, permettrait au Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE de jouir d'un plus large appui et d'avoir la maîtrise des décisions prises en vue de s'attaquer aux questions d'environnement ayant une incidence à l'échelle mondiale, ce qui à son tour renforcerait le rôle de l'Assemblée générale.

2. Conseil économique et social

28. Dans sa résolution 2997 (XXVII), l'Assemblée générale a décidé que le Conseil d'administration ferait rapport chaque année à l'Assemblée générale par l'intermédiaire du Conseil économique et social, lequel transmettra à l'Assemblée les observations que ces rapports appellent de sa part, notamment en ce qui concerne les questions de coordination et la relation entre les politiques et programmes relatifs à l'environnement dans le cadre des organismes des Nations Unies et les politiques et priorités générales dans le domaine économique et social.

29. En son paragraphe 144, le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable indique que, conformément aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies et d'Action 21 concernant le Conseil économique et social et aux résolutions 48/162 en date du 28 décembre 1993 et 50/227 en date du 24 mai 1996 de l'Assemblée générale, qui ont réaffirmé que le Conseil était le mécanisme central de coordination des activités des organismes des Nations Unies et des institutions spécialisées et de supervision des organes subsidiaires, en particulier de ses commissions techniques, et afin de promouvoir l'application d'Action 21 en renforçant la coordination à l'échelle du système, le Conseil devrait, entre autres, accroître son rôle dans la supervision de la coordination à l'échelle du système et dans l'intégration équilibrée des volets économiques, sociaux et environnementaux des politiques et programmes des Nations Unies tendant à promouvoir le développement durable. Il devrait organiser l'examen périodique des thèmes de développement durable ayant trait à l'application d'Action 21, notamment le thème des moyens d'application. Le Conseil devrait tirer pleinement parti de ses débats de haut niveau, de ses débats consacrés à la coordination et aux activités opérationnelles et de ses débats généraux pour prendre effectivement en compte les aspects des travaux de l'ONU concernant le développement durable. Dans ce contexte, le Conseil devrait encourager la participation active des grands groupes à ce débat de haut niveau et aux travaux de ses commissions techniques compétentes, conformément aux articles pertinents de son règlement intérieur. Il devrait faire en sorte d'améliorer la coordination, la complémentarité et l'efficacité des activités de ses commissions techniques et autres organes subsidiaires ayant un rapport avec l'application d'Action 21.

30. Il y a lieu de se demander si une composition universelle du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE lui assurerait un appui plus large, rendrait les décisions qu'il prend pour s'attaquer aux problèmes d'environnement mondiaux plus inclusives, rendrait leur maîtrise plus transparente et renforcerait leurs liens avec les autres dimensions du développement durable. Ces considérations seraient à leur tour examinées eu égard au rôle de coordination générale prévu pour le Conseil économique et social. En outre, cela ne limiterait aucunement la relation technique ou opérationnelle entre le Conseil économique et social et tout organe des Nations Unies ayant une plus large composition que le Conseil (comme c'est le cas à l'évidence de la CNUCED par exemple). La relation qui existe entre le Conseil économique et social et le PNUE ne serait donc pas compromise du fait de la modification de la composition du Conseil d'administration du PNUE.

3. Commission du développement durable

31. Après le Sommet Planète Terre, l'Assemblée générale, dans sa résolution 47/191 en date du 22 décembre 1992, a prié le Conseil économique et social de créer, à un niveau élevé, une commission du développement durable en tant que commission technique du Conseil, conformément aux dispositions de l'article 68 de la Charte des Nations Unies. En conséquence, le Conseil économique et social, dans sa résolution 1993/207 du 12 février 1993, a créé la Commission du développement durable en tant que commission technique du Conseil dont les fonctions sont énumérées dans les paragraphes 3 à 5 de la résolution 47/191 de l'Assemblée générale. Dans la même résolution, le Conseil a également décidé que la Commission devrait être constituée de représentants de 53 Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres de ses institutions spécialisées élus pour un mandat de trois ans en fonction de la répartition des sièges fixée dans la résolution.

32. Le Plan d'application du Sommet mondial pour le développement durable énonce en outre en ses paragraphes 145 et 146 que :

«La Commission du développement durable devait demeurer l'organe de haut niveau du système des Nations Unies chargé du développement durable et continuer à servir de cadre à l'examen des questions touchant à l'intégration des trois aspects du développement durable. Si le rôle, les fonctions et le mandat de la Commission tels qu'ils sont définis dans les chapitres pertinents d'Action 21 et ont été adoptés par l'Assemblée générale dans sa résolution 47/191 restent pertinents, il faudrait néanmoins les renforcer en tenant compte du rôle des institutions et organisations intéressées de manière notamment que la Commission examine et suive les progrès accomplis dans l'application d'Action 21 et veille à la cohérence de l'application de cet instrument et des initiatives et partenariats connexes.»

«Dans ce contexte, la Commission devrait axer davantage ses travaux sur des mesures d'action concrète à tous les niveaux, telles que la promotion et la facilitation de l'établissement de partenariats entre les gouvernements, les organisations internationales et d'autres parties prenantes à l'application d'Action 21.»

33. En tant que principale organisation du système des Nations Unies s'occupant d'environnement, le PNUE contribue essentiellement dans ses travaux à la dimension environnementale du développement durable. Il serait utile de déterminer si les vues exposées par le Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE seraient plus inclusives et représentatives de tous les Etats Membres, et, si tel était le cas, si cela renforcerait l'efficacité des travaux de la Commission du développement durable du fait que davantage d'Etats Membres feraient leur les initiatives et décisions touchant à l'environnement. Le PNUE et la Commission du développement durable ont chacun des mandats clairs et distincts convenus au niveau intergouvernemental et une relation technique fondée sur les décisions intergouvernementales appelant le PNUE à assurer la dimension environnementale aux travaux de la Commission du développement durable. Si le PNUE est un organe subsidiaire de l'Assemblée générale, la Commission du développement durable est quant à elle un organe subsidiaire du Conseil économique et social et les critères régissant leurs compositions respectives ne sont pas liés. Tout comme pour le Conseil économique et social, une modification de la composition du Conseil d'administration/Forum ministériel sur l'environnement du PNUE ne compromettrait donc pas également sa relation avec la Commission du développement durable.

4. Implications financières

34. Conformément à la résolution 2997 (XXVII) de l'Assemblée générale, les coûts encourus pour assurer le service des réunions du Conseil d'administration sont imputés sur le budget ordinaire de l'ONU. Puisque les sessions du Conseil d'administration avaient été conçus pour prendre en compte la participation des Etats non membres aussi bien que des Etats membres, on ne prévoit pas que la modification de la composition du Conseil, qui de 58 membres passerait à une participation universelle, aurait pour effet d'accroître les coûts encourus pour assurer le service des sessions du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement. Ces coûts seraient en principe liés à la production et la distribution de documents, aux services d'interprétation, aux installations des conférences, pour ne citer qu'eux. Etant donné qu'en application du règlement intérieur du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, la documentation est déjà distribuée aux Etats Membres de l'ONU, son volume demeurerait dans l'ensemble le même et peu de coûts additionnels, si tant est qu'il y en ait, sont prévus. De même, des services d'interprétation sont fournis pour les réunions du Conseil d'administration/Forum ministériel sur l'environnement dans toutes les langues de l'ONU et aucun coût additionnel ne devrait être encouru à cet égard. Les installations de conférences utilisées actuellement tant par le PNUE que par ONU-HABITAT se sont révélées adéquates pour les réunions des organes tels que les conférences des parties à la Convention sur la diversité biologique et la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction et, en conséquence, l'élargissement de la composition ne posera en principe aucun problème logistique.

35. L'appui financier destiné à couvrir les frais de voyage des représentants des pays en développement n'est pas obligatoire mais il a par le passé été assuré en imputant sur les fonds d'affectation spéciale du PNUE, alimentés par des contributions volontaires, et non sur le budget ordinaire de l'ONU. Cet appui financier dégagé sur des ressources extrabudgétaires a été octroyé aux ministres et chefs de délégation tant des Etats membres que des Etats non membres du Conseil. L'élargissement de la composition du Conseil à tous les Etats membres de l'ONU ne changerait donc pas sensiblement les arrangements existants relatifs au financement des frais de voyage, étant donné que tous les pays qui demandent à bénéficier d'un tel appui reçoivent déjà un traitement égal sur la base des ressources extrabudgétaires disponibles. Cet appui continuera à être octroyé en prélevant sur les contributions volontaires qui sont versées, lesquelles constituent les ressources extrabudgétaires.

5. Organisation des sessions

36. Pour l'heure, conformément au règlement intérieur du Conseil d'administration, les notifications des sessions du Conseil d'administration ainsi que tous les documents officiels du Conseil d'administration sont distribués en bonne et due forme à tous les Etats Membres de l'ONU par les canaux officiels de communication. Conformément à l'article 7 du règlement intérieur, le Directeur exécutif est tenu de faire connaître la date de la 1^{ère} séance de chaque session du Conseil d'administration à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. L'article 64 stipule que le secrétariat distribue à tous les Etats membres du Conseil d'administration et à tous autres participants à la session les textes des résolutions, recommandations et autres décisions officielles adoptées par le Conseil d'administration, ses comités de session et ses autres organes subsidiaires. En vertu du même article, le secrétariat est tenu de distribuer les textes imprimés de ces résolutions, recommandations et autres décisions officielles, ainsi que celui des rapports du Conseil d'administration à l'Assemblée générale, après la clôture de la session, à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. Par voie de conséquence, une modification de la composition du Conseil n'occasionnerait pas un alourdissement de la charge liée à la distribution des documents.

37. Les procédures permettant de prendre la décision de tenir une session extraordinaire, ou de changer la date d'une session, pourraient demeurer identiques ou être modifiées par les Etats Membres, si besoin est. Ces changements, s'ils s'avèrent nécessaires, pourraient être opérés lorsque le règlement intérieur du Conseil d'administration serait modifié pour permettre une composition universelle, si une telle composition est acceptée. Tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ont actuellement le droit de demander la tenue de sessions extraordinaires et de proposer l'inscription de questions à l'ordre du jour des sessions ordinaires en vertu du paragraphe 2 a) de l'article 5 et de l'article 9.

38. Dans le processus préparatoire aux sessions du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement, le Comité des représentants permanents, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil d'administration, prépare, conformément à la décision 19/32 du 4 avril 1997 du Conseil d'administration, les projets de décisions qui seront soumis au Conseil. Etant donné que la qualité de membre du Comité des représentants permanents est déjà ouverte à tous les Etats Membres de l'ONU, les modalités de préparation des projets de décisions ne changeront pas.

39. Les installations des conférences dont dispose l'Office des Nations Unies à Nairobi se sont révélées adéquates pour les sessions ordinaires du Conseil, en offrant un nombre suffisant de sièges pour tous les membres du Conseil ainsi que pour les Etats non membres (respectivement quatre et deux par délégation). Le seul changement nécessaire, en cas d'ouverture du Conseil à tous les Etats Membres, serait d'assurer le même nombre de sièges à toutes les délégations.

6. Conduite des débats

40. Le changement le plus notable résultant de la composition universelle du Conseil est que chaque Etat Membre de l'ONU deviendrait également ainsi un membre du Conseil d'administration, avec droit de vote, et partant pourrait, en jouissant de la plénitude de ses droits, participer au processus décisionnel. C'est à ce niveau que l'on s'écarte de la procédure actuelle, dans le cadre de laquelle seuls les 58 membres du Conseil d'administration sont autorisés à voter, plus des deux-tiers de tous les Etats Membres de l'ONU se trouvant ainsi privés de ce droit. Plus de 100 ministres ont pris part à chacune des sessions du Forum ministériel sur l'environnement constitué avec le Conseil d'administration et ont participé au débat de politique générale sur les questions mondiales d'environnement. En vertu des articles en vigueur, près de la moitié de ces ministres ne serait toutefois pas en mesure de participer au processus proprement dit de prise des décisions, de présentation des propositions, d'adoption des décisions ou de vote.

41. L'article 67 du règlement intérieur du Conseil d'administration dispose que les Etats qui ne sont pas membres du Conseil peuvent présenter des propositions, mais celles-ci ne peuvent être mises au voix qu'à la seule demande des membres du Conseil d'administration. Cette limitation disparaîtrait si tous les Etats jouissaient de droits égaux en leur qualité de membres du Conseil.

42. L'ouverture à la composition universelle nécessiterait que l'on modifie certaines dispositions du règlement intérieur du Conseil d'administration, notamment le quorum devant être atteint pour les réunions. La plupart des articles demeureront cependant valides.

D. Processus

43. Dans son Plan d'application, le Sommet mondial pour le développement durable a invité l'Assemblée générale à examiner, lors de sa cinquante-septième session, la question de l'ouverture à tous les Etats Membres du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement du PNUE.

44. L'Assemblée générale des Nations Unies, aux paragraphes 3 et 4 de sa résolution 57/251 du 20 décembre 2002, a rappelé la décision prise au Sommet mondial pour le développement durable d'appliquer pleinement les dispositions de la décision SS.VII/1 sur la gouvernance internationale en matière d'environnement, adoptée par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement à sa septième session extraordinaire, et a invité les Etats membres, le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement et les organes compétents des Nations Unies à présenter au secrétariat des observations écrites sur la question importante et complexe de l'ouverture à tous les Etats membres du Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour l'environnement/Forum ministériel mondial sur l'environnement, y compris sur ses incidences juridiques, politiques, institutionnelles et à l'échelle du système, et a prié le Secrétaire général de présenter pour examen, avant sa soixantième session, un rapport comprenant ces observations.

45. En examinant les résultats du Sommet mondial et leurs implications pour les travaux du PNUE et en application de sa décision SS.VII/1 du 15 février 2002, le Conseil d'administration a également examiné les progrès accomplis dans la mise en œuvre de ces résultats pour ce qui est de la gouvernance internationale en matière d'environnement. Le Conseil d'administration, à la partie I de sa décision 22/17, du 7 février 2003, a pris acte de l'invitation susvisée de l'Assemblée générale. Dans le cadre de l'application du paragraphe 4 de la résolution 57/251, le Conseil d'administration a prié le Directeur exécutif d'inviter les gouvernements à présenter des observations écrites sur la question d'ici au 31 octobre 2003, et de présenter un rapport tenant compte des observations faites par les gouvernements à la huitième session extraordinaire du Conseil d'administration/Forum ministériel mondial sur l'environnement en 2004, pour examen.

¹ UNEP/GC.19/1, annexe.

² UNEP/GCSS.VI/1, annexe.

³ *Rapport du Sommet mondial pour le développement durable, Johannesburg (Afrique du Sud)*, 26 août-4 septembre 2002 (publication des Nations Unies, numéro de vente F.03.II.A.1), chapitre I, résolution 2, annexe.

⁴ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Rio de Janeiro, 3-14 juin 1992*, A/CONF.151/26.Rev.1 (Vol.I et Vol.I/Corr.1, Vol.II, Vol.III et Vol.III/Corr.1) (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.93.I.8 et rectificatifs), Vol.I : Résolutions adoptées par la Conférence, résolution 1, annexe II.

⁵ Résolution S-19/2, annexe.