

LA CHARTE DES NATIONS UNIES

Commentaire article par article
sous la direction de

Jean-Pierre COT et Alain PELLET

Secrétaire de la rédaction :

Mathias FORTEAU

Préfaces de
Kofi ANNAN
et **Javier PEREZ de CUELLAR**

Tome II

3^e édition
mise à jour, revue et augmentée dans le cadre du
Centre de Droit international de Nanterre (CEDIN)
à l'occasion du 60^e anniversaire des Nations Unies



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris

ARTICLE 71

Le Conseil économique et social peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence. Ces dispositions peuvent s'appliquer à des organisations internationales et, s'il y a lieu, à des organisations nationales après consultation du Membre intéressé de l'Organisation.

« La participation des organisations non gouvernementales aux travaux des Nations Unies est sûrement une des innovations les plus originales et les plus pleines de promesses de la Charte des Nations Unies ». Cette appréciation formulée par Ph. de SEYNES, Secrétaire général adjoint aux affaires économiques et sociales des Nations Unies en février 1973¹ pose bien le problème à résoudre. Mais si elle éclaire correctement le passé, elle ne projette qu'une lumière insuffisante sur le présent et sur l'avenir. Qu'il y ait eu novation ne fait aucun doute ; que les promesses aient été déjà tenues ou puissent l'être dans un proche avenir reste matière à controverse. Car il ne suffit pas d'entrouvrir une porte pour régler le flux des candidats qui vont se presser à l'entrée ni, à plus forte raison, pour associer efficacement des partenaires privés aux travaux d'une organisation conçue par des Etats et animée par leurs représentants. Les difficultés soulevées par les initiatives du Conseil économique et social dans ce domaine, ainsi que les résultats, pour le moins contrastés, de la coopération entre les ONG et les Nations Unies permettront d'apprécier la portée effective d'une disposition dont les auteurs n'avaient probablement pas soupçonné la force subversive.

I. UNE INITIATIVE NOVATRICE

L'article 71 ne comporte pas seulement une innovation, au sens banal du terme. On peut parler, à son sujet, d'une véritable « novation » dans l'histoire et dans le droit des organisations internationales.

¹ Cité dans la revue *Associations internationales*, 1973, n° 8-9.

Bien que l'initiative privée ait largement devancé celle des gouvernants pour ce qui est de la création d'institutions permanentes au niveau des rapports internationaux¹, les Etats s'étaient jusqu'ici réservé l'essentiel des droits et prérogatives dans l'aménagement des organisations internationales fondées par eux. En dépit de son nom, la Société des Nations n'était qu'une organisation interétatique, et si certaines dispositions du Pacte pouvaient être interprétées comme une vague référence au droit des peuples ou des hommes², les uns et les autres étaient traités, au mieux, comme des objets et non comme des sujets du droit international public. Pour le reste, la structure et le fonctionnement de la Société des Nations reposaient sur l'attribution d'un monopole d'initiative et de décision aux délégués représentant les gouvernements des Etats membres.

Certes, une brèche avait été ouverte dans cette muraille par le statut de l'Organisation internationale du Travail puisque la structure tripartite (représentants des gouvernements, des employeurs et des salariés) des organes délibérants permettait à des délégués d'organismes privés d'accéder au pouvoir délibératif au sein d'une instance internationale. Mais, quel que soit l'intérêt du précédent ainsi créé, le système de l'OIT restait strictement limité au domaine de la réglementation internationale du travail. Partout ailleurs, les agents des gouvernements demeuraient les seuls représentants qualifiés des Etats dans les organisations internationales. Quant à la coopération entre les organisations, qu'il vaudrait mieux qualifier d'intergouvernementales, et les associations privées internationales (ou organisations internationales non gouvernementales), elle était pratiquement inexistante si l'on excepte les contacts limités établis avec les milieux scientifiques par l'entremise de l'Organisation technique de coopération intellectuelle.

La rédaction de la Charte des Nations Unies aurait pu amorcer un changement si les formules du préambule et de la définition des objectifs de la nouvelle Organisation s'étaient traduites par des réformes de structure et de fonctionnement. Les « *peuples des Nations Unies* » sont restés confinés dans le préambule, et les nombreuses références au respect des droits de l'homme figurent parmi les objectifs assignés aux Etats qui sont les seuls à pouvoir bénéficier de la qualité de membres de l'Organisation et dont les délégués sont censés représenter leurs peuples et leurs ressortissants. L'Organisation des Nations Unies reste, comme l'était la Société des Nations et comme le seront les institutions spécialisées de la « famille » des Nations Unies, une organisation

¹ D'après les statistiques établies par l'Union des Associations internationales, on comptait déjà 176 organisations internationales non gouvernementales en 1909.

² Notamment les articles 22 et 23, qui se référaient surtout au sort des populations sous mandat et sous régime colonial.

interétatique et intergouvernementale dans laquelle les organismes privés, nationaux ou internationaux, peuvent difficilement trouver place.

Si l'article 71 constitue, d'une certaine manière, l'exception qui confirme la règle, son intérêt n'est que plus grand puisqu'il instaure une possibilité, limitée mais bien réelle, de coopération entre l'organisation intergouvernementale et le secteur associatif privé. La prudence des auteurs de la Charte se traduit, d'emblée, par un certain nombre de dispositions restrictives dont la plus significative tient au fait que les ONG ne peuvent collaborer, en principe, qu'avec le Conseil économique et social et se trouvent ainsi exclues du traitement des questions « politiques » réservées aux autres organes des Nations Unies. De ce point de vue, le sort réservé au secteur associatif international par les institutions spécialisées et par les organisations régionales sera plus favorable que celui qui découle de l'article 71 de la Charte. Mais la rédaction de cet article laissait au Conseil économique et social une marge d'initiative importante aussi bien en ce qui concerne la désignation de ses interlocuteurs qu'en ce qui touche les modalités de sa collaboration avec eux.

L'objectif de l'article 71 était d'instaurer, à travers le Conseil économique et social, un certain type de relations entre l'ONU et les ONG. En l'absence de tout précédent, il a fallu procéder à un montage juridique pour établir le fondement et les modalités de cette relation inédite. Tel est l'objet des textes successifs adoptés par le Conseil économique et social, le 27 février 1950, le 8 juillet 1951, puis le 25 juin 1968, enfin le 26 juillet 1996¹.

II. LE FONDEMENT DES RELATIONS (OU LE PSEUDO « STATUT CONSULTATIF »)

Le terme de « statut consultatif », couramment utilisé, constitue un abus de langage. Certes, la Charte, en utilisant le terme « ONG » leur accorde une sorte de reconnaissance. Mais l'accès d'une partie, et d'une partie seulement, d'entre elles à la fonction consultative ne vaut pas attribution d'une personnalité juridique. Celle-ci n'existe pas en dehors de l'exercice de la consultation et des limites que les organes des Nations Unies ont fixées à celle-ci.

Le rôle consultatif n'est pas un droit opposable par les ONG aux instances onusiennes, mais un privilège octroyé unilatéralement et discrétionnairement par ces dernières à certaines d'entre elles. Cette faveur est entourée de conditions restrictives (conformité des objectifs

¹ Le texte complet des deux dernières résolutions citées a été publié par la *Revue de l'Union des Associations internationales* (Bruxelles) (*Transnational Associations*), 1968, n° 9 et 1996, n° 6.

avec ceux des Nations Unies, transparence du fonctionnement, indépendance financière, etc.) énumérées par les 15 premiers articles de la résolution de 1996, et elle est révoquée en cas de manquement par l'ONG concernée à ses obligations au regard de la Charte ou même, tout simplement, en raison de la passivité durable (3 ans) dont elle aurait fait preuve dans son activité consultative.

Pour bien apprécier la portée de ces dispositions, il convient de rappeler que « l'octroi, la suspension et le retrait du statut consultatif, de même que l'interprétation des normes et décisions à ce sujet sont exclusivement du ressort des Etats membres, qui exercent cette prérogative par l'intermédiaire du Conseil économique et social et du Comité chargé des Organisations non gouvernementales » (article 15 de la résolution de 1996). Ce dernier est composé de 18 membres élus par le Conseil économique et social, selon une clef de « répartition géographique équitable » qui assure, comme toujours, la protection des minorités idéologiques contre la dictature du nombre.

Autant dire que l'accès à la consultation et aux modalités de son exercice est soumis à un étroit contrôle de la part des Etats, et par suite, à de multiples manœuvres de pression, chantage ou corruption qui affectent souvent l'indépendance d'ONG. Leur infériorité par rapport aux Etats se traduit aussi par l'absence d'immunités accordées à leurs représentants, (contrairement au statut diplomatique dont bénéficient les représentants des Etats), les restrictions d'accès au sein des locaux du siège des Nations Unies, et l'incapacité où se trouve l'ONU de garantir l'accès du territoire d'un Etat membre à une ONG pourvue du statut consultatif.

Ce prétendu « statut » n'est donc pas opposable aux tiers et ne confère que des droits limités à l'intérieur de l'ONU elle-même. En fait, il se résume à l'exercice de la « consultation ».

Encore faut-il bien préciser que celle-ci doit être entendue de façon restrictive. Dès l'origine, les rédacteurs de la Charte avaient pris soin d'écartier le terme de « concertation », initialement retenu, mais lourd d'ambiguïtés. Depuis 1945, les ONG ont mené un rude combat pour briser le carcan dans lequel on les avait enfermées. En vain. Le dernier texte en vigueur, adopté après trois ans de rudes négociations entre le Conseil économique et social et la CONGO (Conférence des Organisations non gouvernementales) rappelle fermement dans son article 18 que :

« La Charte des Nations Unies établit une distinction nette entre la participation sans droit de vote aux délibérations du Conseil économique et social et les consultations. Les articles 69 et 70 n'accordent le droit de participation qu'aux Etats non membres du Conseil et aux Institutions spécialisées. L'article 71, qui s'applique aux organisations non gouvernementales, ne prévoit que des consultations avec ces

organisations. Cette distinction, introduite à dessein dans la Charte, et les dispositions régissant les consultations ne devraient pas accorder aux Organisations non gouvernementales les mêmes droits de participation qu'aux Etats non membres du Conseil et aux Institutions spécialisées appelées à travailler avec l'Organisation des Nations Unies ».

La rigueur de cette disposition est toutefois atténuée par la rédaction plus souple et plus réaliste de l'article 17 : « Le Conseil économique et social peut envisager de revoir, s'il y a lieu, en consultant le Conseil chargé des ONG, les dispositions régissant les consultations dans un sens qui favorise une contribution optimale des ONG aux travaux de l'ONU ».

Seul l'avenir permettra de dire en quoi consiste une « *contribution optimale* », que les ONG appellent certainement de leurs vœux aussi longtemps qu'elles se sentiront trop étroitement encadrées par les Etats sous le régime du statut consultatif. Mais, si elles ont été battues, au moins provisoirement, sur ce terrain, elles ont obtenu des compensations dans l'élargissement et dans l'assouplissement du mécanisme de la consultation.

III. LE MECANISME DE LA CONSULTATION

Faute d'accéder au pouvoir de décision, les ONG se sont battues sans relâche, et avec un certain succès, pour obtenir une meilleure représentativité et un mode de communication mieux approprié à leurs ambitions.

Le problème de la représentation se situe à un double niveau. D'abord, les ONG ont avantage, pour justifier leurs prétentions face aux Etats, à multiplier le nombre des bénéficiaires du « statut consultatif ». Leur pression a été efficace, puisque le nombre des ONG représentées auprès du Conseil économique et social a, toutes catégories confondues, triplé au cours des vingt dernières années:

	1983	2003
Catégorie I	31	131
Catégorie II	239	1197
« Liste »	422	882
	692	2210

(Source : Ecosoc)

NB : A titre de comparaison, le nombre total d'ONG enregistré en janvier 2003 par l'*Annuaire de l'Union des Associations internationales* s'élève à 48 202.

Ensuite, la résolution déjà citée du 24 juillet 1996 comporte des incitations claires à l'élargissement et à la diversification du recrutement :

« En examinant les demandes de statut consultatif, le Comité chargé des ONG devrait autant que possible admettre des organisations de toutes les régions, en particulier de pays en voie de développement, afin de favoriser un juste équilibre géographique et de permettre aux organisations du monde entier d'apporter véritablement leur contribution » (article 5).

« Il conviendrait d'encourager les organisations non gouvernementales de pays en voie de développement à participer davantage aux conférences internationales convoquées par les Nations Unies » (article 6).

« Il conviendrait d'encourager la participation des organisations non gouvernementales de pays en transition économique » (article 7).

Il s'agit, cette fois, d'une diversification qualitative, qui tend à rétablir l'équilibre faussé entre le Nord et le Sud, par suite de l'implantation de la majorité des ONG dans l'hémisphère nord. Mais, dans le même temps, le texte encourage l'admission des Organisations non gouvernementales *nationales*, soumis, jusqu'ici, à l'accord préalable de l'Etat membre concerné. La combinaison de ces deux initiatives aura, on le verra plus loin, des conséquences néfastes dans le domaine de la protection des droits de l'homme.

L'autre stratégie des ONG a été d'étendre non plus le nombre des bénéficiaires mais le champ de la consultation. Les ONG cherchent, en s'appuyant sur l'expérience acquise auprès du Conseil économique et social, à s'infiltrer dans tous les rouages de l'Organisation.

Le régime général de la consultation repose sur la distinction opérée par le Conseil économique et social lui-même entre trois types d'ONG : celles qui ont accès à la catégorie 1, en raison de la nature étendue du champ de leur compétence et de l'expérience dont elles peuvent faire bénéficier, dans plusieurs domaines, le Conseil économique et social, celles qui n'ont, aux yeux du Conseil, qu'une compétence restreinte ou spécialisée (affectées à la catégorie 2) et celles qui, en raison de leur champ d'action limité, n'intéressent qu'épisodiquement les travaux du Conseil (Elles sont inscrites sur la « Liste », selon l'expression consacrée). Seules les premières ont droit la plénitude de la compétence consultative : droit de proposer l'inscription d'une question à l'ordre du jour du Conseil, droit de représentation aux sessions de ce dernier, droit d'y présenter des observations écrites (dans la limite de 2000 mots) et de prononcer, avec l'assentiment du Conseil, des exposés oraux en séance. Les Organisations de la seconde catégorie ne jouissent que d'une partie des prérogatives en question. Quant aux Organisations figurant sur la « Liste », elles ne sont consultées que sur demande du Conseil,

occasionnellement, mais bénéficient, en retour, d'un bon service d'information.

Ces avantages, si chichement accordés aux ONG qu'ils pourraient être interprétés comme autant de marques de défiance à leur égard, sont reconduits quand il s'agit de l'accès aux Commissions et autres organes subsidiaires du Conseil – ce qui est logique. Ce qui l'est moins, c'est d'avoir offert par le même texte à toutes les ONG le droit de participer aux « préparatifs et aux travaux des conférences internationales convoquées par les Nations Unies » (articles 41 et suivants). Bien entendu, les heureux bénéficiaires du « statut consultatif » auront accès de plein droit à ces manifestations. Mais il suffit aux autres de solliciter une accréditation auprès du Secrétariat de la conférence concernée pour être admis à y siéger. Or l'expérience prouve que ces accréditations sont devenues de plus en plus nombreuses avec le temps, au point d'atteindre, dans les grands forums internationaux, des chiffres de l'ordre de la dizaine de milliers. Dans ces conditions, l'octroi du « statut consultatif » est un privilège tout relatif, dont le seul intérêt consiste à la représentation obligée auprès du Conseil économique et social. De toute évidence, ce stade est dépassé, et les ONG n'ont pas renoncé à partir à l'assaut de la forteresse onusienne (et des autres), au nom du principe « démocratique » de parité de représentation avec les gouvernements¹.

Face à cette offensive, le verrou posé par l'article 50 de la résolution de 1996 tiendra-t-il longtemps ? « La conférence et les travaux préparatoires étant de nature intergouvernementale, la participation active d'une Organisation non gouvernementale, tout en étant bienvenue, n'implique pas que cette organisation soit autorisée à participer aux négociations ».

Il est vrai que la collectivité des gouvernements n'est pas prête à rejouer la Nuit du 4 Août ni à céder la place à une « société civile » imaginaire, qui serait fort embarrassée par l'exercice du pouvoir, mais ces rêves sont entretenus par des imprudences rédactionnelles.

IV. LES RESULTATS

Même si l'on exclut, à court terme, des solutions aussi radicales, il vaut la peine de dresser un bilan des évolutions en cours depuis la rédaction de la Charte.

Nul ne saurait contester les progrès accomplis dans le domaine de la coopération entre le Conseil économique et social et les ONG. Celles-ci

¹ A titre de confirmation de cette tendance, v. le communiqué du Secrétariat général de l'ONU publié dans la Revue *Transnational Associations*, 1997, n° 5, p. 288 et le Rapport intitulé « Les Nations Unies et la société civile » (Stanley Foundation, février 1999), *ibid.*, 1999.

ont rendu d'incalculables services dans les secteurs d'activités où l'initiative des Organisations intergouvernementales était paralysée par l'inertie ou la timidité des Etats membres. Particulièrement remarquables sont les prestations accomplies dans le domaine humanitaire ou les innovations dans le domaine normatif : c'est à l'initiative des ONG qu'on doit l'adoption du Traité prohibant l'usage des mines anti-personnelles et, surtout, la rédaction du Traité instaurant la Cour pénale internationale.

Mais, à côté de ces succès, il faut noter la survivance ou l'apparition de zones d'ombre qui hypothèquent les rapports entre l'ONU et les ONG.

La première résulte du laxisme du Secrétariat de l'ONU qui multiplie l'excès du nombre des ONG admises à participer aux conférences intergouvernementales, alors qu'elles ne bénéficient même pas du « statut consultatif ». Il y a là une extension abusive du domaine de l'article 71. Il en résulte que les « Forums » internationaux sont devenus, au fil du temps, de grandes manifestations de masse, qui se tiennent en marge des conférences intergouvernementales (sur l'habitat, le droit des femmes, le racisme, etc.) et où règnent la surenchère verbale et les échanges de propos irresponsables. Cette dérive, elle-même imputable à la complaisance d'une partie des Etats membres, n'est pas de nature à relever la crédibilité des ONG ni, d'ailleurs, celle de l'ONU à qui l'on attribue trop souvent la paternité de propos tenus hors de son enceinte.

La seconde provient de la prolifération récente des ONG nationales qu'on appelle parfois par dérision des « GONGO » (Organisations gouvernementales non gouvernementales) parce qu'elles sont créées et manipulées par des gouvernements aux fins de bénéficier de leur appui dans les organismes chargés de vérifier le respect des droits de l'homme. Les spécialistes de la Commission des droits de l'homme connaissent bien le problème. Déjà, la distribution des sièges au sein de cet organisme (12 pour l'Asie et le Pacifique, 15 pour l'Afrique, 15 pour l'Amérique latine, 10 pour les pays occidentaux et 5 pour les pays de l'Est) incite la politisation des débats et des votes. Mais le soutien accordé par les GONGO's à leurs gouvernements suspectés de violation des droits de l'homme contribue plus encore à fausser le travail de la Commission¹. Mais, pour freiner l'accès des ONG nationales au « statut consultatif », on ne peut compter que sur le bon vouloir des Etats, c'est-à-dire sur peu de chose...

Enfin, une menace sur le sort des ONG provient du Secrétariat de l'ONU lui-même. En juillet 2000, Kofi ANNAN a lancé l'idée d'un « global compact » incluant les grandes sociétés multinationales et les ONG dans un projet de coopération avec les Nations Unies. Ce projet

¹ V. *Le Moniteur des droits de l'homme*, Spécial Commission 2000, n° 49-50, Service international pour les droits de l'homme, Genève.

remet en cause les fondements de l'Organisation et menace les privilèges accordés aux ONG par l'article 71.

Une structure tripartite transformerait l'ONU en une organisation de type corporatiste, où les « intérêts » des firmes l'emporteraient inévitablement sur les « valeurs » incarnées par les ONG. Celles-ci n'ont d'ailleurs pas été consultées sur une réforme de structure qui exigerait pour le moins une révision de la Charte¹.

L'avenir des dispositions de l'article 71 reste incertain. Il dépend d'abord du destin des Nations Unies elles-mêmes, ensuite de l'évolution d'un système associatif international qui n'a jamais été fortement structuré. L'article 71 est un compromis, dont l'équilibre est menacé par son propre succès. Tout en reliant utilement deux versants de l'activité internationale, il est devenu une pomme de discorde, non seulement entre les ONG et les Nations Unies, mais aussi entre les Etats membres, soucieux de ménager leurs privilèges en toutes circonstances mais prêts à manipuler les ONG, et entre les ONG elles-mêmes, qui accumulent souvent frustrations et rivalités.

L'idée d'une « alternative » qui substituerait comme par enchantement la diversité et la complexité de la « société civile »² un monde qui repose encore sur la juxtaposition des Etats souverains relève purement et simplement de l'utopie. Celle d'un véritable « statut » offrant enfin aux ONG les garanties d'indépendance dont elles ont besoin pour assurer leurs fonctions se heurte encore à de nombreux obstacles, internes et externes³.

Les protagonistes sont sans doute appelés à camper longtemps sur leurs positions, faute de pouvoir réduire les tensions inévitables entre deux conceptions différentes de la société internationale.

Marcel MERLE*

*Professeur émérite de l'Université Paris I
(Panthéon-Sorbonne)*

¹ V. A. JUDGE, « The Global Compact with Multilateral Corporations as UN Final Solution », *Transnational Associations*, 2000, n° 6.

² M. MERLE, « Un objet introuvable : la société civile », *Transnational Associations*, 2002, n° 2.

³ M. MERLE, « Un imbroglio juridique : le « statut » des ONG entre le droit international et les droits nationaux », *Transnational Associations*, 1995, n° 5.

* Marcel MERLE nous a adressé ce commentaire en janvier 2003, quelques semaines avant sa disparition ; il s'agit sans doute de sa dernière œuvre scientifique. Nous tenons à rendre un hommage particulier à la mémoire de celui qui fut le pionnier en France de la science des relations internationales, auquel nous unissions une amitié respectueuse. J.-P. C. et A. P.

BIBLIOGRAPHIE

En dehors des documents du Conseil économique et social, il existe maintenant une bibliographie convenable, mais encore relativement pauvre sur le sujet.

Ouvrages

Sur l'aspect théorique, on aura recours aux grands traités classiques :

COX R. and JACOBSON H., *The Anatomy of Influence*, Yale University Press, 1974

JACOBSON H. K., *Networks of Interdependence. International Organisations and the Global Political System*, Albert Knopf, 1979

KEOANE R. O. and NYE J., *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, 1974

MERLE M., *Sociologie des relations internationales*, 4^e éd., Dalloz, Paris, 1988 (trad. angl. 1987)

MERLE M., *Les acteurs dans les relations internationales*, Economica, Paris, 1985

et, plus spécifique :

GHERARI H. et SZUREK S., *L'émergence de la société civile internationale – Vers la privatisation du droit international ?*, CEDIN, Cahiers internationaux, n° 18, Pedone, Paris, 350 p.

Sur les ONG

BEIGBEDER Y., *Le rôle international des Organisations internationales non gouvernementales*, Bruylant, Bruxelles, 1992

BETTATI M. et DUPUY P.-M., *Les ONG et le droit international*, Economica, Paris, 318 p.

STOSIC B. D., *Les Organisations non-gouvernementales et les Nations Unies*, Genève, Droz, 1964

WEISS T. (ed.), *Non-governmental Organisations, the United Nations and the Global Governance*, Brown University, 1995

WHITE L. C., *International non-Governmental Organizations. Methods and Accomplishment*, Rutgers U. Press, 1952

A signaler, en marge des ouvrages, quelques rares **articles** :

FISCHER G., « Les Organisations non gouvernementales et les institutions internationales », in IEDED, *Les Nations Unies : chantier de l'Avenir*, t. II, PUF, Paris, 1962

MERLE M., « La transnationalité », in *Mélanges offerts à R.-J. Dupuy*, Pedone, Paris, 1991

WHITE L. C., « Les Organisations non gouvernementales et leur relations avec les Nations Unies », *RGDIP*, 1952, n° 1

NB : La consultation de la Revue de l'UAI (*Transnational Associations*) est indispensable, à la fois comme source de réflexion et comme mine de renseignements.