AMCEN /20/6/Add.1

Distr. : Général
30 juin 2025

Original : anglais et français

AMCEN UA UNEP

Conférence ministérielle africaine sur l'environnement

Conférence ministérielle africaine sur l'environnement
Vingtième session
Réunion d'un groupe d'experts
Nairobi, 14-15 juillet 2025

Points 6 (b) de l'ordre du jour provisoire
Questions relatives à la CMAE

Note du secrétariat

Rapport sur l'examen du règlement intérieur de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement

I. Arrière-plan

1. À la reprise de sa dix-huitième session, qui s'est tenue du 12 au 16 septembre 2022, la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), dans sa décision 18/1(f) sur l'« Examen du règlement intérieur de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement », a décidé

> *« Paragraphe 1 : Que le règlement intérieur de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement soit révisé afin d'identifier les domaines qui nécessitent une révision conformément à la Constitution de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement »*
>
> *« Paragraphe 2 : Demander au secrétariat, en collaboration avec le Bureau et en consultation avec les États Membres, d'examiner le règlement intérieur et de faire des recommandations à la prochaine session ordinaire de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement pour examen. »*[1]

2. La décision s'appuie sur une note du Secrétariat de la CMAE datée du 3 août 2022, dans laquelle il observait que « depuis l'*adoption de son Statut et de son règlement intérieur, il y a eu de nombreux changements dans la gouvernance environnementale et dans les institutions connexes aux niveaux national, régional et mondial* ».[2] La note reconnaissait également que la CMAE « *faisait désormais partie du comité technique*

[1] AMCEN/18(II)/15, annexe II, décision 18/1(f), par. 2.
[2] AMCEN/18(II)/14, paragraphe 3.

spécialisé de l'Union africaine dans les domaines de l'agriculture, du développement rural, de l'eau et de l'environnement », ainsi que de l'utilisation accrue des moyens électroniques pour tenir des réunions.[3]

3. Plus précisément, au paragraphe 7 de cette note, le Secrétariat avait identifié six points du règlement intérieur[4] qui devaient être modifiés :

Point 1, paragraphe 7 a) : « Le champ d'application géographique actuel de la CMAE et les conditions d'adhésion doivent être mis à jour ; dans certains cas, les noms de pays ont changé ;

Point 2, paragraphe 7 b) : « Il y a lieu de procéder à un réexamen pour déterminer si la condition relative à l'appartenance à l'Organisation des Nations Unies devrait continuer de s'appliquer, conformément à l'article 2 du règlement intérieur. Une option serait d'utiliser l'adhésion et le règlement intérieur de l'Union africaine. Il est particulièrement important de déterminer quel règlement intérieur appliquer maintenant que la CMAE fait partie du comité technique spécialisé de l'Union africaine dans les domaines de l'agriculture, du développement rural, de l'eau et de l'environnement, étant donné que le règlement intérieur de l'ONU ne coïncide pas avec celui de l'Union africaine ;

Point 3, paragraphe 7 c) : « Le système électoral défini dans le règlement intérieur semble mettre davantage l'accent sur le vote, mais la pratique générale de la CMAE est de privilégier la recherche d'un consensus plutôt que le vote. Il est donc nécessaire de procéder à un réexamen, en vue d'appuyer la recherche d'un consensus entre les États membres sur les questions litigieuses avant de recourir à un processus de vote en dernier recours ;

Point 4, paragraphe 7 d) : « Il est également nécessaire de réexaminer le système d'élection et de vote tel qu'il est défini dans les parties VI et X. Dans leur état actuel, les dispositions relatives à l'élection ne s'appliquent qu'à l'élection des titulaires de fonctions de la CMAE. Au fil du temps, les questions environnementales sont devenues non seulement plus importantes, mais aussi plus controversées, nécessitant l'intervention de la CMAE, y compris dans l'élaboration de positions communes. Il est donc nécessaire de prévoir l'élection de représentants de l'Afrique dans d'autres organes et institutions intergouvernementaux de l'environnement, en dehors des structures internes de la CMAE.

Point 5, paragraphe 7 e) : « En vertu des dispositions actuelles de la partie XIV relatives à la participation des États qui ne sont pas membres de la CMAE, tout État membre de l'Organisation des Nations Unies ou d'une institution spécialisée ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique peut participer aux délibérations de la CMAE. Ces dispositions exposent les délibérations de la CMAE à d'autres parties prenantes. Il est donc nécessaire de revoir le règlement intérieur pour prévoir l'admission contrôlée des organisations ou des États non membres de l'Union africaine ;

[3] Ibid., paragraphe 4.
4 AMCEN/BUR.9/3.

Point 6, paragraphe 7 f) : « La pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) a modifié le modus operandi des réunions et introduit une nouvelle dimension des réunions et des négociations en ligne. Le règlement intérieur actuel n'envisage pas un tel scénario et ne prévoit pas de règles d'engagement dans de telles circonstances. Il faut également reconnaître le caractère hybride des réunions internationales actuelles, car les pratiques récentes de l'ONU et d'autres organes ont montré que les réunions hybrides et en ligne ont une grande valeur, et la CMAE souhaitera peut-être envisager de tenir des sessions en ligne à titre exceptionnel et lorsque cela est nécessaire pour faire avancer ses travaux.

4. En 2023, à sa dix-neuvième session, le Secrétariat a informé la CMAE qu'il avait engagé un consultant chargé d'examiner le règlement intérieur et d'identifier les domaines nécessitant une révision.[5] À la même session, la CMAE a adopté la *déclaration d'Addis-Abeba sur la nécessité de saisir les opportunités et de renforcer la collaboration pour relever les défis environnementaux en Afrique*, dans laquelle elle a notamment exhorté le Secrétariat à accélérer le processus d'examen du règlement intérieur et à rendre compte des progrès accomplis à la vingtième session.[6]

5. La présente analyse porte sur chacun de ces points et donne des conseils sur les aspects procéduraux applicables aux modifications du règlement.

II. Analyse juridique

A. <u>Sur les points 1 et 2</u>

Dispositions applicables

Article 2.1 du règlement intérieur : « La portée géographique des travaux de la Conférence s'étend à l'ensemble du continent africain, à Madagascar et aux autres îles africaines » ;

Article 2.2 du règlement intérieur : « Sont ouverts à tous les États africains et à tout autre État de la Zone qui deviendra ultérieurement Membre de l'Organisation des Nations Unies » ;

Article 1er de la Constitution : « La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, ci-après dénommée CMAE, est constituée en tant qu'institution intergouvernementale permanente africaine ».

Article 4.1 de la Constitution : « La Conférence est ouverte à tous les États africains ».

i. <u>*Champ d'application géographique*</u>

5 AMCEN/19/EGM/2, paragraphe 29.
6 AMCEN/19/6, annexe I, paragraphe 38.

6. Conformément à l'article 2.1, la portée géographique de la Conférence « s'étend à l'ensemble du continent africain, à Madagascar et aux autres îles africaines ». Cette disposition est conforme à l'article 1 de l'Acte constitutif de la CMAE,[7] qui définit la Conférence comme une « institution intergouvernementale permanente africaine », ainsi qu'à l'article 4.1, qui dispose que « La Conférence est ouverte à tous les États africains ».

7. L'article 2.2 du Règlement étend l'adhésion à la Conférence à 54 États africains dont la liste y figure et à « tout autre État de la région qui pourrait ultérieurement devenir Membre de l'Organisation des Nations Unies ». L'utilisation de l'expression « dans la zone » confirme l'intention manifeste de limiter la portée géographique de la Conférence au continent africain, y compris les îles africaines.

8. Le Conseiller juridique estime qu'en l'absence d'une décision de la Conférence d'étendre son champ d'application au-delà de la zone géographique identifiée à la fois dans sa constitution et dans son règlement intérieur (c'est-à-dire le continent africain et les îles africaines), le cadre de l'article 2.1 semble suffisant pour inclure l'adjonction à l'adhésion d'États supplémentaires qui entrent dans la catégorie identifiée, et ne nécessite pas de mise à jour ou de modification.

9. Toutefois, si la Conférence souhaitait élargir son champ d'application géographique actuel, les États membres devraient envisager de modifier la règle 2.1 en délimitant la ou les zones géographiques supplémentaires qu'ils souhaitent inclure. Cette modification peut également nécessiter des amendements aux dispositions de la constitution, y compris, mais sans s'y limiter, l'article 1 et l'article 4.1.

ii. Adhésion

10. À l'heure actuelle, la CMAE compte 54 États membres. Bien que certains des États énumérés à l'article 2.2 aient changé de nom depuis l'adoption du règlement intérieur, il est bien établi que la personnalité juridique d'un État persiste malgré les changements de territoire, de population, de régime politique et, *a fortiori*, de changement de nom.[8] En conséquence, il n'est pas juridiquement nécessaire de mettre à jour les noms des États figurant sur la liste, dans la mesure où ils reflètent correctement les désignations des États au moment de la signature.

11. Cette position est confirmée, *entre autres*, par une pratique constante au sein du système des Nations Unies à l'égard des États qui ont changé de nom officiel. Le changement de nom du Swaziland en Eswatini en 2018, le changement de nom de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM) en République de Macédoine du Nord en 2019 et la demande de la Turquie d'être appelée Türkiye en 2022[9] ont tous été mis

7 AMCEN/BUR.9/2.

[8] Voir : Marek, K. (1954). *Identité et continuité des États en droit international*. Droz, Genève, p. 127 et 128 ; Kelsen, H. (1959). *Principes du droit international*. Rinehart et Cie. Inc., New York, p. 261 ; Stern, B. (1996). La succession d'États (Tome 262). In *The Hague Academy Collected Courses Online / Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne*. Brill Nijhoff, p. 74. Voir aussi : Zaikos, N. (2010). L'onomastique des États en droit international : le cas de l'ex-République yougoslave de Macédoine. *Les identités macédoniennes à travers le temps. Approches interdisciplinaires, Thessalonique, Epikentro*, p. 342.

[9] Voir : https://turkiye.un.org/en/184798-turkeys-name-changed-t%C3%BCrkiye. Le récent changement de nom concernant « Türkiye » est entré en vigueur après notification officielle des autorités turques au Secrétaire général des Nations Unies.

en œuvre sans qu'il soit nécessaire de réviser les instruments juridiques existants. Dans chaque cas, la continuité de la personnalité juridique internationale de l'État a été préservée et les références antérieures sont restées valables malgré le changement de désignation.

12. L'article 2.2 du Règlement porte l'adhésion à la Conférence à une liste de 54 pays africains et à « tout autre État de la région qui pourrait ultérieurement devenir Membre de l'Organisation des Nations Unies ». L'utilisation de l'expression « ci-après » implique que l'adhésion n'est en aucun cas strictement limitée aux pays indiqués dans la liste, mais qu'elle reste ouverte à l'adhésion future d'autres États de la région, à condition qu'ils soient également Membres de l'Organisation des Nations Unies (voir par. II.A.iii. ci-dessous).

13. Cette interprétation est étayée par le fait qu'au moins un de ces États, le Soudan du Sud, a rejoint la Conférence, à la suite de l'adoption du règlement intérieur.

14. Compte tenu de ce qui précède, le Conseiller juridique estime qu'en l'absence de décision de la Conférence de réviser les conditions d'admission à l'adhésion, l'article 2.2 est suffisant pour donner effet à la portée géographique définie à l'article 2.1 et, par conséquent, n'a pas besoin d'être modifié.

iii. Composition de l'Organisation des Nations Unies

15. En ce qui concerne la question de savoir si la condition d'être membre de l'Organisation des Nations Unies, telle qu'elle est prévue à l'article 2.2, doit continuer à s'appliquer, le Conseiller juridique soutient qu'il s'agit fondamentalement d'une décision politique qui incombe à la Conférence. D'un point de vue juridique, rien n'indique qu'il faudrait modifier la règle 2 (ou toute autre règle).

16. En conséquence, le Conseiller juridique estime qu'en l'absence d'une décision de la Conférence d'adopter explicitement les règles d'adhésion à l'Union africaine, l'article 2 n'a pas besoin d'être mis à jour ou amendé.

17. Toutefois, le Conseiller juridique note que les questions relatives à l'adhésion sont généralement codifiées dans les instruments constitutifs plutôt que dans le règlement intérieur des organes intergouvernementaux. En tant que tel, si la Conférence souhaite toujours modifier ses conditions d'adhésion, un amendement de l'article 4.1 de l'Acte constitutif pourrait être envisagé, ce qui supprimerait et annulerait donc la règle 2.

Sur le point 3

Disposition applicable
Article 51 du règlement intérieur : « Toutes les élections ont lieu au scrutin secret, à moins que la Conférence n'en décide autrement ».

18. Le point 3 fait référence au « système électoral » qui « met davantage l'accent sur le vote ». La proposition confond les élections et le vote. L'interprétation de ce point par rapport à l'ensemble du point tel qu'il est présenté est qu'il s'agit ici de la nécessité (réelle ou perçue) de déterminer la nécessité de modifier le règlement intérieur

pertinent, en vue d'y inclure une disposition spécifique reflétant la pratique actuelle de la CMAE consistant à procéder à des élections par acclamation.

19. Bien que l'article 51 désigne explicitement le scrutin secret comme méthode par défaut pour la conduite des élections, il autorise expressément d'autres modalités dans l'expression « à moins que la Conférence n'en décide autrement » – par exemple par consensus.

20. L'article 51 du Règlement reflète le cadre juridique régissant les élections de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (ANUE), dont le règlement intérieur[10] a considérablement influencé celui de la CMAE. L'article 56 du règlement intérieur de l'ANUE stipule que *« toutes les élections ont lieu au scrutin secret, à moins que l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement n'en décide autrement* ». Conformément à l'article 63(2) du règlement intérieur de l'ANUE, la même règle s'applique *mutatis mutandis* aux organes subsidiaires de l'ANUE, y compris le Comité des représentants permanents (CRP).

21. En outre, des dispositions identiques figurent dans le règlement intérieur de plusieurs accords multilatéraux sur l'environnement (AEM).[11]

22. Dans la pratique, l'ANUE et ses organes subsidiaires organisent des élections par acclamation.[12] De même, les organes directeurs des AEM élisent généralement leurs dirigeants par acclamation.[13] Par conséquent, dans les organes directeurs administrés par l'ONU, les élections par consensus restent la pratique et les élections au scrutin secret l'exception.[14]

23. Alors que les organes directeurs et les AEM du PNUE s'appuient sur des cadres de procédure similaires, ils s'engagent régulièrement dans la prise de décisions par consensus, y compris les élections. Il s'ensuit que rien n'empêche la CMAE d'organiser des élections par acclamation, sur la base du règlement intérieur en vigueur.

24. Pour le reste (« *un réexamen est donc nécessaire en vue d'appuyer la recherche d'un consensus entre les États membres sur les questions litigieuses avant de recourir à un processus de vote en dernier recours* »), la recherche d'un consensus au sein des organes directeurs est essentiellement un processus informel. En règle générale, les décisions sur les questions de fond ou les nominations sont traitées dans le cadre de discussions informelles. La coordination des positions se fait au sein de groupes sous-régionaux ou régionaux, de caucus, de groupes de négociation ou de groupes d'États partageant les mêmes idées avant ou en marge des sessions formelles.

[10] UNEP/EA.3/3.
[11] Voir, par exemple, l'article 49 du règlement intérieur des Réunions des Parties au Protocole de Montréal ; l'article 49 du Règlement intérieur des réunions de la Conférence des Parties à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination ; l'article 49 du Règlement intérieur des réunions de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique ; et l'article 52 du règlement intérieur de la Conférence des Parties à la Convention de Minamata sur le mercure.
[12] Voir, par exemple, UNEP/EA.6/14, par. 184 ; UNEP/EA.5/28*, par. 93 ; et UNEP/EA.4/2, par. 89.
[13] Voir, par exemple, UNEP/OzL.Pro.36/9, par. 228 ; et UNEP/CMS/COP14/Report, para. 16.
[14] À cet égard, voir, par exemple, le paragraphe 38 du document CBD/COP/15/17.

25. En outre, la prise de décisions par consensus implique souvent de longues négociations visant à obtenir l'accord de vues souhaité et à éviter les objections expresses, et un rôle important est souvent joué par le président du Bureau ou d'autres membres du Bureau.

26. De nombreuses décisions nécessitant des accords politiques en séance plénière, y compris les élections, aboutissent donc à un accord politique dans des cadres informels, puis sont « éblouies » lors des sessions formelles. À ce titre, la recherche d'un consensus avant les élections – que ce soit par acclamation ou par vote, selon le cas – ne se prête pas à la codification, et encore moins à la normalisation en termes de procédure.

27. Compte tenu de ce qui précède, le Conseiller juridique estime qu'il n'est pas nécessaire d'apporter des modifications au règlement intérieur pour tenir compte de la pratique déjà existante de la prise de décisions par consensus.

28. Il est recommandé de laisser inchangé le règlement intérieur régissant le processus de décision.

B. Sur le point 4

Disposition applicable

Article 4.2 de la Constitution : « Les objectifs de la Conférence sont les suivants : i) promouvoir l'harmonisation et la coordination des politiques des programmes africains en matière d'environnement et de développement durable en collaboration avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales, les organisations internationales et le secteur privé, y compris les secteurs commercial et industriel ; ii) faciliter l'harmonisation du consensus et de la position commune de l'Afrique sur les questions mondiales d'environnement et de développement qui intéressent le continent ; iii) renforcer la participation de l'Afrique au dialogue mondial et à l'action en faveur de l'interdépendance en vue de la réalisation des intérêts mutuels en matière d'environnement et de développement durable.

29. Au fil du temps, la CMAE a mis en place des organes de négociation et s'est acquittée du rôle de groupe régional pour la nomination de représentants aux organes intergouvernementaux, y compris les entités appartenant aux organes directeurs des accords multilatéraux sur l'environnement.

30. Ces processus sont de nature informelle et la pratique des groupes régionaux de désigner des représentants est largement non codifiée. Dans les rares cas où il existe des règles en la matière, elles sont généralement énoncées dans le cadre juridique de l'organe directeur pour lequel un délégué est désigné,[15] plutôt que dans le règlement intérieur d'une entité externe.

31. À l'inverse, la proposition de revoir « le système d'élection et de vote tel qu'il est défini dans les parties VI et X » du règlement intérieur est hors de propos : la partie VI traite

[15] Voir la résolution 2000/22 de l'ECOSOC (référence aux « consultations officielles avec le Bureau et les groupes régionaux par l'intermédiaire de leurs coordonnateurs, sur la base de larges consultations avec les organisations autochtones » en ce qui concerne les candidatures à l'Instance permanente de l'ECOCOS sur les questions autochtones).

des « membres du bureau » de la CMAE et est donc inapplicable aux candidatures aux postes de fonctionnaires électoraux dans des entités tierces. La « partie X » concerne la procédure régissant le processus de vote concernant les propositions de fond. Si la nomination de représentants aux organes intergouvernementaux s'inscrit dans le cadre des objectifs de la Conférence énoncés aux paragraphes 2 de l'article 4 de l'Acte constitutif ii) et iii), il serait tout à fait inhabituel que la CMAE adopte des décisions officielles sur la désignation de candidats aux organes directeurs de tiers partis, pour les raisons exposées aux paragraphes 18 à 28 ci-dessus.

32. Toutefois, si la CMAE est disposée à le faire, les règles applicables régissant le « vote » s'appliquent.

33. Compte tenu de ce qui précède, le Conseiller juridique estime que, d'un point de vue juridique, il n'est pas nécessaire de procéder à des modifications pour permettre à la CMAE de désigner des représentants auprès d'organes et d'institutions extérieurs. En effet, rien n'empêche la CMAE d'inscrire à l'ordre du jour un point distinct concernant les nominations aux postes dans les organes directeurs, d'engager des délibérations sur cette question et, le cas échéant, de se prononcer sur ces nominations, dans le cadre procédural existant.

C. Sur le point 5

Dispositions applicables

Article 62 du Règlement intérieur : « Tout État Membre de l'Organisation des Nations Unies ou membre d'une institution spécialisée ou de l'Agence internationale de l'énergie atomique, qui n'est pas membre de la Conférence, peut participer aux délibérations de la Conférence. Tout État participant n'a pas le droit de vote, mais peut soumettre des propositions qui peuvent être mises aux voix à la demande de tout membre de la Conférence. Les dispositions du présent article s'appliquent, mutatis mutandis, à la participation à un organe subsidiaire de la Conférence » ;

Article 63.1 du règlement intérieur : « Les représentants des institutions spécialisées, de l'Agence internationale de l'énergie atomique et des organes compétents des Nations Unies, ainsi que des organisations intergouvernementales et autres organes approuvés par la Conférence sur la recommandation du Bureau, peuvent participer, sans droit de vote, aux délibérations de la Conférence et de ses organes subsidiaires, à l'invitation du Président ou du Président, selon le cas, et sous réserve de l'approbation de la Conférence ou de l'organe subsidiaire concerné, ces organisations observatrices peuvent faire des déclarations orales sur des questions entrant dans le cadre de leurs activités.

34. Les États non membres et les représentants des entités visées à la règle 63.1 peuvent participer aux délibérations de la CMAE, mais sans droit de vote.

35. Comme indiqué ci-dessus, il existe de fortes similitudes entre les dispositions du règlement intérieur de la CMAE et celles de l'ANUE. En effet, les articles 62 et 63 du Règlement intérieur de l'ANUE régissent la participation des États non membres de l'ANUE, ainsi que la participation des institutions spécialisées, de l'AIEA, des organes

des Nations Unies et d'autres organisations intergouvernementales aux travaux de l'Assemblée.

36. L'ANUE prévoit l'admission d'États non membres, d'institutions spécialisées et d'autres organisations intergouvernementales.[16]

37. En règle générale, les conférences régionales des ministres de l'environnement, administrées par le PNUE, peuvent admettre des non-membres de l'extérieur des régions et des organisations internationales à leurs réunions : Le Forum des ministres et des autorités de l'environnement de l'Asie-Pacifique rassemble, en plus de ses membres, des organisations intergouvernementales, des organisations des Nations Unies, des partenaires stratégiques du PNUE et des parties prenantes des principaux groupes.[17] Le Forum des ministres de l'environnement d'Amérique latine et des Caraïbes invite les agences, programmes et commissions des Nations Unies, ainsi que les agences intergouvernementales extérieures au système des Nations Unies.[18] Si la Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » réunit des ministres et d'autres parties prenantes des États membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe, elle accueille également la participation d'États non membres et d'organisations internationales.[19] Les réunions de la CMAE sont régulièrement suivies par des organisations régionales et sous-régionales africaines, des institutions des Nations Unies et les secrétariats de diverses conventions sur l'environnement et d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales.[20]

38. L'admission d'États non membres et d'organisations internationales aux réunions régionales des ministres de l'environnement est donc devenue une pratique établie et est dûment reflétée dans les cadres juridiques applicables.[21]

39. Compte tenu de ce qui précède, le Conseiller juridique estime que toute proposition d'amendement au règlement intérieur qui limiterait la participation d'États non membres ou d'organisations internationales aux processus de délibération peut être abordée avec prudence, car elle peut s'écarter des tendances institutionnelles actuelles.

D. <u>Sur le point 6</u>

Dispositions applicables

Article 6 du règlement intérieur : « Les sessions ordinaires se tiennent au lieu choisi par la Conférence lors d'une session antérieure, à l'invitation d'un État membre. À défaut d'une telle invitation, la session est convoquée au siège du Secrétariat » ;

[16] Voir les articles 69 et 70 du règlement intérieur de l'ANUE.
[17] Voir : https://www.unep.org/events/conference/first-forum-ministers-and-environment-authorities-asia-pacific
[18] Rapport final de la dix-septième réunion du Forum des ministres de l'environnement d'Amérique latine et des Caraïbes, 14 mai 2010.
[19] Ont participé à la neuvième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe » de 2022 des délégués de 10 États non membres de la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE) : Bahreïn, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Iraq, la Jordanie, le Liban, le Maroc, Oman, le Qatar et la Tunisie. Des délégués de l'État de Palestine ont également assisté à la Conférence.
[20] Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, Rapport de la réunion de la dix-neuvième session de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, AMCEN/19/6, par. 2 ; Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, seizième session, Rapport du débat ministériel, AMCEN/16/8, par. 2.
[21] Le règlement intérieur de l'ANUE sert de cadre d'orientation, *mutatis mutandis*, aux travaux des autres conférences régionales des ministres de l'Environnement.

Article 7.1 du règlement intérieur : « Les sessions extraordinaires sont tenues conformément à une décision prise par la Conférence lors d'une session ordinaire » ;

Article 7.2 du règlement intérieur : « Des sessions extraordinaires peuvent également être demandées en dehors d'une session ordinaire par : a) Cinq membres de la Conférence ; b) Le Président de la Conférence, avec l'assentiment des autres membres du Bureau de la Conférence ;

Article 61 du règlement intérieur : « Les séances de la Conférence, de ses comités, de ses groupes de travail et de ses organes subsidiaires, le cas échéant, sont publiques, à moins que l'organe intéressé n'en décide autrement ».

40. Le règlement intérieur de la CMAE n'aborde pas explicitement la possibilité d'organiser des réunions hybrides ou en ligne, ni ne fournit de directives spécifiques pour l'engagement dans de telles circonstances.

41. Toutefois, s'il est évident que les rédacteurs du règlement intérieur n'avaient initialement envisagé que des séances en personne, aucune disposition du document n'empêche la Conférence ou ses organes subsidiaires de se réunir par vidéoconférence ou par des moyens similaires. Conformément à l'article 6, les sessions ordinaires « se tiennent au lieu choisi par la Conférence lors d'une session précédente à l'invitation d'un État membre » ou, à défaut d'invitation, au lieu où se trouve le Secrétariat. L'article 7, qui régit les sessions extraordinaires, ne donne pas d'indication précise quant au lieu où ces sessions doivent se tenir. En outre, l'article 61 du Règlement dispose que les séances de la Conférence, de ses commissions, de ses groupes de travail et de ses organes subsidiaires sont normalement publiques, mais permet aux organes concernés d'en décider autrement.

42. Compte tenu des progrès technologiques et à moins d'une exigence explicite de présence physique dans le règlement intérieur, il semble que les exigences en matière de lieu puissent être satisfaites par le biais de réunions virtuelles et/ou hybrides. Cette interprétation est étayée par la pratique en vigueur dans l'ensemble du système des Nations Unies et des accords multilatéraux sur l'environnement, et est conforme à leur règlement intérieur.[22]

43. Dans une étude de 2021 portant sur les questions juridiques soulevées par la tenue de réunions virtuelles des organes directeurs du PNUE et des accords multilatéraux sur l'environnement, la Division juridique du PNUE a conclu que, « *étant donné que les dispositions conventionnelles et le règlement intérieur des organes des Nations Unies et des accords multilatéraux sur l'environnement ne traitent pas des réunions virtuelles*

[22] Cf., entre autres, Conseil d'administration de l'OIT, 6 octobre 2020, « Dispositions spéciales pour la 340e session du Conseil d'administration de l'OIT (octobre-novembre 2020) » - GB.340/INS/1 (Rev.1) ; Convention-cadre sur la protection et le développement durable des Carpates (Convention des Carpates), 22 novembre 2020, « Procédures opérationnelles pour les réunions virtuelles. Note du Secrétariat de la Convention des Carpates" – CC/COP6/DOC5_FINAL. Voir également « Résumé de la réunion conjointe des bureaux de l'Assemblée des Nations Unies pour l'environnement et du Comité des représentants permanents auprès du Programme des Nations Unies pour l'environnement », 1er décembre 2020.

en les interdisant ou en les autorisant expressément, les États membres/Parties ont convenu que les réunions intergouvernementales formelles peuvent être convoquées virtuellement conformément à leur règlement intérieur ».[23] Tout en reconnaissant qu'*« [i]l peut être nécessaire de diffuser à l'avance les procédures opérationnelles pour les réunions virtuelles qui ont été convenues par le(s) président(s) et le secrétariat* »,[24] elle a également réaffirmé que « l'intention des procédures opérationnelles pour les réunions virtuelles ne devrait pas être de réviser le règlement intérieur, mais plutôt de veiller à ce qu'il puisse être appliqué dans le cadre d'une réunion virtuelle, avec des compléments au règlement, le cas échéant ».[25]

44. À la lumière de ce qui précède, et conformément aux conclusions de l'étude,[26] le Conseiller juridique maintient que, d'un point de vue juridique, aucune modification n'est nécessaire pour permettre la tenue de réunions virtuelles. Toutefois, la Conférence pourrait envisager d'adopter des procédures de fonctionnement pour les réunions virtuelles et de les annexer au règlement intérieur ou de les conserver en tant que document parallèle permanent.

E. Sur la procédure d'adoption des amendements au règlement intérieur de la CMAE

Dispositions applicables

Article 65 du Règlement intérieur : « La Conférence peut modifier ou suspendre l'un quelconque de ces articles à la majorité des deux tiers des membres présents et votants » ;

Article 66 du règlement intérieur : « Le présent règlement ne peut être modifié que conformément à l'article 31 de la Constitution » ;

Article 32.1 de la Constitution : « Tout État membre peut proposer des amendements à la présente Constitution » ;

Article 32.2 de la Constitution : « Les amendements à la Constitution sont adoptés lors d'une session ordinaire de la Conférence. Le texte de toute proposition d'amendement est communiqué à l'État membre par le Secrétariat au moins douze mois avant la réunion au cours de laquelle il est proposé d'adopter. Le Secrétariat communique également les propositions d'amendements au dépositaire » ;

Article 32.3 de la Constitution : « Les États membres s'efforcent de parvenir à un accord sur toute proposition d'amendement par consensus. Si tous les efforts de consensus ont été épuisés, l'amendement n'est adopté que si les deux tiers des représentants des États membres à la session votent en ce sens et qu'au moins deux tiers des États membres y participent.

[23] Division juridique du PNUE (2021), Étude révisée de la Division juridique sur les réunions virtuelles – Préparée en consultation avec les secrétariats des organes directeurs et des accords multilatéraux sur l'environnement du PNUE et les bureaux régionaux du PNUE, para. 25.
[24] Ibid., par. 12 i) c).
[25] Ibid., par. 12 viii) ii).
[26] Ibid., par. 12 viii) jj).

45. Conformément à l'article 65, la Conférence peut modifier ou suspendre tout article à la majorité des deux tiers des membres présents et votants. En vertu de l'article 66, les règles ne peuvent être modifiées que « conformément à l'article [32][27] de la Constitution ».

46. En conséquence, conformément aux dispositions de l'article 32.1 de l'Acte constitutif, les amendements requis peuvent être proposés par tout État membre de la Conférence. Le Secrétariat communique ensuite le texte de toute proposition d'amendement aux États membres au moins douze mois avant la réunion au cours de laquelle elle sera examinée en vue de son adoption. De même, le Secrétariat communiquera également les amendements proposés au Dépositaire (article 32.2).

47. Lors de la séance d'adoption qui, conformément à l'article 32.2, doit nécessairement se tenir au cours d'une session ordinaire de la Conférence, les États membres s'efforcent de parvenir à un consensus sur toute proposition d'amendement. S'il n'est pas possible de parvenir à un consensus, l'amendement est adopté à la majorité des deux tiers, avec une participation minimale d'au moins deux tiers des États membres (article 32.3).

III. Examen par la 20ème session ordinaire de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement

1. La Conférence ministérielle africaine sur l'environnement, à sa vingtième session, souhaitera peut-être :

   a) De prendre note du présent rapport du secrétariat et de l'avis du Conseiller juridique.
   b) Fournir toute autre orientation stratégique concernant son règlement intérieur.

[27] Étant donné que l'article 31 de la Constitution concerne l'« entrée en vigueur de la Constitution » et que l'article 32 concerne les « amendements », il est évident que la référence à l'article 31 dans l'article 66 est probablement une erreur typographique.