



MEMOIRE

L'institution du Panel d'Inspection, fer de lance de la 'Banque Mondiale *accountable*' ou archaïsme dans la gouvernance globale ?

Renaud Fossard

Grenoble

01 Octobre 2008

Travail soumis pour l'obtention du grade de Master : « Analystes Politiques et Sociaux », Spécialité « Organisation Internationale, OIG.ONG.

Institut d'Etudes Politiques de Grenoble – B.P 48 – 38040 Grenoble cedex 9

Ce travail a été effectué durant le stage à Center for International Environmental Law sous la direction de Stéphane Labranche, directeur de mémoire, Chercheur Associé à l'IEPG, et du Maître de stage Erika Rosenthal, Directrice de Programme à CIEL.

Les conclusions présentées dans cette étude ne représentent en aucun cas les vues de CIEL

SYNOPSIS

L'institution du Panel d'Inspection, fer de lance de la 'Banque Mondiale *accountable*' ou archaïsme dans la gouvernance globale ?

Synopsis

Liste des Abréviations et Acronymes

Partie I.

Introduction

Partie II.

Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale ou 'le nouveau monde'

Chapitre 1. La carte du nouveau monde

Chapitre 2. Histoires du nouveau monde

Partie III.

L'univers de l'*accountability*

Chapitre 1. La société civile et les organisations internationales, de l'interaction à l'influence

Chapitre 2. Le potentiel institutionnel de l'*accountability* des Banque Multilatérales de Développement, de la diversité à la maturité

Partie IV.

La Banque Mondiale dans la conquête de l'*accountability*

Chapitre 1. Analyse critique du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale

Chapitre 2. De la modification du Panel à la réforme du mécanisme d'*accountability* de la Banque Mondiale

Partie V.

Conclusion

Annexes

Bibliographie

Table des matières

Liste des Abréviation et Acronymes

AMGI	Agence Multilatérale de Garantie des Investissement
BIRD	Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement
BID	Banque Inter-Américaine de Développement
BAD	Banque Asiatique de Développement
BAfD	Banque Africaine de Développement
BERD	Banque Européenne pour le Développement et la Reconstruction
BMD	Banques Multilatérales de Développement
CAO	Ombudsman-Conseiller
CIEL	Center for International Environmental Law
DERT	Development Effectiveness Remedy Team
FMI	Fonds Monétaire International
IDA	Association International de Développement
IFI	Institution Financière Internationale
MRI	Mécanisme de Recours Indépendant
OI	Organisation Internationales
ONG	Organisation Non Gouvernementale
SFI	Société de Finance Internationale

Partie I. INTRODUCTION

L'histoire de la science politique restera celle de l'organisation toujours plus sophistiquée de (et pour) la maîtrise du pouvoir. Un grand moment fut notamment celui de l'avènement de la pensée des droits de l'homme accompagnée par la théorie de l'Etat de droit : l'Etat, alors organisation de la puissance par excellence, commençait à se soumettre au droit. Depuis plus de deux siècles, des droits fondamentaux s'installent dans les Etats du monde, disciplinés par la séparation des pouvoirs et codifiés à travers la hiérarchie des normes. Si l'entreprise n'a jamais semblé aisée, le chemin de l'Etat de droit a pu apparaître plus ou moins balisé par l'objectif de soumission de la puissance publique au droit, au moins vu d'aujourd'hui.

Dans son emballement de la fin du XXème siècle, la dernière mondialisation se caractérise notamment par la complexification de l'économie du pouvoir : celui-ci se disperse au sein d'une société d'acteurs plus nombreux, nouveaux pour certains, et agissant dans une confusion croissante des sphères publique et privée. Cette transformation profonde est logiquement venue bousculer les concepts de la science politique jusqu'alors établis, comme en témoigne l'essor sans précédent des terminologies seyant au 'village planétaire'.

Ainsi, c'est aujourd'hui dans le cadre de la notion de gouvernance que l'on abordera la question de la gestion du pouvoir, et celle de la soumission de ses acteurs au droit sera alors évoquée par le concept (d'origine anglo-saxonne et péniblement traduisible) d'*accountability*¹ ; l'enjeu paraissant alors être celui de l'extension de la notion d' 'Etat de droit' à celle de 'gouvernance *accountable*' : tous les acteurs de pouvoir de la société globale doivent être identifiés en tant que tel, et en conséquence soumis à un droit approprié ; cela en application du principe désormais « général » que « ceux ayant du pouvoir doivent être tenus pour '*accountable*' de la manière avec laquelle il l'exerce »².

Mais l'*accountability* est loin de n'être qu'une rhétorique moderne et si les contours de sa définition redeviennent aujourd'hui l'objet de débats théoriques, le concept d'*accountability* comprend certains critères communément admis. Ces critères permettent notamment de différencier les systèmes d'*accountability* des autres systèmes de

¹ Le Harrap's traduit ce terme en français par 'responsabilité' et la Banque Mondiale par 'responsabilisation et transparence' (Panel (2003) Associé à un acteur de pouvoir, l' '*accountability*' évoquerait littéralement, mais grossièrement, l'aptitude de ce dernier à rendre des comptes. N'ayant pas d'équivalent fonctionnel en français, nous utiliserons ce vocable anglo-saxon. L'adjectif qualificatif associé à '*accountability*' est '*accountable*'.

² Pour les deux citations, Bradlow, (2005). p.1

contrainte du pouvoir³. Une proposition de référence est celle de Schedler⁴ : l'*accountability* décrirait la relation entre les acteurs de pouvoir et ceux affectés par leurs actions et serait suggérée par deux éléments : l' '*answerability*' (les acteurs de pouvoir répondent de leurs actions) et l' '*enforceability*' (les performances insuffisantes ou criminelles sont sanctionnées)⁵. L'auteur propose une définition théorique constituée de trois critères : « A est *accountable* de B quand A est obligé d'informer B à propos de actions et décisions que A effectue (passées ou futures), de les justifier, et de subir des sanctions dans le cas d'un éventuel manquement ». La théorie distingue deux types fondamentaux d'*accountability* selon le type d'entité considéré comme habilité à tenir *accountable* l'exécutant du pouvoir. On peut considérer comme 'affecté par la performance' de l'exécutant (*stakewielder*), aussi bien le public qui en éprouve les conséquences, que le délégataire originel du pouvoir (*stakeholder*) qui engage l'exécutant. On parlera dans le premier cas d'*accountability* participationnelle (ou verticale), et d'*accountability* délégationnelle (ou horizontale) dans le second⁶. Il est intéressant de noter que l'*accountability* participationnelle monte aujourd'hui en puissance en raison de la tendance des populations du monde à se constituer en société civile, en raison notamment de l'essor des technologies modernes de l'information et de la communication.

Parmi les acteurs de la gouvernance sont les Organisations Internationales Publiques (OI) dont l'enjeu de la soumission au droit est particulièrement emblématique du fait de leur nature : représentant (plus ou moins directement et explicitement) l'Etat au niveau international, ces organismes publics semblent parfois précisément refléter la problématique de l'Etat de droit à l'âge de la société globale. Mais cette comparaison est quelque peu grossière et doit être éclairée des causes réelles pour lesquelles l'*accountability* des OI présentent de sérieuses difficultés. Emanations des Etats

³ L'utilisation unilatérale de la force, les systèmes de balance du pouvoir et, celui proche du *checks and balance*, ne constitueraient pas des systèmes d'*accountability*. (KEOHANE, Robert O. et GRANT, Ruth W. (2005). p30). De plus, les problématiques de démocratie et d'*accountability*, si elles seraient « sœurs », se distinguent en ce que, si la démocratie représentative implique l'*accountability* des gouvernants face aux gouvernés, l'*accountability* peut se développer hors du système démocratique, comme par exemple dans le domaine international. KEOHANE, Robert O. et GRANT, Ruth W. (2005). p.29

⁴ SCHEDLER, Andreas, (1999). p.14 à 17

⁵ Il est juste de noter que le critère de la sanction du manquement fait encore débat aujourd'hui alors que certains considèrent que l'*accountability* consiste seulement en l'information et la justification des actions effectuées. En revanche, l'intégralité des théoriciens admet que le simple accès à l'information, ou transparence, est insuffisant pour rendre une institution *accountable*.

⁶ Pour une présentation des modèles d'*accountability* participationnelle et délégationnelle, et de leur développement à l'international, voir l'article *Accountability and Abuse of Power in World Politics*. KEOHANE, Robert O. et GRANT, Ruth W. (2005). pp.29-33

membres, les OI bénéficie de l'immunité organisationnelle. En conséquences, elles ne sont généralement perçues qu'*accountable* devant un nombre limité d'acteurs bénéficiant de l'*accountability* de type délégationnelle, et dont les acteurs non étatiques n'ont historiquement pas fait partis⁷.

En théorie, les Etats s'impliquent dans des OI pour faciliter la coopération interétatique et réduire les coûts de transaction nécessaires à l'accomplissement d'un certain objectif commun et, l'étendu des activités de ces organisations connaît depuis le dernier quart de siècle un croissance importante⁸. Dans le but proclamé de l'aide au développement, et, depuis une période plus récente de lutte contre la pauvreté, des communautés d'Etats s'organisent aux niveaux régional et international en Banque de Multilatérale de Développement (BMD). Si l'*accountability* des OI est une problématique clé d'un monde (encore fraîchement) globalisé, celle des BMD et des Institutions Financières Internationales (IFIs) en général en constitue le point critique de par le caractère sensible de leurs activités de développement (sensibilité d'autant plus exacerbée qu'une grande partie de leur travail affecte directement les populations sur le terrain). C'est à l'*accountability* participationnelle de ces BMD que nous nous intéressons, et notamment à celle, emblématique dans la communauté des OI en général et des BMD en particulier, que constitue la Banque Mondiale (BM).

Elément le plus médiatisé du Groupe de la Banque Mondiale, organisation internationale comprenant 185 pays et dont les quartiers généraux sont situés aux USA à Washington DC, la Banque Mondiale est un ensemble institutionnel composé de deux banques de développement ne traitant qu'avec les pouvoirs publics, l'Association Internationale de Développement (IDA) fournissant des prêts et des dons conditionnés aux pays les moins développés, et la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement (BIRD) fournissant des prêts conditionnés pour les pays en développement. Acteur majeur de la lutte contre la pauvreté et pour le développement au niveau mondial, la BM (à l'instar des autres IFIs nées à Bretton Woods en 1944) n'en est pas moins considérée par une part substantielle de la population mondiale comme le support idéologique et opérationnel d'un néolibéralisme agent des intérêts privés des pays les plus riches. Si effectivement le pouvoir réel qui motive cette organisation est difficile à identifier comme à quantifier, il reste que la question de son *accountability* est intervenue dans l'histoire comme un enjeu global majeur, et fondateur. Le 1er septembre 1993, le Conseil des

⁷ BRADLOW, Daniel D. (2005) p.1

⁸ *Ibis* p1

Administrateurs (CA), puissant représentant de l'organe suprême de la BM⁹, adoptera deux Résolutions qui donneront naissance au premier mécanisme d'*accountability* d'une BMD : le Panel d'Inspection (PI) de la BM. Cette institution découvrait au public le monde des OI *accountables*...

Cette étude propose une réflexion-bilan sur l'*accountability* des BMD à travers une recherche centrée sur (mais pas limitée à) le Panel d'Inspection de la BM.

Enjeu (science) politique majeur, l'*accountability* de la BM est également un véritable défi. Au cours de mon stage à CIEL (Center for International Environmental Law), Organisation Non Gouvernementale (ONG) basée à Washington DC (US) dont le rôle dans l'évolution du Panel a pu être critique et reste très important, j'ai eu l'occasion de travailler sur les activités et les procédures du Panel d'Inspection et d'observer les activités de plaidoyer ou '*advocacy*'¹⁰ (de veille et de pression) menées par CIEL sur cette institution. Je dois dire que la problématique suivante n'est pas sans lien avec cette expérience : comment une BMD globalisée comme la BM, dont le personnel représente plus de 10000 personnes ayant mené en 2007 301 opérations nouvelles à travers le monde pour près de 25 milliard de dollars¹¹, peut-elle ambitionner de satisfaire les attentes plurielles et les revendications croissantes des (multiples) populations qu'elle affecte ?

Nous allons observer comment la Banque répond à cette problématique et nous demander si, à travers le Panel d'Inspection, l'*accountability* de la Banque est bien satisfaisante. Nous verrons si un développement des mécanismes d'*accountability* d'une telle organisation (c'est à dire une BMD) est envisageable, et quelles réformes du Panel

⁹ Le Conseil des Gouverneurs de la Banque est l'organe suprême de la BM et est composé des Ministres des Finance ou du Développement de chacun des 185 pays membres. Ne se réunissant qu'une fois par an à l'occasion des Assemblées annuelles des Conseils des Gouverneurs du Groupe de la BM et du FMI, les gouverneurs délèguent certains aspects de leur mandat à 24 Administrateurs (les cinq principaux actionnaires (Allemagne, Etats-Unis, France, Japon, Royaume-Uni) nomment chacun un administrateur, et les autres pays membres sont représentés au total par 19 administrateurs) qui ensemble forment le Conseil des Administrateurs. Ainsi les Administrateurs se réunissent normalement deux fois par semaine au moins pour superviser les activités de la Banque, et notamment pour approuver les opérations de prêt ou de garantie, les nouvelles politiques, le budget administratif, les stratégies d'aide aux pays, et les décisions touchant aux emprunts et aux finances de l'institution.

Voir site BM/ organisation. Suivre lien :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTABTUSFRENCH/0..contentMDK:20146553~menuPK:2448922~pagePK:64094163~piPK:64094165~theSitePK:328614,00.html>

¹⁰ Le vocable de plaidoyer et la terminologie anglosaxonne d' '*advocacy*' seront utilisés indifféremment dans ce papier. La notion qu'ils recouvrent sera cependant définie de manière plus approfondie au cours des développements, et particulièrement dans la Partie III, au point : Le gardiennage de l'*accountability* (Partie III ; Chap 1 ; Section 2 ; Point B).

¹¹ Voir Le Rapport Annuel 2007 de la Banque Mondiale, Summary of the Fiscal Year Activities. Suivre lien :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2K7/0..contentMDK:21510549~isCURL:Y~menuPK:4186965~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4077916,00.html> (dernière visite 23/09/2008).

d'Inspection apparaîtraient souhaitables. Nous devons pour cela nous demander que serait le facteur moteur de telles évolutions, et par conséquent quelle est la place de la société civile dans l'*accountability* des BMD.

Nous considérons que dans un milieu institutionnel international témoin d'une demande d'*accountability* évolutive et croissante motivée par la société civile, le Panel d'Inspection est aujourd'hui une institution appelée à certaines évolutions, au risque de voir sa fonction de mécanisme d'*accountability* de la BM devenir ambiguë, sinon d'apparaître contre-productive.

En étudiant le Panel d'Inspection de la BM dans son essence et dans son existence, nous irons à la découverte de ce qui est longtemps resté un nouveau monde (II). Au cœur de ce dernier, les activités de la société civile nous ouvriront à l'univers évolutif de l'*accountability* des BMD (III). Il sera alors possible de penser le niveau de développement du Panel d'Inspection et d'associer la BM à la (re)conquête de l'*accountability* (IV).

Partie II. Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale ou ' le nouveau monde'

La BM, en créant le PI, a ouvert les portes sur un nouveau monde, celui dans lequel se développe le jeu de l'*accountability*. Nous voudrions avoir une connaissance et une compréhension assez riche et précise du système novateur qu'est l'*accountability* à la BM. Pour cela, une carte de ce nouveau monde nous donnera toutes les connaissances nécessaires pour aborder, situer et comprendre le monde offert par une banque de développement *accountable*, précisément celui de la BM. Mais pour bien saisir la singularité du mécanisme de la BM, nous reviendrons, dans la perspective historique du second chapitre, sur son identité façonnée par le temps.

Chapitre 1. La carte du nouveau monde

La découverte d'un monde nouveau demande un temps d'assimilation. Aussi nous allons tout d'abord procéder à une introduction à ce système d'*accountability* avant d'en étudier plus en profondeur le déroulement institutionnel.

Section 1. Introduction au mécanisme d'*accountability* à la Banque Mondiale

Le jeu de l'*accountability* à la BM suppose avant tout certains matériaux, que sont 'les règles et procédures' ou encore la 'Résolution', cette dernière instituant juridiquement les grands acteurs du jeu de l'*accountability*. Il sera ensuite aisé de comprendre les rouages de ce système, son système basique de fonctionnement. L'exposé de ces règles du jeu sera suivi d'une illustration plutôt savoureuse : l'affaire Bujagali de 2001. Notre introduction se terminera par une présentation approfondie de l'acteur pivot que constitue le PI.

A. Les ingrédients de l'*accountability*, approche juridique

1. Des engagements juridiques liant la BM, la condition de l'*accountability*

Sous forme de projet ou de programme, la BM mène de nombreuses activités de développement¹² sur les territoires de pays emprunteurs, ce qui n'est pas sans conséquence sur la vie et le mode de vie des populations locales qui se trouvent impliquées. L'encadrement de ce pouvoir dont dispose la Banque repose sur un système juridique à travers lequel la BM se trouve liée devant le Panel par les engagements officiels qu'elle a constitué. Ce corpus de règles comprend avant tout les 'Politiques Opérationnelles' (PO) que la Banque a mis en place pour encadrer ses activités et qui sont d'ordre économique,

¹² Les projets (tactique de développement) et programme (stratégie de développement) peuvent comprendre plusieurs types d'opérations : Prêts à l'ajustement structurel ou à l'ajustement sectoriel, crédit au investissement ou de soutien à la réduction de la pauvreté, prêts à des intermédiaires financiers, développement à l'initiative des communautés et des fonds de développement social.

financières, sociales et environnementales. Nombre d'entre elles, et particulièrement celles d'intérêt social ou environnemental, constituent les réputées 'politiques de sauvegarde'¹³ dans le sens où leur application devrait contribuer à la protection des 'populations bénéficiaires' des projets et programmes de la BM. D'autre part, la Banque est également liée par ses procédures administratives (PB : 'Procédure de la Banque') encadrant l'activité interne de l'organisation.

On parle au final de 'politiques et procédures'. Celle-ci constituent la condition *sine qua non* du jeu de l'*accountability* à la Banque Mondiale, jeu consistant en l'occurrence à contrôler si la Banque respecte ses politiques et procédures, chaque partie, chaque cas soumis au Panel étant liée à un projet identifié de la Banque. Cependant, la seconde condition du jeu de l'*accountability* est naturellement d'en fixer les règles: les acteurs du jeu et leurs systèmes d'interaction. Cette seconde condition, suffisante, est remplie par les fondements juridiques de l'*accountability* que sont: la Résolution et les Politiques Opérationnelles du Panel.

2. Des fondements juridiques à l'institution de l'*accountability*

Le jeu de l'*accountability* repose sur un acteur central, le PI de la BM. Ce dernier est engagé dans un système d'interaction avec trois types d'acteurs: des individus et organisations privées, la Direction de la Banque, et le CA de cette même Banque. Les caractères de l'acteur central, le Panel, et du processus d'*accountability* le liant aux autres acteurs, est défini dans ses grandes lignes par un acte constituant, la Résolution de 93, et plus en détail par les Procédures Opérationnelles du PI de 94; chacun de ces actes juridiques furent modifiés en 1996 et 1999.

'La Résolution'¹⁴ qui crée le mécanisme d'*accountability* de la BM, en réalité double mais nommée ainsi en raison de la substance identique des Résolutions juridiquement distinctes BIRD 93-10 et IDA 93-6, précise la composition du PI, sa mission et ses modalités d'intervention. Son étude va nous permettre de comprendre les grandes lignes dessinant l'*accountability* de la BMD qui nous intéresse.

C. Les grandes lignes du jeu de l'*accountability*

En tant qu'institution centrale de l'*accountability*, « la vocation du Panel est d'examiner les sujets d'inquiétude formulés par les populations susceptibles d'être affectées par des projets

¹³ Les Politiques de Sauvegarde de la BM rassemblent entre autres des Politiques juridiques (PO 7.60 Zones en litige, PO 7.50 Voies d'eau internationales), des Politiques environnementales (PO 4.01 Évaluation environnementale, PO 4.04 Habitats naturels, PON 11.03 Patrimoine culturel), des Politiques de développement rural (PO 4.36 Forêts, PO 4.09 Lutte antiparasitaire, PO 4.37 Sécurité des barrages), et des Politiques sociales (PO 4.12 Réinstallation involontaire, DO 4.20 Populations autochtones).

¹⁴ Voir Annexe II-A. Résolution portant création du Panel.

de la BM et de s'assurer que l'Institution se conforme à ses politiques et procédures aux niveau de la conception, de la préparation et de la mise en œuvre des ses projets »¹⁵. La compétence du PI est d' « assurer des investigations indépendantes »¹⁶. Sa fonction, qui se déclenche par la réception d'une demande d'inspection, est d'enquêter et de communiquer au CA ses conclusions sur les deux matières qui peuvent occuper la Banque: la demande mérite t-elle une enquête ? – la Banque a t-elle commis des manquements préjudiciables ?

Le processus mis en place pour que le Panel assure sa fonction est le suivant : après enregistrement d'une demande d'inspection, le Panel effectue une enquête préliminaire de cette demande et de la réponse correspondante que lui communique la Direction, évalue de manière indépendante l'information qu'il collecte et recommande le CA sur l'opportunité d'une enquête d'investigation concernant l'affaire soulevée. Si le CA décide d'autoriser l'investigation, le Panel collectera des informations et communiquera ses résultats, son évaluation indépendante et ses conclusions au CA. Sur la base des conclusions du Panel et des recommandations de la Direction, les Gouverneurs du CA considéreront les actions, s'il y a lieu, que la Banque devra mettre en œuvre¹⁷. Le premier mécanisme d'*accountability* participationnelle d'une IFI consiste donc en l'établissement d' « un lien entre son entité de gouvernance (...) et le public bénéficiaire de ses projets », lien caractérisé par son indépendance par rapport à la Direction de l'IFI.

Avant de voir plus en détail l'institution du Panel et le processus d'*accountability* auquel il participe, nous allons illustrer notre étude par un cas représentatif¹⁸ des activités du Panel.

B. Illustration : Le cas du barrage de Bujagali¹⁹

¹⁵ Panel (2003), p.3

¹⁶ MAGRAW, Daniel B. et *al.* (2007) p.1473

¹⁷ Cette description du processus est inspirée de celle proposée par l'ouvrage International Environmental Law and Policy, sous le titre The World Bank Inspection Panel [MAGRAW, Daniel B. et *al.* (2007)], elle même « basée sur la Résolution créant le Panel, les Procédures Opératoires du Panel, et les changements opérés après l'examen des deux ans du Panel » (MAGRAW Daniel B. et *al.* (2007) p.1473)

¹⁸ Le choix pour illustration, du cas Bujagali, soumis en 2001 au PI pour sa 24^{ième} affaire, repose sur le fait que de nombreuses politiques de la Banque y ont été sérieusement mises en cause. Cela offre un éventail assez large des examens auxquels est susceptible de procéder le Panel, qui sont en l'occurrence d'ordres environnemental, social, économique et culturel. Toutefois, dire que le cas du projet Bujagali est représentatif des cas traités par le panel est un peu abusif dans la mesure où les 52 cas survenu jusqu'à aujourd'hui se caractérisent plutôt par leurs diversités. Cela est vrai tant au niveau des projets impliqués (des projets d'infrastructures liés aux ressources énergétiques jusqu'aux programmes de restructuration économique...), que du développement du processus (sur 52 affaires, 6 n'ont pas du tout été enregistrées tandis que seulement 16 ont mené jusqu'à une enquête d'investigation) et des conclusions du Panel et du CA (de l'inconséquence des conclusions du Panel à l'annulation totale du projet), que des pays et cultures concernés ou encore de l'envergure médiatique donnée à l'affaire... Pour se faire une idée, l'ouvrage *Demanding Accountability* propose 9 études de cas impliquant 13 affaires notoires. Voir CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY Treacle, (2003).

¹⁹ Panel (2003). pp.88-97

Les chutes de Bujagali sur le lac Victoria en Ouganda représentent un potentiel important d'hydroélectricité qui selon la BM était "à même de satisfaire les besoins en électricité de l'Ouganda" alors que "seuls quelque 3 % de la population ougandaise avait [alors] accès à l'électricité"²⁰. Tel qu'il était conçu, le projet hydroélectrique du Bujagali prévoyait l'installation d'une centrale électrique de 200 mégawatts au fil de l'eau aux chutes de Bujagali, d'un petit lac de retenue et d'un déversoir de barrage en enrochements ainsi que la construction de près de 100 kilomètres de lignes de transmission et des stations intermédiaires correspondantes. Son coût était estimé à 582 millions de dollars et son plan de financement prévoyait la participation au capital d'autres partenaires financiers en plus de l'IDA²¹. La proposition projetait qu'une société au capital privé de gestion de projet, AES Nile Power (AESNP), construirait la centrale hydroélectrique sur la base d'une concession de travaux publics et vendrait l'électricité à une société entièrement publique dans le cadre d'un accord d'achat d'électricité sur 30 ans.

Plusieurs obstacles²² ont jalonné la préparation et la conception de ce projet. En particulier, la signification culturelle des chutes de Bujagali, leur valeur écotouristique, la réinstallation des personnes vivant au bord des chutes et les obligations légales de l'Ouganda dans le cadre de l'accord d'achat d'électricité provoquèrent une hostilité au projet au sein de divers groupes de la société civile nationale. Plusieurs ONG ougandaises écrivirent à la Direction de la Banque en demandant des actions correctrices. Les groupes locaux considérant les réponses de la Banque insatisfaisantes, l'Association nationale des professionnels de l'environnement (NAPE) de Kampala, *l'Uganda Save Bujagali Crusade* (SBC) ainsi que d'autres organisations locales et des personnes à titre individuel (les Plaignants), soumirent une Demande d'enquête le 25 juillet 2001, enregistrée par le Panel le 7 Août 2001, presque 5 mois avant la date prévue de l'examen par le CA de l'appui financier au Projet hydroélectrique de Bujagali.

Les Plaignants alléguèrent que la mise en œuvre proposée du Projet risquait d'occasionner des torts à la population locale en termes sociaux, économiques et environnementaux tels que des effets négatifs sur les activités touristiques, des impacts négatifs sur la pêche et une augmentation des tarifs de l'électricité. Sur les manquements de la BM, la Demande citait l'absence d'évaluation environnementale des impacts cumulés des barrages existants et

²⁰ Panel (2003). p.88

²¹ Il impliquait une participation conjointe de la BM et de son bras privé, la Société Financière Internationale (SFI) ainsi que d'un promoteur privé, une autre Banque de Développement et des organismes de crédit à l'exportation. Panel (2003). pp. 89-90

²² En plus des éléments ici évoqués, ce projet fut particulièrement célèbre pour les scandales de corruption qui l'ont entouré, mais ces problématiques furent traitées au niveau de la Banque par son unité antifraude et ne regarde pas le mécanisme d'*accountability* que constitue la PI. Panel (2003). p. 90

proposé ainsi que l'inadéquation du plan de réinstallation non volontaire (y compris un dispositif d'indemnisation inapproprié). La Demande faisait état, par ailleurs, d'une consultation et d'une diffusion de l'information contestables ainsi que de l'absence d'analyses économique et technique satisfaisantes. Selon la Demande, la BM ne respectait pas ses propres politiques et procédures sur, entre autre, l'évaluation environnementale (DO 4.01), la réinstallation non volontaire (DO 4.30), la sécurité des barrages (PO 4.37), la réduction de la pauvreté (DO 4.15), les peuples autochtones (DO 4.20), la foresterie (PO 4.36), la diffusion de l'information opérationnelle (PB 17.50), l'évaluation économique des opérations d'investissement (PO 10.04), la supervision de projet (DO 13.05) et la gestion du patrimoine culturel dans les projets financés par l'Institution (NPO 11.03).

Dans sa Réponse à la Demande, la Direction reconnaissait certaines déficiences mais remettait toutefois en cause, la compétence du PI sur une garantie partielle du risque (au lieu de l'ordinaire opération de prêt direct). Le Conseil confirma cependant sa position selon laquelle le PI a compétence sur l'ensemble des projets financés par la BM. Aussi, une fois l'éligibilité des Plaignants établie par le PI, le CA approuva le 26 octobre 2001 la recommandation du Panel de procéder à une enquête complète sur les allégations. Les mois qui suivirent furent occupés à la BM comme dans les medias Ougandais par les débats concernant l'approbation par le CA d'un projet soumis à une enquête d'investigation du Panel. C'est néanmoins ce qui fut fait lorsque le CA autorisa le 28 décembre 2001 un prêt de 115 millions de dollars pour financer le Projet Bujagali.

Durant son enquête, le Panel concentra son attention sur les problèmes environnementaux, économiques, sociaux et religieux liés au projet. Il se trouve que les chutes de Bujagali sont un site d'une forte signification spirituelle pour les 2,5 millions de Busogas ougandais qui croient que ses eaux bouillonnantes abritent leurs esprits et constituent la demeure du grand prêtre Budhagali. Le PI enquêta sur l'évaluation réalisée par la BM du patrimoine culturel lié aux îles situées sur le Nil ainsi qu'aux rochers et aux arbres associés aux forces spirituelles reconnues et exprima son inquiétude au sujet de l'absence de dispositions prises pour minimiser l'éventualité tout à fait réaliste de perturbation dans les communautés locales.

Le Panel conclut que les défauts affichés par l'évaluation environnementale des impacts cumulés des projets hydroélectriques prenant place sur le Nil entraînait la non conformité de la Banque avec la politique correspondante (DO 4.01). En termes de sécurité des barrages, le PI conclut que la BM se conformait à sa politique (PO 4.37).

Concernant la supervision par la Banque de la réinstallation de la population de la zone du

projet, l'enquête révéla qu'approximativement 8 700 personnes devaient être concernées mais qu'en l'absence de minorités, les politiques sur les peuples autochtones ne s'appliquaient pas. Le Panel émit des réserves sur le Plan d'action de la Banque en matière de réinstallation et, constatant que le programme de développement communautaire élaboré par l'Institution ne comportait ni objectifs à long terme ni projets de renforcement institutionnel, concluait que la politique sur la réinstallation non volontaire n'était pas respectée. Toutefois, considérant qu'à travers l'indemnisation, la plupart des personnes affectées s'en tiraient beaucoup mieux pour finir qu'avant leur relocalisation géographique, l'objectif politique de la Banque sur la réinstallation involontaire avait été atteint.

Concernant l'accord d'achat d'électricité passé entre le Gouvernement ougandais et l'investisseur privé AESNP, il était prévu que le Gouvernement achète, à prix fixe pendant 30 ans, la totalité de l'électricité pouvant être potentiellement produite, sans se soucier de savoir si cette électricité était réellement produite ou correspondait à un réel besoin. Le rapport du Panel fit ressortir les deux risques stratégiques que constituait cet accord: l'insuffisance de la demande d'électricité prévue et des tarifs de l'électricité inabordables, et suggéra deux mesures complémentaires possibles d'atténuation des risques.

Le PI concentra également son attention sur l'évaluation économique et financière du projet et estima que les prévisions sur la demande future d'électricité ainsi que l'analyse de l'accessibilité tarifaire utilisées par le projet étaient incorrectes et, par conséquent, incohérentes par rapport à la politique de la Banque

Enfin, le Panel jugea que, en ne diffusant pas « l'évaluation économique du Projet hydroélectrique de Bujagali », un rapport daté de novembre 2001, la Banque n'était pas en conformité avec la PB 17.50 sur la diffusion de l'information opérationnelle.

Concernant la question de la non diffusion de l'accord d'achat d'électricité passé entre la société privée, AES, et le Gouvernement ougandais, le Panel conclut à un manquement de la Banque et demanda au CA de fournir des précisions sur la politique de la Banque en matière de diffusion de l'information opérationnelle s'agissant d'investissements du secteur privé financés par la Banque.

En définitive, le CA semble avoir constaté dans sa décision finale que, compte tenu des recommandations de la Direction proposant des actions spécifiques censées corriger tous les points de non-conformité, les violations avérées des politiques de la Banque ne pouvaient justifier l'arrêt du soutien apporté par le Groupe de la BM au projet Bujagali. La décision finale du CA n'étant pas destinée à la publication, seule la publication du rapport du Panel et de la réponse de la Direction rend l'évolution de la situation des populations locales

évaluable. De telles évaluations ne furent pas mises en œuvre par la Banque elle-même qui ne prévoit pas de mécanisme à cet égard, et sont de ce fait concrètement très difficiles à trouver.

C. Le Panel d'Inspection Indépendant

Le cas Bujagali est l'illustration d'un cas où le processus d'*accountability* est mené jusqu'à son terme : le rapport d'investigation et la décision du CA. L'on devine que la conduite par le Panel d'une enquête d'investigation constitue un acte fort pour les Plaignants, mais il l'est également pour la Direction de la BM dont les moindres faits et gestes sont reconstitués et évalués par ce Panel. Le Panel étant financé par la BM, plusieurs garde-fous ont été posés dans la Résolution par le CA qui, en précisant la composition et les procédures du mécanisme, tente d'assurer la fonctionnalité et l'indépendance de l'organe qu'est le PI.

La Résolution créant le Panel prévoit²³ la désignation pour 5 ans par le Président de la Banque (après consultation du Conseil) d'un groupe de trois membres de nationalités différentes. Ils sont sélectionnés sur la base de : a) leur aptitude à traiter de façon minutieuse et équitable les Demandes qui leur sont soumises ; b) leur intégrité et leur indépendance vis-à-vis de la Direction de la Banque ; c) leur expérience des questions de développement et des conditions de vie dans les pays en développement ; et d) leur connaissance des opérations de la Banque (ce dernier point n'est qu'un avantage appréciable). Le président du Panel travaille à plein temps tandis que les autres membres sont à temps partiel, à moins que la charge de travail exige que les membres travaillent à plein temps. La garantie offerte par la Résolution au Panel de "ressources budgétaires suffisantes pour remplir sa mission"²⁴ et de désignation par le Président de la Banque d'un secrétaire exécutif a conduit à la mise en place d'un Secrétariat qui assiste le Panel dans toutes ses activités. Le fonctionnement du Panel et de son Secrétariat est organisé par ses propres Procédures Opérationnelles²⁵.

Pour garantir l'indépendance du PI, la Résolution assure que, financé par la Banque, il reste « complètement indépendant[e] de la Direction »²⁶ de celle-ci. De ce fait, le Panel rend compte directement à l'organe suprême de la Banque : ses rapports vont droit au CA sans être examinés par une quelconque entité et sont donc publiés exactement tels qu'ils ont été rédigés. Les Procédures Opérationnelles mêmes du Panel font état d'un « forum indépendant », et stipulent que "toute tentative d'interférence avec le fonctionnement du

²³ La description suivante de l'institution du Panel est basée sur le document officiel de la BM, Panel (2003). pp.5-6

²⁴ Voir Annexe II-A. Résolution, portant création du Panel. Paragraphe 11

²⁵ Voir Annexe II-B. Les procédures Opérationnelles du Panel

²⁶ Panel (2003). p.4

Panel à des fins politiques ou économiques ou de pression politique ou autre sur le Panel sera rendue publique” »²⁷ et « toute tentative, par des pays membres de la Banque, des ONG ou autres, des administrateurs ou des membres du personnel de la Banque, de s’immiscer dans les tâches dont s’acquitte son personnel ou d’influencer ce dernier dans ses fonctions sera signalée »²⁸.

Concernant l’intégrité des membres même du Panel, elle est assurée par l’interdiction qui leur est faite d’avoir travaillé pour la Banque dans les deux ans précédant leur mandat et les cinq qui le suivent, ainsi que par la règle d’exclusion de tout membre ayant une quelconque implication dans l’un des domaines faisant l’objet d’une demande²⁹. Enfin, le Secrétariat du Panel n’est responsable que devant le Panel lui même.

Section 2. La mise en œuvre de l’*accountability*, un processus sophistiqué

Deux tâches peuvent occuper le Panel durant une année fiscale d’activité : il doit répondre aux demandes d’enquête qui lui sont faites par l’accomplissement du processus d’*accountability* et doit produire en fin d’année un rapport d’activité qu’il soumet au CA et au Président de la Banque. Nous allons examiner plus en détail les procédures conditionnant le processus d’*accountability* du PI. Comme on l’a vu, le processus offert par le PI est déclenché par une demande destinée à être enregistrée et peut ensuite être suivi par deux phases : la phase d’éligibilité et la phase d’investigation.

A. L’initiation du processus

1. La Demande d’Inspection

Le principe du processus d’*accountability* permet de porter une plainte sur un projet de la BM. Cette plainte prend la forme d’une demande d’inspection (‘Demande’) destiné à ouvrir une enquête du Panel, et elle doit satisfaire plusieurs types de critères plus ou moins évidents et contrôlés à diverses étapes du processus d’*accountability*.

Ainsi, la Résolution prévoit³⁰ tout d’abord qu’une Demande est peut être initiée de trois manières: par un groupe directement affecté par le projet et qui partage des intérêts ou des préoccupations communes, souvent le représentant local qu’elles mandatent (dans des circonstances exceptionnelles³¹, ce peut être une ONG internationale), par l’un des

²⁷ Procédures Administratives de 1998. Paragraphe 10

²⁸ Procédures Administratives de 1998. Paragraphe 34

²⁹ Panel (2003). p.5

³⁰ Le développement suivant sur la demande d’enquête est basé sur le résumé proposé par la BM dans un document officiel. Voir Panel (2003). p.6-7

³¹ Un représentant non local peut faire la demande lorsque “la partie soumettant la demande prétend qu’elle ne dispose pas d’une représentation appropriée à l’échelon local et où les Administrateurs en

administrateur du CA, ou enfin par l'institution du CA elle-même. Les Procédures opérationnelles du Panel autorisent les Plaignants et leurs représentants à conserver leur anonymat. La satisfaction de ces critères permet 'l'admissibilité des Plaignants' qui sera contrôlé lors de la phase d'éligibilité de la Demande.

Sur la forme, les demandes d'enquête ne sont pas nécessairement formulées en langage juridique et des modèles de présentation, voulus « simples et directs »³², sont proposés sur le site internet du Panel. Sur le fond³³, une demande d'enquête doit indiquer que les plaignants (ou le public qu'ils représentent) vivent dans la zone touchée par le projet ou le programme financé par la BM, affirmer « qu'ils subissent, ou risquent de subir, des préjudices du fait des activités financées par la BM et en décrire les effets préjudiciables », ³⁴ dire en substance que les dommages redoutés ou subis « résultent d'erreurs ou d'omissions de la Direction de la Banque, lesquelles constituent une violation des politiques et procédures de l'Institution »³⁵ et enfin, montrer qu' « ils ont tenté de faire part de leurs inquiétudes à la Direction de la Banque et qu'ils ne sont pas satisfaits des suites données par celle-ci »³⁶. C'est la 'recevabilité de la Demande' qui est en jeu lors du contrôle de ces critères de fonds durant la phase d'éligibilité.

Au delà du juridique, on peut éclairer³⁷ l'activité concrète du Panel en disant que 52 Demandes ont été déposées depuis sa mise activité opérationnelle en septembre 1994 et que le principal déclencheur d'enquête est la plainte formulée par les populations locales affectées (et la demande de confidentialité a été exercés dans de « nombreux cas »). Le CA a lui déclenché une enquête en 1999³⁸. Par ailleurs, la plupart des Demandes soumises jusqu'ici au PI ont eu trait à des politiques de sauvegarde de la Banque, notamment aux politiques d'« évaluation environnementale », de « réinstallation non volontaire », des « peuples autochtones » et du « patrimoine culturel »³⁹.

2. L'enregistrement

conviennent lorsqu'ils examinent la demande d'inspection". Voir Annexe II-A. : Résolution portant création du Panel. Paragraphe 12.

³² Panel (2003). p.7

³³ Voir Annexe II-A. Résolution portant création du Panel. paragraphe 12

³⁴ Panel (2003). p.7

³⁵ Panel (2003). p.7.

Pour ce troisième élément, il n'est pas nécessaire aux plaignants de citer les politiques spécifiques que le Panel est censé pouvoir identifier de son propre fait. Panel (2003). p.7

³⁶ Panel (2003). p.7

³⁷ Ces informations proviennent du point « Demande d'Enquête » du document officiel de la BM. Voir Panel (2003). pp.7-9.

³⁸ Le 16^{ième} cas du Panel intitulé Projet de Réduction de la Pauvreté Occidentale, voir site du Panel.

³⁹ Panel (2003). p.24

Comme la présentation des Demandes d'enquête, et des critères évoqués, en donne l'intuition, toute Demande ne donne pas nécessairement lieu à une enquête ou à l'accomplissement du processus. Le contrôle de la recevabilité comme de l'admissibilité de la Demande constituent les premiers obstacles important à l'accomplissement de ce processus. Cependant, ceux-ci n'interviennent que durant la phase suivant l'enregistrement, celle de l'éligibilité. Or le premier filtre, comparativement léger, intervient en fait dès la phase initiale de l'enregistrement. En effet, avant d'enregistrer la demande, le Panel doit s'assurer que la plainte entre bien dans le cadre de son mandat en contrôlant qu'effectivement, les actions ou omissions invoquées dans la demande appartiennent bien à la responsabilité de la Banque, s'assurer que la Demande n'a pas trait à des passations de marché (qui relève d'un mécanisme de contrôle distinct), encore que le financement du projet en question n'est pas clos ou « substantiellement »⁴⁰ déboursé ou enfin, que le sujet n'a pas déjà été traité en l'état par le Panel. Le contrôle nécessaire à l'enregistrement reste assez succinct en ce qu'il ne s'attache qu'à vérifier la compétence du Panel sur cette Demande et n'implique aucun travail approfondi. Lorsque l'enregistrement a lieu comme c'est a priori le cas (sur 52 Demandes reçues jusqu'à aujourd'hui par le Panel, seulement 6 n'ont pas été enregistrées⁴¹), il est notifié aux Plaignants, à la Direction de la Banque et au CA. Cette notification enclenche le processus institutionnel de l'*accountability*.

B. La phase d'éligibilité⁴²

La notification de l'enregistrement ouvre un délai de 21 'jours ouvrables' (Jours) à la Direction, délai durant lequel cette dernière doit soumettre au Panel sa Réponse à la Demande. Elle développe des arguments qui généralement discutent les faits allégués et/ou justifient la légitimité des actions et omissions mise en avant dans la Demande des Plaignants. A la réception de cette Réponse, le Panel démarre son enquête d'éligibilité. Cela consiste en le contrôle de l'admissibilité de la Demande (la légitimité des Plaignants) et de sa recevabilité (existence d'un préjudice lié à des activités de la banque caractérisant des manquements à ses politiques et procédures) et implique une évaluation de la Réponse de la Direction. le Panel sa recommandation sur l'éligibilité de la plainte à une enquête d'investigation. Pour cette enquête d'éligibilité, le Panel dispose d'un délai restreint de 21 Jours mais d'une marge de manœuvre assez importante pour la conduite de ses activités. Il

⁴⁰ Cette clause entend que le projet n'ait pas été déboursé à 95%. BRADLOW, Daniel D. (2005). p.5

⁴¹ Voir le site du PI à 'Request for Inspection'. Suivre lien :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:21692308~menuPK:64129250~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>

⁴² Développement basé sur les travaux de Bradlow. Voir BRADLOW, Daniel D. (2005). p.6-7

agit en effet selon des méthodes qui sont à son entière discrétion⁴³ même si la Résolution l'enjoint de procéder à des interviews des membres concernés du personnel de la Banque et de la Direction ainsi que de se rendre dans la zone du projet (sous réserve du consentement du pays emprunteur)⁴⁴. Dans son rapport au CA, il exposera les informations concernant les l'éligibilité de la Demande (recevabilité et admissibilité) et avancera ses 'recommandations' : conclusions indiquant le besoin ou l'inutilité d'une poursuite de la procédure par une enquête d'investigation. Une fois le rapport du Panel reçu par le CA, le Conseil l'examine et décide de l'ouverture d'une enquête d'investigation. S'il n'a pas de délai pour déterminer sa décision, le Conseil ne peut cependant pas décliner la recommandation du Panel sur des bases autres que techniques (en pratique, sur une base de « non objection »⁴⁵) et sa décision prise doit, comme le rapport et la réponse qui la fonde, être rendue publique et notifiée aux Plaignants sous deux semaines.

C. La phase d'investigation⁴⁶

Lorsque le Conseil autorise l'enquête d'investigation, celle-ci est menée par le ou les Panelistes désignés par le Président du Panel. Si aucun délai n'est cette fois imposé, la mise en œuvre de l'enquête d'investigation relève des mêmes règles que celles gouvernant à l'enquête d'éligibilité : le Panel bénéficie des mêmes droits et a recours aux mêmes pratiques à la différence près qu'il peut en plus consulter le Directeur Général du département d'évaluation des opérations et l'auditeur interne de la Banque⁴⁷. Cette enquête d'investigation donne lieu au rapport d'investigation qui doit restituer tout les faits pertinents et contenir les conclusions du Panel sur l'état de conformité de la Banque avec ses politiques et procédures. Ce rapport est soumis aux Administrateurs et communiqué au Président de la Banque. Dans les six semaines suivant la réception du rapport du Panel, la Direction de la Banque doit soumettre son propre rapport au CA, c'est à dire son 'Plan d'Action' indiquant ses recommandations en réponse aux conclusions du Panel. Le CA produit alors une décision finale indiquant s'il adopte les recommandations de la Direction et comment répondre aux conclusions du Panel. Dans les deux semaines suivant cette décision, le rapport d'investigation du Panel, le Plan d'Action de la Direction et la teneur de la décision du CA doivent être rendus publics.

⁴³ Le Panel a en effet libre accès à toute la documentation pertinente de la Banque et peut l'étudier comme il l'entend. Par ailleurs, pour encourager les membres du personnel à parler librement, le Panel détruit tous les enregistrements de ces interviews. De même, les enregistrements des interviews des populations locales affectées par le projet ne sortent pas du Panel. Panel (2003). p.15

⁴⁴ Panel (2003). p.12

⁴⁵ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.6

⁴⁶ *Ibid.* pp.6-7

⁴⁷ *Ibid.* p.6

Ce premier exposé sur le monde de l'*accountability* offert par la BM nous offre une connaissance assez approfondie du système institutionnel que constituent le PI et le processus par lequel l'*accountability* de la BM se met en œuvre. Mais l'*accountability* offerte par le PI est loin de n'être qu'un système institutionnel figé : son histoire et son existence ont forgé et forgent son identité.

Chapitre 2. Histoires du nouveau monde

La vie du mécanisme d'*accountability* de la BM est marquée par trois éléments : l'histoire de la création du PI, l'épisode initial de sa mise au point institutionnelle et enfin, le rôle de la société civile dans le fonctionnement courant de ce mécanisme.

Section 1. La naissance de l'*accountability*

A. Un vent de contestation et de réforme soufflant sur l'immunité de la Banque Mondiale

1. Une contestation civile

La Banque *accountable* n'a pas connu la Guerre Froide. Née en 1944 à Bretton Woods, le premier demi-siècle de la BM précède en effet l'existence en son sein de standards minimum sociaux et environnementaux, engagements qui ne furent ensuite mis en œuvre qu'à la création du PI. Les activités de cette organisation ont même pu être qualifiées de « zone de non droit »⁴⁸ dans la mesure où elles étaient dégagées de toute responsabilité légale face aux personnes directement affectées par leurs actions.

C'est dans les années 80 que, suite à l'indignation installée par les scandales des pluies acides et la médiatisation des affaires de populations déplacées par des projets de barrages, la BM concédait pour la première fois un minimum de standards mandatoires sociaux et environnementaux. Depuis lors et particulièrement dans la décennie qui suivit, des campagnes médiatiques soulevées par les « désastres développementaux »⁴⁹ de la BM ont régulièrement mis en avant les difficultés persistantes de la Banque à rendre effectives les réformes entreprises. Quelque uns des projets 'pauvrement dessinés et environnementalement dommageables' qui nourrirent les polémiques de la décennie en questions furent notamment : le barrage Sardar Sadovar en Inde occidentale, le projet hydraulique Yacyreta à la frontière Brésil-Argentine, le barrage Pak Mun en Thaïlande, le projet de Transmigration et le barrage Kedung Ombo en Indonésie ou encore les nombreux projets forestiers en Côte d'Ivoire et au Gabon⁵⁰.

Le début des années 90 donna aux acteurs insatisfaits par les activités et les politiques de la Banque l'occasion de prendre une envergure sans précédent, et d'ainsi exercer une pression à même d'initier des changements décisifs dans les pratique de la BM. Il se trouve que la période qui suivit immédiatement la chute définitive de l'empire soviétique fut celle d'un renouveau de la politique du développement. Cette période politique

⁴⁸ Jonathan FOX parle de « « law less » institution », FOX, Jonathan, (2003). p.XIII

⁴⁹ Jonathan FOX parle de « disaster development », FOX, Jonathan, (2003). p.XIII

⁵⁰ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

combinait en effet le climat idéologique accueillant du Sommet de la Terre des Nations Unies à Rio (donnant ses lettres de noblesse au concept dès lors incontournable de 'Développement Durable') avec un développement soudain de la coordination Nord-Sud et US-UE au sein des groupes d'intérêts publics, dynamiques auxquelles s'ajoutaient des manifestations massives de protestation populaire (qu'illustra particulièrement le mouvement des indiens de la vallée Namarda), ainsi qu'un niveau de préoccupation réel au sein de la Banque que murirent des années de performance sous optimale⁵¹. De mémoire de la Banque elle-même⁵², la combinaison de l'activisme de la population indiennes (effrayée par le déplacement de quelques 120000 personnes dû aux projets de barrages de Sardar Sarovar et de canal sur la rivière Namarda), avec l'impact médiatique des études de cas menées par la société civile (et documentant le manque d'ouverture du processus décisionnel de la Banque aux pratiques progressiste sociales et environnementales)⁵³ fut à l'origine directe de deux initiatives importantes de la Direction.

2. Des rapports officiels

En premier lieu, le président de la Banque de l'époque, Lewis T. Preston, chargea en mars 1991 Brad Morse, un administrateur à la retraite du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), et Thomas Berger, un ancien juge de la Cour suprême de la Colombie britannique (Canada), d'entreprendre un examen indépendant des projets de la vallée Namarda. Cette équipe, connue par la suite sous le nom de Commission Morse, conclut publiquement dans son rapport de juin 1992 à de "graves défaillances de la Banque en ce qui concerne le respect de ses propres politiques et décrivait les conséquences dévastatrices aux plans humain et environnemental de ces violations"⁵⁴. Il recommandait que la Banque revoie les projets en question et amena l'Inde à se retirer des plans additionnels de financement du projet Sardar Sarovar⁵⁵, suivi par la Banque en 1995. Le rapport indiquait également que " les problèmes nuisant aux projets Sardar Sarovar constituaient plus la règle que l'exception en ce qui concerne les opérations de réinstallations supervisées par la BM"⁵⁶. D'autre part, en réponse aux pressions de la société civile sur le manque de transparence des processus décisionnels internes à la

⁵¹ FOX, Jonathan, (2004). p.2

⁵² Panel (2003). p.2

⁵³ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

⁵⁴ Panel (2003). p.2

⁵⁵ Panel (2003). p.2

⁵⁶ Voir le rapport Morse publié sur le site de la BM. Suivre lien :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTARCHIVES/0,,contentMDK:64056983~menuPK:64319211~pagePK:36726~piPK:36092~theSitePK:29506,00.html>

Banque, le même Président créa un groupe de travail interne chargé d'examiner l'ensemble des projets constituant le portefeuille de l'Institution. Le rapport final de novembre 1992, connu sous le nom de rapport Wapenhans⁵⁷ du nom du vice-Président à l'origine de la fuite du document (par la suite publié), critiquait "la culture d'approbation de l'institution"⁵⁸ à laquelle il attribuait un déclin des performances opérationnelles de la Banque⁵⁹. Il notait notamment que la Banque ne mettait pas en application 78% des conditions financières contenues dans les accords de prêts et trouvait, en appliquant les critères de la Banque elle-même que 37,5% des projets évalués étaient insatisfaisant, contre 15% en 1981⁶⁰.

B. L'origine du Panel d'Inspection

En 1992, la BM était déjà sérieusement consciente d'un besoin de réforme institutionnelle incitant l'organisation à mieux se conformer à ses politiques, notamment sociales et environnementales considérant qu'elles étaient celles qui donnaient aux divers acteurs de la protestation leur importante capacité d'obstruction (voire de nuisance, selon l'appréhension de la BM). Restait à réellement considérer l'idée de réforme en en élaborant la substance. L'idée d'un mécanisme indépendant d'*accountability* ne vient pas de la Banque mais des cercles académiques et autres ONG d'advocacy. Dès 1990, le Conseil de Défense des Ressources Naturelles appelait à un mécanisme d'appel indépendant. Au début de l'année 1993, les ONG CIEL et EDF (Fond de Défense Environnemental) firent une proposition détaillée pour une institution d'appel à disposition du public⁶¹ tandis que le professeur Daniel Bradlow de l'Université de Droit de Washington exhortait la Banque de nommer un Ombudsman⁶² pour résoudre les conflits liés à ses projets⁶³. Finalement, le support décisif vint au cours de cette même année par les Représentant Barney Frank et Sénateur Patrick Leahy qui convinquirent le Congrès de subordonner la reconstitution du 10^{ème} budget de l'IDA⁶⁴ à la mise en place

⁵⁷ Pour un résumé du rapport Wapenhans proposé par Global Public Policy et selon Pratap Chatterjee, suivre lien : <http://www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/critics/1994/9410wap.htm>

⁵⁸ Citation proposée par le document officiel de la BM, Panel (2003). p.2

⁵⁹ « Le rapport disait que les mécanismes incitatifs de promotion encourageaient les membres du personnel à se focaliser sur le nombre aussi élevé que possible de projets à proposer à l'approbation du Conseil plutôt que d'accorder une attention appropriée aux répercussions sociales et environnementales ou à l'efficacité de la mise en œuvre. Dans la pratique, les politiques correspondant à ces questions étaient largement ignorées. » Panel (2003). p. 2

⁶⁰ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

⁶¹ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

⁶² L'Ombudsman est un système différent d'*accountability*. Il est détaillé théoriquement et à travers des exemples dans la Partie III lors de la présentation des divers mécanismes d'*accountability* existant.

⁶³ HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). Page Internet

⁶⁴ Contrairement à la BIRD dont le budget est largement tiré des marchés financiers, le budget de l'IDA repose essentiellement sur les donations triennales (cycle de 'reconstitution' (ou en anglais

d'un mécanisme d'*accountability*⁶⁵. Dès Juillet 1993, la Direction de la Banque publiait sa proposition de Panel d'Inspection que les Administrateurs adoptaient le 1^{ier} Septembre 1993 sous la pression des pays donateurs. Conformément aux réclamations du Congrès, la Résolution créant le Panel prévoyait l'organisation d'un bilan après les deux premières années d'activité du Panel.

Section 2. Les premiers pas du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale

La mise en place 'définitive' de l'institution du Panel et de l'organisation du processus d'*accountability* fut en réalité progressive jusqu'à la veille de l'an 2000. La nomination des trois premiers membres et l'élaboration des procédures opérationnelles du Panel et de son Secrétariat nécessita une année complète et le Panel n'entra en activité que le 1^{ier} Septembre 1994.

A. Le précédent 'Arun III'

Le premier cas du Panel, le projet de barrage Arun III au Népal⁶⁶, fut décisif dans l'affirmation de la pertinence de cette institution. Ce projet faramineux de barrage hydroélectrique était entouré de controverses au sein de la société civile globale et dès Octobre 1994, fut l'objet d'une Demande d'enquête au PI. L'enquête d'éligibilité du Panel amena ce dernier à recommander une enquête d'investigation tandis que la Réponse de la Direction se limitait à nier toute violation de ses politiques et procédures. L'enquête du Panel impliqua une visite sur le terrain, hautement remarquée et appréciée par la société civile alors que les populations de la vallée d'Arun usaient en pionniers de leur droit à la parole. Le rapport d'enquête centra son propos sur le respect par la Banque des politiques sur l'évaluation environnementale, sur les peuples autochtones et la réinstallation non volontaire, tout en prenant en compte les actions correctrices finalement proposées par la Banque durant l'investigation. Il concluait, malgré le Plan d'Action de la Direction, à certains manquements de la Banque et indiquait son inquiétude quand à l'ampleur d'un tel projet dans le cadre économique et institutionnel qu'était celui du Népal. Avant que le Conseil n'arrête sa décision sur le soutien financier du projet, le tout nouveau Président de la Banque, James D. Wolfensohn, demanda qu'un groupe indépendant présidé par Maurice Strong effectue sa propre analyse du projet. Les conclusions de ce second rapport ne démentant pas celles du Panel, tout en y ajoutant une

'replenishment') du budget) des pays membres les plus riches. Le dernier cycle de l'IDA, le 15^{ième} cycle 2008-2011, entraîna 25,1 milliard de dollar US de contributions. Voir site IDA. Lien : www.worldbank.org/ida/

⁶⁵ MAGRAW, Daniel B. et *al.* (2007). p.1472.

⁶⁶ Le résumé de la première affaire du Panel est basé sur celui proposé par un document officiel de la BM. Voir Panel (2003). pp. 56-63.

analyse économique hautement critique, le Président décida le retrait de la Banque du projet Arun III, signant ainsi son annulation complète. Un impact aussi important, et tangible, de la première intervention du Panel dans les activités de la Banque fut reçu comme une victoire tant par la population locale que par une grande partie de la société civile. Si l'aventure, remarquable, entérinait la place de l'institution du Panel au sein de la Banque, elle jetait également le trouble sur le futur proche de ses activités.

B. Errements et réformes

En effet, « les premières années du PI furent marquées par la résistance de la Direction et du CA »⁶⁷. Il est vrai que le CA mit près de cinq ans avant d'accepter à nouveau la conduite du processus jusqu'à l'enquête d'investigation tandis que la Direction utilisait les « Plans d'Action » comme un moyen de détourner l'expertise du Panel vers un rôle d'arbitre conciliant. Le premier bilan rétrospectif de l'institution du Panel par le Conseil, s'il amena ce dernier à confirmer l'importance du PI, fut effectivement plutôt défensif dans la mesure où le Conseil affirmait son rôle d'interprète de la Résolution en restreignant la définition de 'populations affectées' comme les critères d'éligibilité, et en limitant par l'« enquête préliminaire » la marge de manœuvre du Panel quant à la réalisation d'une enquête complète⁶⁸. En 1997, le Conseil décida d'entreprendre un second bilan du processus d'*accountability*, notamment pour régler les problèmes liés à la phase d'éligibilité. En effet, des débats houleux se développaient régulièrement au niveau du Conseil sur la considération à donner aux recommandations du Panel, ce qui divisait l'institution entre les administrateurs proches du pays emprunteur et les autres (et, en agaçant particulièrement la société civile, créait de sérieuses difficultés au niveau des relations publiques de l'organisation). D'autre part, il fallait remédier aux entreprises régulières de la Direction qui développaient une communication extra procédurale avec le Conseil, initiatives perçues comme mises en œuvre pour saper les recommandations d'inspection complète⁶⁹.

Les comptes rendus de cette évaluation menèrent deux ans après le CA à mettre en œuvre la réforme de 99. Il fut principalement décidé de restreindre l'ampleur de la phase d'éligibilité en abolissant l'enquête préliminaire ; l'on revenait donc à une observation stricte du délai de 21 jours ouvrables dans une enquête ne vérifiant que les allégations des

⁶⁷ FOX, Jonathan, (2004). p.2

⁶⁸ Panel (2003). p.20.

En l'occurrence, le CA initiait « l'enquête préliminaire » qui donnait au Panel la possibilité d'une enquête relativement poussée sur l'éligibilité des plaignants tout en incitant à une résolution de la question dès l'issue de cette phase initiale, permettant ainsi d'également éviter la mise en œuvre (et la publication...) de l'enquête d'investigation. Panel (2003). p.11 et p.13

⁶⁹ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.7

plaignants sans constater les manquements de la Direction. Dans le même temps, le Conseil facilitait l'adoption des recommandations du Panel en limitant son pouvoir de décision discrétionnaire par l'exigence d'objections techniques, et gravait dans la Résolution la notion clé de 'dommage matériel nuisant'⁷⁰. Les possibilités de communication entre la Direction et le CA sur la substance d'une affaire en cours d'investigation furent également réduites et strictement encadrées.

La modification 1999 en contribuant à la "restauration de la fonction, indépendance et intégrité du Panel"⁷¹, donnait finalement au mécanisme d'*accountability* de la BM la forme qui lui permit de développer son activité jusqu'à aujourd'hui.

Section 3. Le Panel et la société civile, « je t'aime, moi non plus »

Entre l'entrée en phase opérationnelle du PI en septembre 1994 et l'aboutissement de sa première décennie en activité, anniversaire qui donna lieu à un rapport de l'institution sur cette première période⁷², le PI a traité 27 demandes officielles contre 25 entre 2004 et la fin de l'année fiscale 2007. Dans chacune des deux périodes évoquées, trois demandes n'ont pas été enregistrées et huit ont menées à une enquête d'investigation⁷³. L'activité du Panel est donc restée (relativement)⁷⁴ qualitativement stable mais a doublé de volume au cours des 5 dernières années. Chaque année, les sollicitations du Panel se multiplient et presque mécaniquement, après l'année 2005-06, l'année 2006-07 été la plus intense de l'histoire du Panel⁷⁵. Incontestablement, l'activité du Panel se développe. Si la finalisation du système institutionnel du mécanisme d'*accountability* était la condition nécessaire d'un tel développement ultérieur, elle n'en était pas une condition suffisante et, pour mieux comprendre le phénomène d'emballement qui entoure le Panel, nous devons revenir sur le rôle, essentiel et paradoxal, qu'a depuis l'origine, joué la société civile.

⁷⁰ *Ibid.* p.7

L'expression originale de la notion définie par le Conseil dans la Résolution 1999 est « material adverse harm ». *Ibid.* p.7

⁷¹ FOX, Jonathan, (2004). p.2

⁷² Le Panel d'Institution, 10 ans sur la brèche. Panel (2003).

⁷³ Voir site du PI de la BM, Request for Inspection. Suivre lien :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,,contentMDK:20221606~isCURL:Y~menuPK:64129250~pagePK:64129751~piPK:64128378~theSitePK:380794,00.html>

⁷⁴ L'on pourrait indiquer que le processus du Panel donne en fait de plus en plus lieu à des enquêtes d'investigation, notamment depuis la modification de 99. La stabilité qualitative évoquée semble en effet plus résulter d'une chute récente et aléatoire des enquêtes investiguées, que d'une réelle persévérance des Demandes trop fragiles aux yeux du Conseil ou du Panel. Cependant, seule une observation à plus long terme serait à même de confirmer cette tendance.

⁷⁵ Durant cette période, le Panel a enregistré 6 nouvelles requêtes pour inspection, termina 2 investigations et travailla sur 3 autres investigations en voie d'achèvement. Voir WORLD BANK INSPECTION PANEL, ANNUAL REPORT: JULY 1, 2006 TO JUNE 30, 2007, p13.

A. La société civile, partenaire inévitable du Panel

Une fois le Panel en place, encore fallait-il en faire usage ! Comme on l'a vu, quatre entités sont éligibles à soumettre une requête au Panel : toute partie affectée sur le territoire de l'Emprunteur autre qu'un simple individu, les représentants locaux de ces parties affectées, le Conseil d'administration de la BM ou dans certains cas, un gouverneur du Conseil d'administration. « Dans la plupart des cas, c'est une ONG représentant un groupe de personnes affirmant être négativement affectées par la conception ou l'exécution d'un projet qui constitue la partie plaignante »⁷⁶. Jusqu'à aujourd'hui, le leadership dans la sollicitation du PI revient clairement aux ONG du Sud et lorsque ce n'est pas le cas, le Panel a alors affaire à des coalitions liant les plaignants avec des ONG alliées du Nord et du Sud. Dans les 10 premières années du Panel, 17 plaintes émanèrent d'organisations de la société civile du Sud (dont quelques unes d'acteurs provenant du secteur privé) et 10 furent générées par des coalitions Nord-Sud impliquant des groupes locaux, nationaux et internationaux⁷⁷.

C'est parce que l'information autour du Panel et de son potentiel se développe et que son processus se clarifie que la majorité des plaintes sont générées par des acteurs locaux et nationaux. Cependant, en raison de la nature technique du processus de plainte qu'implique effectivement la mise en œuvre de l'*accountability* de la BM, les plaignants issus des populations locales continuent de nécessiter l'assistance d'ONG, et l'accès limité à cette assistance technique reste un facteur contraignant la mise en œuvre du processus du Panel⁷⁸. A ce niveau, les ONG du Nord et du Sud ont collaboré pour développer l'accessibilité des populations au mécanisme d'*accountability* de la BM. Dès 1994, des ONG travaillaient à la sensibilisation de leurs homologues sur la nécessité de mener des activités d'habilitation des populations locales aux mécanismes du Panel, par des articles ciblés sur les ONG⁷⁹ comme au niveau de la sensibilisation plus générale de populations stratégiques⁸⁰. Des ONG ont mis en place des outils pédagogiques pour directement aider les populations locales qui songeraient à recourir au Panel. Ainsi, l'ONG CIEL délivrait en 2000 un guide du Panel intitulé *Citizen's Guide on the World Bank's Inspection Panel* que l'on peut notamment retrouver sur le site de la BM.

⁷⁶ Panel (2003). p.21.

⁷⁷ Pour des données sur, et une analyse de, la typologie des plaignants au Panel, voir FOX, Jonathan, (2004). p.5

⁷⁸ *Ibid.* p.5

⁷⁹ Eveiller les ONG de plaider à la nécessité d'assister les populations locales pour l'utilisation du panel est notamment un objectif de l'article *The World Bank Inspection Panel : Will it Increase the Bank's Accountability ?* HUNTER, David et UDALL, Lori (1994).

⁸⁰ Dès 1994, l'ONG CIEL tenait des ateliers de travail sur le Panel dans l'Université de Droit de Washington. Voir site CIEL : www.ciel.org

B. Les ONG de plaidoyer, premier élément critique du Panel d'Inspection

Mais la société civile ne s'est pas simplement organisée pour (mieux) utiliser le Panel, elle a aussi effectué un vrai travail de pression et de veille sur cette institution, et ce tant depuis sa conception même (comme son histoire le montre) que dans son activité courante au sein de la BM. En effet, dès la conception du Panel, sa relation ambivalente avec les ONG d'*advocacy* était fixée : la proposition de la Direction en 1993, obtenue suite à des années de pression et de propositions de la part de la société civile pour un mécanisme d'appel indépendant, fut sévèrement et abondamment critiquée par les ONG d'*advocacy* jusqu'à rendre incertaine son adoption en Septembre 1993⁸¹. Et après dix ans d'existence, les activités du Panel avaient déjà mené à cinq campagnes internationales⁸², appuyant évidemment les allégations des plaignants face aux examens menés par le Panel. Par ailleurs, les ONG ont toujours veillé de près au respect de l'indépendance de l'institution du Panel par la direction de la BM, notamment à travers l'attention portée sur les nominations de ses membres par le Président (par exemple, la composition du Comité de Sélection du Panel par le Président actuel R. Zoellick en début d'année fut à l'origine de lourdes protestations de la société civile)⁸³. Egalement, des ONG d'*advocacy* spécialisées ont continué à formuler des critiques du système proposé par la BM à travers le PI, et à émettre des propositions, fondées sur leur expertise de l'institution du Panel et leur connaissance des systèmes d'*accountability*. Par exemple, le discours du Président de CIEL au Sommet Annuel de la BM et du Fonds Monétaire International à Dubaï en 2003⁸⁴, concis, donne d'abord au Panel le crédit d'une certaine efficacité, avant d'émettre des inquiétudes prenant la forme d'un réquisitoire contre l'évolution des activités et du comportement de la Banque en ce qui concerne son mécanisme d'*accountability*. En définitive, l'*accountability* de la BM, et par conséquent les activités du PI, repose encore aujourd'hui sur divers organisations de la société civile, locales et

⁸¹ En effet, les ONG très impliquées dans l'idée d'un système d'*accountability* à la BM, notamment les ONG environnementales comme CIEL, EDF ou Les Amis de la Terre critiquèrent de manière extensive la proposition de la Direction qui fut adoptée sous la pression des gouvernements donateurs. HUNTER, David et UDALL, Lori (1994).

⁸² Ces campagnes furent : 'Jamuna', 1996 (Bangladesh, cas 6), 'Ecodevelopment' 1998 (India, cas 11) 'Lesotho Highlands', 1998 (Lesotho, cas 12), 'Pro-Huerta', 1999 (Argentina, cas 17), 'Land Reform', 1999 (Brésil, cas 18), 'Lake Victoria', 2001 (Uganda cas 24) and « prodeminca », 1999 (Equateur cas 20). FOX, Jonathan, (2004).p.5

⁸³ Voir Annexe III-A. Lettre d'*advocacy* à la Banque Mondiale. 2008. Lettre adressée en avril 2008 au Président de la BM, Robert Zoellick, critiquant la nomination d'un membre du Panel et l'enjoignant à réformer ses procédures de nomination selon certains principes proposés au nom de 13 ONG internationales et rédigée par CIEL et BIC (*Bank Information Center*).

⁸⁴ Voir Annexe III-B. Discours d'*advocacy* à la Banque Mondiale ou, MAGRAW, Daniel B. (2003). (Discours)

nationales comme internationales.

De cette première approche du mécanisme d'*accountability* que constitue le PI de la BM, nous comprenons que ce dernier, s'il propose aujourd'hui une institution fonctionnelle et sophistiquée (notamment par cinq années d'errements et de perfectionnement), doit beaucoup de son état, certains diront de son éclat, à une société civile organisée et volontaire. En effet, par son histoire et dans son existence, dans sa forme et son activité, l'*accountability* de la BM est un système qui a prouvé être en vie, un système évolutif qui est le fruit de dynamiques, particulièrement de celles initiées par la société civile qui le côtoie.

Nous voulons mettre en avant que cet aperçu combiné de l'état du Panel et de son caractère évolutif, ont découvert à notre esprit des interrogations possibles sur le futur de cette institution : le Panel ne va t-il pas encore évoluer ? Et immédiatement : Mais comment évolue l'*accountability* d'une BMD?

Pour un peu débroussailler les interrogations que ces questions supposent, et compte tenu que le caractère évolutif du PI est lié de près aux faits de la société civile, nous allons nous interroger d'une manière plus théorique sur le rôle et le potentiel que peut avoir en général la société civile dans l'*accountability* des BMD.

En nous emmenant dans l'univers de l'*accountability* des OI en général et des BMD en particulier, cette analyse de l'évolution de l'*accountability* nous ouvrira peut-être le chemin d'une réflexion construite quand au futur incertain du PI de la BM.

Partie III. L'univers de l'*accountability* des Organisations Internationales

Menée à travers le rôle de la société civile, cette étude du potentiel évolutif de l'*accountability* des OI en général nous engagera dans l'observation, puis l'analyse critique des mécanismes institutionnels d'*accountability* au sein des BMD.

Chapitre 1. La société civile et les organisations internationales, de l'interaction à l'influence

L'étude du rôle de la société civile dans la société des OI implique de comprendre en premier lieu le pourquoi de leur interaction, en revenant notamment aux définitions conceptuelles. On pourra ensuite développer sur la teneur, double, du rôle de certaines organisations de cette société civile dans le développement de l'*accountability* des BMD.

Section 1. La société civile et les Organisations Internationales, des acteurs du développement

Une seule certitude : la société civile comprend des entités distinctes des organisations de la puissance publique et se caractérise notamment par sa diversité. Avant donc d'aborder la place de la société civile dans l'*accountability* des OI, nous nous devons de circonscrire un minimum cette notion en nous basant sur la définition proposée par l'unité de science politique de la *London School of Economics*⁸⁵ : « la société civile se réfère à l'arène de l'action collective non contrainte et tournant autour d'intérêts, d'objectif et de valeurs partagées. En théorie, sa forme institutionnelle est distincte de celle de l'Etat, de la famille et du marché bien qu'en pratique, [ces] frontières (...) sont souvent complexes, confuses et négociées. (...). La société civile est souvent peuplée par des organisations telles que des associations de charité, des ONG de développement, des organisations représentatives de communautés, des organisations féministes ('*women-based*'), des organisations religieuses, des associations professionnelles, des syndicats, des groupes d'entraides ('*self-help groups*'), des mouvements sociaux, des associations d'affaires ('*business association*'), des coalitions et des groupes de pressions et de veille ('*advocacy groups*'). » Parmi ces acteurs divers, on remarque la présence d'organisations représentatives de communautés, d'ONG de développement et de groupes d'*advocacy*.

Les ONG de développement sont définies par la BM comme « des organisations privées poursuivant des activités de soulagement des souffrances, de promotion des intérêts des pauvres, de protection de l'environnement, de délivrance de services sociaux de base ou

⁸⁵ Voir l'article du Centre pour la Société Civile de la *London School of Economics, UK*, intitulé « *What is civil society* ». Lien Internet: http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm

entreprenant le développement de communautés»⁸⁶. Indépendamment des secteurs abordés par ces ONG (domaines économique, sanitaire, social, culturel...), les BMD comme les cercles académiques s'entendent sur une distinction fondamentale dans la nature des activités mises en œuvre : l'activité principale des ONG opérationnelles « consiste à permettre la délivrance de services socio-économique au public », quand celle des ONG dites de plaidoyer, ou d'advocacy, « consiste en la défense de politiques et d'actions adressant des problèmes spécifiques, des points de vue et des intérêts »⁸⁷.

Ces entités de la société civile sont susceptibles d'interagir avec les OI et notamment les BMD. En effet, depuis qu'un moteur important de l'essor de la société civile est son implication dans les problématiques de développement (notamment à travers la constitution d'ONG)⁸⁸, ces deux entités publiques et privés (OI et société civile) ont des centres d'intérêt communs et bien souvent, des conflits de valeurs et d'intérêts....par exemple, à travers l'*accountability*.

Section 2. La société civile, corolaire des systèmes d'*accountability* des Banques Multilatérales de Développement

Les entités de la société civile ci-dessus mises en avant peuvent en général interagir avec les OI de deux manières qui se distinguent par leurs dynamiques '*bottom-up*' ou '*top-down*'⁸⁹. Dans le cas particulier où les entités civiles en question se trouvent impliquées dans la thématique de l'*accountability* des BMD, les deux dynamiques opposées sont très souvent présentes et de plus, facilement identifiables.

A. L'usage de l'*accountability*

1. La société civile, premier usager des mécanismes d'*accountability*

⁸⁶ Définition proposée par la Directive Opérationnelle 14.70. Voir site Banque Mondiale, Directives Opérationnelles. Suivre lien :

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:20094697~menuPK:224055~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>

⁸⁷ C'est ici la formule de la Banque Asiatique de Développement (ADB) qui est utilisée. On note que cette distinction consensuelle n'empêche pas de remarquer qu'un grand nombre d'organisations concentre les deux types d'activités à la fois. Pour la page ONG de l'ADB, suivre le lien : http://www.adb.org/Documents/Policies/Cooperation_with_NGOs/ngo_sector.asp?p=policies

⁸⁸ « L'émergence de la société civile comme acteur clé du développement est un des phénomènes les plus remarquables de l'histoire contemporaine du développement international. ». En effet, ce sont les ONG en particulier qui sont motrices de cet essor développementaliste de la société civile comme le montre le fait notable que la BM a institutionnalisé pour la première fois en 1981 ses rapports avec la société civile suite à un rapport sur les activités des ONG et par un comité ONG-BM. Site de la Banque Mondiale, page : La Banque Mondiale et la Société Civile. Suivre lien : <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/EXTTOPICSFRENCH/EXTCSOFRENCH/0,,contentMDK:20511379~pagePK:220503~piPK:264336~theSitePK:1153825,00.html>

⁸⁹ Ces concepts anglo-saxon de la science politique et de la sociologie organisationnelle évoquent les dynamiques susceptibles de permettre à un phénomène se manifestant sur le terrain d'activité d'un système organisationnel, de se transmettre jusqu'aux plus hauts centres de décision de ses quartiers généraux (*bottom-up*) ou inversement (*top-down*).

L'interaction par une dynamique '*bottom-up*' entre la société civile et une BMD sera le fait des organisations susceptibles de tenir les OI et les BMD *accountables* de par leurs statuts de représentant de 'personnes affectées'. En effet, l'*accountability* participationnelle, selon laquelle le public subissant les activités est légitime à évaluer les performances de l'exécutant *accountable*, est nécessairement tributaire de l'aptitude de ce public à s'organiser dans le but d'utiliser les droits qui sont les siens. La coutume voulant que les mécanismes d'*accountability* des BMD ne bénéficient qu'à des groupes de deux personnes au moins⁹⁰, l'individu est exclu de ces systèmes qui ne restent employables que par les entités collectives que saura mettre en place le public éligible. A côté des procédures virtuelles permettant à l'organisation de s'auto saisir (procédures jamais utilisées par la BM et généralement inexistantes au sein des autres BMD), seules les organisations représentatives de la population, généralement constituées en ONG, peuvent recourir aux mécanismes d'*accountability* des BMD. Ces organisations de la société civile sont les seules à mettre en marche le processus institutionnel d'*accountability* et à ce titre, constituent le carburant nécessaire à la réalisation de l'*accountability*.

2. Les ONG de développement, condition de l'usage averti de l'*accountability*

Si l'on se penche sur l'exercice de l'*accountability* par les entités de la société civile, il est juste de rappeler que l'aptitude des organisations locales à utiliser les recours juridiques qui sont à leur disposition repose encore en grande partie sur le travail de sensibilisation et d'éducation que mènent certaines ONG à côté de leurs activités plus directes d'*advocacy*. D'ordinaire, ce sont les ONG du Nord qui proposent un travail de compilation pédagogique de l'information générale sur les recours disponibles pour les citoyens, et les ONG du Sud assurent ensuite la diffusion stratégique de ces supports dans les populations ciblées. Pour illustration, j'ai moi-même participé au cours de mon stage à CIEL à un travail de compilation de l'ensemble des recours légaux mis à la disposition des populations amazoniennes par le droit international (accord de libre-échange, traité de droit des minorités...) qui fut ensuite diffusé par l'ONG Alliance Amazon en Anglais, Espagnol et Portugais⁹¹. Ce type de démarche coopérative de la société civile (collaboration entre la société civile locale et les ONG d'appui et de conseil) ou tout simplement l'imprévoyance des BMD (système procédural inaccessible en l'état au type de bénéficiaires que sont les populations locales) rend l'idée de l'*accountability* encore

⁹⁰ Voir plus bas la présentation des divers mécanismes d'*accountability* des BMD. (Partie III ; Chap. 2)

⁹¹ Voir Annexe IV-C. Papier Final de CIEL pour Amazon Alliance.

plus dépendante de la société civile organisée. Non seulement la société civile, en tant qu'usager, est la condition de l'*accountability*, mais encore, en renforçant les usagers par leurs activités d'appui et de conseil, les ONG expertes facilitent l'exercice de l'*accountability*. Cela au final, leur donne le moyen de travailler à la solidification du processus institutionnel même.

B. Le gardiennage de l'*accountability*

En effet, l'*accountability* n'est pas seulement mise en œuvre par la société civile, elle est également contrôlée par des ONG, contrôlée dans le sens d'un travail censé contribuer à son affermissement institutionnel et sa bonne marche fonctionnelle. Dans le cadre de ce gardiennage de l'*accountability*, ce sont des dynamiques top-down qui sont recherchées par les ONG et coalitions d'ONG menant des activités de plaidoyer.

1. Fondamentaux des stratégies de plaidoyer sur les OI

Ces activités de plaidoyer consistent en général pour les ONG qui en sont auteures à s'adresser directement ou indirectement aux centres décisionnels d'organisations stratégiques en élaborant avec elles des relations plus ou moins institutionnalisées, ou par des moyens plus indirectes de pressions, le tout de manière à transmettre à ces centres décisionnels des informations et des réclamations. Ces stratégies de pression impliquent naturellement en amont un véritable travail de veille et de suivi des activités sujettes à controverses. On note que « les stratégies d'advocacy varient avec la concentration placée sur différentes arènes de changement – locale, nationale ou internationale – (...) ces stratégies multiniveaux se renforçant mutuellement »⁹². En même temps que grossit le nombre d'ONG internationales⁹³, l'advocacy au niveau global s'affirme comme un levier de changement supplémentaire pour les ONG d'advocacy qui trouve dans les OI le moyen d'améliorer des situations au niveau local, soit en poursuivant la stratégie du « boomerang » visant à initier une pression internationale sur les Etats nations irresponsables, soit en travaillant directement sur l'*accountability* de ces OI⁹⁴. Dans ce dernier cas, c'est une évolution du système d'*accountability* mis en place par la BMD qui est recherché à travers la création d'une dynamique top-down : la pression sur les centres décisionnels ou exécutifs mènerait à un changement de pratiques sur le terrain. Le

⁹² FOX, Jonathan, (2003) p.XVII

⁹³ Les ONG internationales opérant au niveau global seraient environ 50000 en 2003. KEANE, John (2003) p.5

⁹⁴ Sur les stratégies aux trois niveaux d'*advocacy* : FOX, Jonathan, (2003) p.XVII-XIX.

Pour un approfondissement des stratégies multiniveaux des ONG, et en particulier sur les stratégies de globalisation d'enjeux nationaux, voir l'étude comparée de trois plaintes de la société civile brésilienne soumise au Panel CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY TREAKLE (2003) pp. 145-166.

potentiel d'activité de plaidoyer des ONG sur l'*accountability* des BMD et autres OI est important. Nous allons voir les deux domaines à travers lesquels s'articule ce travail de plaidoyer.

2. L'expertise du système interne des BMD

La réalité de l'*accountability* des BMD résulte des procédures institutionnelles qui lui sont affectées, ainsi que de la pratique qui est faite de ces procédures par les principaux acteurs-décideurs, généralement : l'organe d'*accountability* lui-même, la Direction de l'organisation *accountable* et l'organe suprême censé assurer l'indépendance du système. Aussi l'affermissement de l'*accountability* d'une organisation, première stratégie de protection d'une *accountability* fragile par nature, passe par la préservation des mécanismes procéduraux et des pratiques qui semblent lui être favorables. Aussi, les ONG d'*advocacy* suivent les évolutions de la jurisprudence développée par le système d'*accountability* et sont généralement bien conscientes du droit positif de l'organisation *accountable*. Cela permet de préparer des plaintes plus pertinentes et de prévenir les incohérences suspectes dans les traitements des affaires⁹⁵. Les ONG de pression surveillent également l'indépendance de l'organe d'*accountability* à travers l'observation de ses relations avec l'exécutif durant le processus d'*accountability* ou encore l'observation de la composition des membres de cette organe (mode de nomination, intégrité des membres nommés ...)⁹⁶. Elles mènent également une observation critique des pratiques institutionnelles des trois principaux acteurs généralement impliqués dans l'*accountability*, et rappellent volontiers la lettre et l'esprit des textes fondateurs aux institutions de l'organisation. Fortes de ces analyses, les ONG de plaidoyer, comme l'emblématique Bank Information Center⁹⁷, communiquent une pression sur les BMD dont l'objectif est de perpétuer la pertinence du système d'*accountability* et d'en prévenir les biais et mauvaises pratiques.

3. L'expertise des activités publiques des BMD

Par ailleurs, en fournissant aux BMD des informations crédibles sur l'impact de leurs

⁹⁵ En ce qui concerne cette dernière stratégie – la formulation des plaintes – mon expérience à CIEL offre une belle illustration de ce travail lorsque j'ai dû proposer une compilation de la jurisprudence du PI en ce qui concerne l'application des politiques des populations indigènes (OD.4.2) pour le compte de populations indigènes boliviennes affectées par le projet d'un organisme appliquant les politiques de la BM.

⁹⁶ Voir Annexe III.A. Lettre d'*advocacy* à la Banque Mondiale. Ce document montre un exercice de pression d'ONG reconnues sur le Président de la BM, exercice ayant pour but la reconsidération d'une nomination suspecte d'un membre du Panel et la réforme globale des modalités de nomination des Panelistes à la BM.

⁹⁷ *Bank Information Center* (BIC) est l'ONG de référence en ce qui concerne le suivi des activités des BMD. Suivre liens : <http://www.bicusa.org/en/Index.aspx>

activités, en assurant un suivi qu'elles organisent notamment à travers des réseaux et une coopération Sud-Nord en développement intensif, les ONG d'advocacy se mettent en situation de délivrer directement des analyses de plus en plus pointues sur les performances des organisations qu'elles surveillent. Cela est généralement réalisé 'en doublon' des enquêtes menées par les organes assurant l'*accountability*, mais aussi parfois en coopération avec eux ou la BMD concernée⁹⁸. La pertinence des informations collectées et communiquées, éventuellement par des campagnes publiques, par les organisations de plaidoyer oblige (plus ou moins) les organes assurant l'*accountability* des BMD à un certain niveau d'exigence. En plus d'assurer l'effectivité et la fonctionnalité du système d'*accountability* des BMD, cette expertise des ONG de plaidoyer peut aussi contribuer au développement des politiques internes engageant toujours plus profondément l'exécutif des BMD⁹⁹. Ce dernier rôle, plus clairement axé sur le développement de l'*accountability* que sur sa mise en œuvre et protection est l'objet de la section suivante.

En attendant, l'on peut désormais assurer que la société civile, à travers les organisations représentatives des populations, les ONG locale ou '*grassroots*' et les ONG d'advocacy, donne corps et renforcent l'*accountability* des BMD par l'exercice qu'elles font de leurs mécanismes (dynamique bottom-up), dont par ailleurs elles assurent la perpétuation et la fonctionnalité (dynamique top-down).

Section 3. La société civile, moteur de l'évolution institutionnelle des mécanismes d'*accountability* des Banque Multilatérales de Développement

Il semble que le rôle de la société civile dans l'*accountability* des BMD ne soit pas restreint à celui, déjà critique, d'usager et de gardien : en plus d'être la condition de l'*accountability* (et de sa qualité), la société civile contribue véritablement développement interne et externe de l'*accountability*. Nous finiront en montrant brièvement par des illustrations que les deux processus *top-down* et *bottom-up* à travers lesquelles la société civile donne vie à l'*accountability* permettent également de proprement développer l'*accountability* au sein de la communautés des OI : en approfondissant l'*accountability* d'une organisation particulière ou en donnant corps à de nouveaux mécanismes d'*accountability* au sein d'autres organisations.

La véritable 'création' d'un mécanisme d'*accountability* nouveau par la mise en œuvre de

⁹⁸ Voir notamment l'exemple du projet Bíobío développé plus bas et mentionnant la délégation à un acteur de la société civile d'une mission d'évaluation des performances initiée par une BMD.

⁹⁹ Sur les activités d'évaluation et de suivi des activités des BMD par les ONG d'advocacy, voir FOX, Jonathan (1997). p.167-170

stratégies d'advocacy s'illustre de manière exemplaire par le cas, déjà relaté plus haut en détails, de la création du Panel d'Inspection. Ce précédent revêt cependant un caractère exceptionnel. Quinze ans après, on constate que l'exercice de ce mécanisme aura pourtant été à l'origine directe d'un approfondissement de l'*accountability* positive (en vigueur) de la BM (affaire *Pro-Huerta*) ainsi que de l'extension concrète du principe de l'*accountability* à une organisation jusqu'à lors non *accountable* (affaire *Bíobío*).

1. L'approfondissement de l'*accountability* d'une organisation

L'expérience montre que le simple exercice des mécanismes d'*accountability* constitue en lui-même un effet de pression sur l'organisation *accountable*, et peut se trouver être moteur du développement de l'*accountability* au sein même de l'organisation. Ce fut le cas de l'affaire *Pro-Huerta* en Argentine soumise au PI de la BM en 1999. La BM permit à l'Argentine de financer un programme macroéconomique de lutte contre la pauvreté (*Garden Program*) au cours duquel une coupe budgétaire à l'initiative du gouvernement argentin donna l'opportunité à la société civile de recourir au PI, et aux ONG d'advocacy de mener la campagne internationale '*Pro-Huerta*'¹⁰⁰ affaiblissant les institutions de la BM et obligeant ces dernières à plus de précaution dans leur traitement du problème. En outre, c'était pour la première fois l'occasion pour le Panel de se pencher sur l'impact social des programmes d'ajustement structurels développés par la Banque. Ce cas, exemplaire dans la mesure où son règlement précoce permit d'éviter l'enquête d'investigation, amena la Banque à convaincre le gouvernement argentin de reconsidérer sa politique budgétaire à la satisfaction de la société civile argentine. Ce simple fait montre que l'*accountability* de la BM permet d'avoir un impact sur les activités d'une autre organisation : la Banque, pour éviter une enquête d'investigation qui lui serait a priori pénible, a mis en œuvre les moyens nécessaires pour influencer sur le comportement du gouvernement argentin à l'origine de la contestation. Au-delà de ces conséquences tangibles sur les activités controversées d'une organisation autre que la Banque *accountable*, cette affaire a également marqué les esprits par son impact sur l'*accountability* même de la BM. En effet, pensée pour des projets d'infrastructure, l'*accountability* de la BM n'était pas évidente en ce qui concerne ses programmes structurels plus politiques et moins tangibles. Or cette affaire consacra la compétence du Panel sur ce type d'activités (très importantes à la BM) et offrit un précédent pour l'application de standards sociaux et environnementaux aux prêts impliquant des

¹⁰⁰ La campagne '*Pro-Huerta*' serait un exemple de '*high profile international campaign*'. Fox, Jonathan (2004).p.5

ajustements macroéconomiques¹⁰¹. Suite au simple usage du PI par les ONG locales (doublée d'une dynamique top-down générée par la campagne internationale), l'idée de l'*accountability* de la BM sortait de l'affaire *Pro-Huerta* plus puissante qu'auparavant : ses conséquences pouvaient affecter une organisation indépendante et non *accountable* ; de nouvelles activités devenaient sujettes à l'*accountability*.

2. L'extension de l'*accountability* au sein de la société des BMD

Le cas Pro Huerta consacre la possibilité d'un approfondissement de l'*accountability* au sein d'une organisation mais indique également la possibilité d'une influence d'un mécanisme d'*accountability* sur une toute autre organisation. Ce dernier cas de figure devint incontestable avec l'affaire *Bíobío* qui consacra le potentiel d'extension de l'*accountability* à d'autres organisations. Ce cas résulte du projet de barrage hydroélectrique 'Pangue' (sur la rivière *Bíobío* au Chili) financé par un prêt d'un bras privé du Groupe de la BM, la Société Financière Internationale (SFI). La plainte déposée au PI de la BM en 1995 par une ONG Chilienne fut déboutée au motif de l'incompétence juridictionnelle *ratione personae* du Panel sur les projets financés par la SFI. Si la société civile locale ne trouva en l'occurrence aucune satisfaction, les pressions conjointes exercées par la société civile Chilienne et les ONG d'advocacy du Nord sur la BM amena son Président de l'époque, James Wolfensohn, à commissionner une autorité de la société civile, Dr Jay Hair¹⁰² pour mener une investigation indépendante sur le 'projet *Bíobío*'. Les conclusions de non conformité de la SFI à ses politiques, mises en avant par le rapport Hair, ont conduit à l'entreprise d'instauration d'un mécanisme d'*accountability* pour les deux éléments privés du Groupe de la BM : en 1999, un type nouveau de mécanisme d'*accountability*, l'Ombudsman-conseiller ou CAO (Compliance Advisor/Ombudsman) rendait la SFI et l'Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) *accountables* devant les personnes affectées par leurs projets. Des plaintes au CAO pour le projet *Bíobío* ont ensuite mené à une indemnisation d'une partie de la population impliquée, puis *in fine*, au retrait de la SFI du projet¹⁰³. Encore une fois, c'est la conjonction de dynamiques top-down et bottom-up qui a mené à l'extension

¹⁰¹ Pour une analyse approfondie de cette affaire (cas 17 du PI), voir l'article de Victor Abramovich intitulé *Social Protection Conditionality in World Bank Structural Adjustment Loans : The Case of Argentina's Garden Program (Pro-Huerta)* CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY TREAKLE (2003) p.191-210.

¹⁰² Le Dr Jay Hair a été président de *National Wildlife Federation* et de *International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN), deux ONG environnementales menant des activités importantes d'advocacy.

¹⁰³ Pour une analyse approfondie de cette affaire (cas 5 du PI), voir l'article de David Hunter, Cristian Opaso et Marcos Orellana intitulé *The Bíobío's Legacy : Institutional Reform and Unfulfilled Promises at the International Finance Corporation*. CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY TREAKLE (2003). Treacle p. 115-144.

pure et simple de l'*accountability* à des organisations jusqu'à lors irresponsables de leurs activités.

3. La société civile comme facteur évolutif de l'*accountability* des BMD¹⁰⁴

En définitive, la société civile s'est révélée être une condition *sine qua non* de l'*accountability* des OI. Mais surtout, comme l'indiquait déjà l'étude restreinte au PI, la société civile confirme contribuer à travers les ONG de développement, à l'évolution et au développement de l'*accountability* au sein des BMD. Ce développement peut soit relever de la dimension verticale de l'*accountability* liant les BMD à la société civile, et aboutir à l'approfondissement du caractère *accountable* de l'organisation (nouvelles politiques et procédures, nouvelles activités *accountable*, accroissement du pouvoir de l'organe de contrôle au sein de l'organisation, ...), soit appartenir à sa dimension horizontale à travers laquelle l'*accountability* se propage au sein de la société de BMD, et par extension des OI. Il semble que le dynamisme caractérisant la dimension verticale de l'*accountability* (pression importante des ONG de plaidoyer sur les BMD) bouscule en effet la dimension horizontale liant les BMD entre elles. De fait, ces deux dimensions entourant l'*accountability* des BMD entrent en interaction lorsque le dynamisme de la relation verticale 'organisation *accountable*- société civile' provoque une dynamique d'expansion horizontale dans l'environnement institutionnel que constitue la société des OI. C'est ainsi que la création et mise en œuvre du PI « par » la société civile (à côté bien sûr de la BM elle-même) et la pression constante exercée par les groupes d'advocacy constitua un moteur politique et institutionnel pour la 'reproduction' plus ou moins fidèle de ce mécanisme d'*accountability*, pour son extension au sein d'organisations équivalentes.

Les rouages de la relation OI – société civile étant maintenant identifiés comme moteur du développement des mécanismes d'*accountability*, il s'agit de donner à cette compréhension l'épaisseur qui lui est due en étudiant sa dimension horizontale manifestée dans la société des OI : la diversité des mécanismes d'*accountability*.

Chapitre 2. Le potentiel institutionnel de l'*accountability*, de la diversité à la maturité

L'exploration des mécanismes d'*accountability* des BMD eut été vite accompli il y a

¹⁰⁴ Voir Annexe I.D. Les deux dimensions de l'*accountability* des OI, et la société civile comme facteur d'évolution. Ce schéma tente d'illustrer le développement théorique avancé ci-dessous.

deux décennies. Elle impliquerait de nos jours une entreprise importante d'étude comparative de mécanismes aussi divers que sophistiqués. Une telle étude, aujourd'hui incontournable, a été menée en 2005 à l'Université de Georgetown à Washington DC par le Professeur Daniel D. Bradlow. Elle comprend un travail important et selon une approche plutôt technique. Aussi, nous n'allons en restituer que les éléments les plus riches d'enseignements sur l'univers des mécanismes existant d'*accountability* des BMD, qui notamment répondent aux questions : quels sont ces mécanismes appartenant à quelles institutions ? Se distinguent-ils, se ressemblent-ils, et en quoi ? Nous verrons rapidement que la découverte de cette diversité des mécanismes existants permet à l'analyse d'identifier en théorie les grands types de mécanismes d'*accountability* et pourquoi pas, d'en tirer certaines conclusions.

Section1. Tour d'horizon de la dimension horizontale de l'*accountability*

A côté du PI de la BM, Bradlow étudia le Mécanisme d'Investigation Indépendant de la Banque Inter-Américaine de Développement (BID) établi dès 1994 et qui, revue en 2001, repose aujourd'hui sur un coordinateur permanent disposant d'une liste d'expert pour l'examen de conformité des activités de l'organisation; le Mécanisme d'*Accountability* de la Banque Asiatique de Développement (BAD), remplaçant en 2003 un système daté de 1995, et qui avec ses deux structure séparées, propose une phase de consultation et une phase d'examen de conformité; le CAO commun à la SFI et à l'AMGI qui répond aux plaintes du public affecté, conseille la Direction et supervise les audits concernant les performances sociales et environnementales des deux organisations; le Mécanisme de Recours Indépendant (MRI) de la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement (BERD) qui depuis 2003 permet un examen de conformité des activités du secteur public et privé et initie dans une certaine mesure le règlement des problèmes soulevés ; et le Mécanisme de la Banque Africaine de Développement (BAfD) reposant sur une Unité d'Inspection de Conformité et de Médiation et une liste d'experts. Bien qu'elle se concentre sur les mécanismes des BMD, l'analyse comparative agrmente sa réflexion des mécanismes plus sommaires proposés par le Fond Monétaire International (FMI) et les Nations Unies et même de l'organisation nationale qu'est l'Agence de Crédit Canadienne¹⁰⁵. En menant une comparaison systématique des structures, des procédures opérationnelles et de l'expérience de chacun des mécanismes, l'analyste remarque onze éléments clés sur lesquels se différencient ces diverses institutions. Nous allons énoncer chacun de ces paramètres en ne restituant que la fourchette de variations qu'occasionne la

¹⁰⁵ Le FMI a mis en place une Office d'Evaluation Indépendante, les Nations Unies ont une Unité Commune d'Inspection et un Service de Supervision Interne.

comparaison des huit institutions étudiées.

Section 2. Les variables des institutions d'*accountability*

Les organes assurant l'*accountability* des BMD se distinguent institutionnellement sur les quelques points suivants : la composition de l'institution¹⁰⁶ varie selon la permanence du personnel, du temps plein au système virtuel¹⁰⁷, ainsi qu'avec le terme du contrat et le système de nomination. L'étendue de la compétence juridictionnelle¹⁰⁸ varie selon qu'elle permet un contrôle de l'ensemble des politiques de l'institution ou seulement certaines d'entre elles (par exemple, seulement environnementales), permet les plaintes sur des activités publiques et/ou privées, ou encore selon la fenêtre temporelle durant laquelle la plainte reste recevable.

L'éligibilité du public à faire une Demande¹⁰⁹ est toujours basée sur la notion de « personne affectée » et ouverte à des représentants comme à la confidentialité, mais ces personnes peuvent devoir constituer un groupe ou se présenter seules, ce qui influe fortement sur le nombre de plaintes reçues.

La condition d'une tentative préalable de plainte à la Direction¹¹⁰ est réclamée par la plupart des procédures à des niveaux de formalité variés hors les cas où l'institution est axée sur la résolution de problème.

Les conditions d'éligibilité de la demande¹¹¹ exigent généralement que soit indiqué un lien entre le préjudice allégué et un manquement de l'institution à ses politiques et procédures bien que la charge de cette preuve repose parfois sur le mécanisme d'inspection lui-même lorsque, encore une fois, il se concentre sur la résolution de problème.

Les procédures précédant l'autorisation d'enquête et gouvernant la conduite de l'investigation¹¹² sont assez peu formalisées pour les institutions axées sur le règlement des problèmes tandis que les institutions ayant pour fonction première l'examen de conformité sont sujettes à des règles strictes impliquant la Direction avant toute autorisation d'enquête. La conduite de l'investigation est elle toujours laissée libre et à l'appréciation de l'organe qui enquête.

¹⁰⁶ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.27

¹⁰⁷ Bradlow considère l'institution comme virtuelle lorsque que son personnel ne travaille que sur l'occurrence d'une Demande. *Ibid.* p.27

¹⁰⁸ *Ibid.* p.28

¹⁰⁹ *Ibid.* p.29

¹¹⁰ *Ibid.* p.30

¹¹¹ *Ibid.* p.30

¹¹² *Ibid.* p.31

Concernant la décision autorisant l'enquête¹¹³, elle est généralement laissée, parfois avec des recommandations, à une autorité suprême en forme de Conseil bien que, dans certains cas lorsque le projet n'a pas encore été approuvé, la décision revient au Président de l'institution. Cependant, trois organisations donnent l'entière responsabilité de cette décision à l'organe de contrôle.

Le contenu du rapport d'inspection¹¹⁴ peut aller de la simple restitution des faits, auquel cas la responsabilité d'une solution n'appartient qu'à la Direction, au droit de recommandation, ou encore pour l'Ombudsman, à la présentation des solutions et problèmes à l'origine du résultat constaté. Seulement la moitié des institutions étudiées permettent le suivi des remèdes proposés ou décidés.¹¹⁵ Un seul mécanisme n'impose pas la publication de l'intégralité des rapports mais un résumé, tous restant nécessairement publiés après la décision du Conseil suprême¹¹⁶.

Considérant que le rôle de mécanismes indépendants d'*accountability* permet l'accumulation d'une expérience et d'un savoir unique, il existe une fonction de restitution des « leçons apprises »¹¹⁷ qui peut être inexistante, autorisée dans les rapports d'investigation ou même attendue dans les rapports annuels. Le type d'analyse demandée est également variable.

Section 3. Les 5 modèles fondamentaux de mécanisme d'*accountability*

De cette étude comparative approfondie des divers mécanismes d'*accountability* mises en place par les BMD, Bradlow tire cinq modèles autour desquels gravitent plus ou moins les uns ou les autres de ces mécanismes. Les trois premiers modèles ont en commun d'être des Mécanismes d'Inspection se concentrant sur la conformité de l'organisation à ses politiques et procédures mais différent dans leurs organisations et les possibilités qu'ils offrent. Le quatrième se concentre sur la résolution de problème et le cinquième aborde la conformité et la résolution de problèmes.

La « version 1 du Comité d'Inspection »¹¹⁸ est proche des anciens mécanismes mis en place par la BAD et la BID. Elle consiste en un Comité d'Inspection faisant le lien entre d'une part le Conseil suprême dont il est une émanation, et d'autre part une Unité d'Inspection et une importante liste d'expert (nommée par le Conseil et soigneusement isolée de la Direction). L'Unité d'Inspection reçoit les Demandes dont elle examine

¹¹³ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.32

¹¹⁴ *Ibid.* p.32

¹¹⁵ *Ibid.* p.32

¹¹⁶ *Ibid.* p.32

¹¹⁷ *Ibid.* p.33

¹¹⁸ BRADLOW, Daniel D. (2005). pp.38-41

l'éligibilité de base et si enregistrable, la transmet au Comité dont elle n'assure par la suite que le Secrétariat. C'est le Comité qui examine le rapport d'éligibilité rendu par un des experts qu'il a nommé pour l'enquête, et recommande le Conseil sur une éventuelle inspection. Pour cette investigation, le Comité nomme un Panel d'experts qui rapportent alors des conclusions sur la conformité et des recommandations d'action. C'est à nouveau le Comité qui examine ce rapport et la réponse de la Direction et fait ses propres recommandations au Conseil qui finalement décide. Le Comité est responsable pour le suivi de ces décisions.

La « version 2 du Panel d'Inspection à plein temps » provient du modèle qu'a constitué pour beaucoup d'organisations le PI de la BM. Le Conseil nomme un Panel indépendant de trois membres dont seul le Président s'implique nécessairement à plein temps, et le laisse disposer d'un Secrétariat restreint. Le processus global est proche de celui mis en place par la BM à la différence que le Panel peut lui même décider de l'investigation et que la formalisation de la procédure est minimisée. Le Conseil reste l'examineur et le décideur des rapports et réponses qui lui sont soumis.

La « version 3 du Panel virtuel »¹¹⁹ est un mélange des deux premiers modèles. Un Panel virtuel de trois panelistes, assistés d'un ou deux membres de personnel, ne se formerait et ne serait rémunéré qu'en cas de Demande d'Inspection pour laquelle le nommé Président peut conduire l'enquête préliminaire. Le processus serait proche de celui du PI de la BM dans une version moins formalisée permettant notamment les entreprises de règlement des problèmes par le Panel qui peut ainsi écourter le processus et ne rapporter au Conseil que la solution consentie. A défaut, le Panel revient à ses critères d'analyse de la conformité des activités de la Direction et soumet au Conseil, qui décide, ses conclusions et recommandations. Le Panel virtuel peut assurer le suivi des actions correctrices (proposées ou décidées) de la Direction ainsi que la rédaction d'un rapport annuel sur les leçons apprises.

Le quatrième modèle de l'Ombudsman¹²⁰, proche de celui mis en place par la SFI/AMGI, comprend un expert indépendant hautement réputé s'appuyant sur un personnel de support et se concentrant uniquement sur la résolution de problème. Les critères d'éligibilité de la Demande sont flexibles et fondés sur l'aptitude du problème soulevé à être résolu par des activités de conciliation. S'il s'estime dans l'incapacité d'une résolution, il s'en explique devant le Plaignant. Dans le cas contraire, il entreprend la

¹¹⁹ *Ibid.* pp.42-43

¹²⁰ BRADLOW, Daniel D. (2005). pp. 44-45

résolution du problème selon des procédures flexibles. Quelque soit l'issue de ses activités, il remet un rapport analytique au Plaignant, à la Direction et au Conseil ainsi qu'un rapport annuel contenant ses « leçons apprises ». L'Ombudsman assure le suivi-conseil de la mise en œuvre de la solution trouvée mais sans entreprendre d'examen de conformité qui pourrait endommager la relation de confiance avec le personnel de la Direction sur laquelle repose le succès de son activité.

Enfin, le cinquième modèle est celui du Mécanisme d'Examen de Conformité et de Résolution des Problèmes (ECRP). Il comprend un Directeur d'ECRP expérimenté de l'organisation et une liste d'expert nommé par le Conseil. Le Directeur reçoit des Demandes précisant l'origine d'un préjudice dans les manquements de l'organisation à ses politiques et procédures et spécifiant si la requête concerne l'une ou les deux fonctions du mécanisme. Le Directeur contrôle l'éligibilité de la Demande, évalue si la requête spécifiée convient à la situation et informe dans un rapport motivé le Président de l'organisation et le Plaignant. Suite au succès ou à l'échec de l'entreprise (a priori préférée) de la résolution de conflit, le Directeur remet un rapport au Président, Conseil et Plaignant et indique s'il conseille la poursuite par un examen de conformité, auquel cas l'autorisation du Conseil devient nécessaire. L'examen de conformité peut donc résulter de trois situations : la requête spécifiée dans la Demande est acceptée, ou du fait de la recommandation du Directeur suite à son évaluation de la Demande, ou suite à l'entreprise de résolution de conflit. Conduit par deux experts assistés du Directeur (qui les recommande au Conseil), le rapport d'investigation présente au Conseil ses conclusions sur la conformité des activités de la Banque et recommande des actions correctrices. Le CA examine le rapport et la réponse de la Direction et décide des actions à entreprendre. Le Directeur prépare un rapport annuel sur le fonctionnement de ses deux activités d'*accountability* analysant les succès et échecs et les leçons apprises.

Section 4. Retour sur l'évolution des mécanismes d'*accountability*

Sur la base de ces travaux, Bradlow entreprend au final une modélisation théorique approfondie du Mécanisme ECRP¹²¹ qui, selon son analyse aurait un avantage comparatif sur les quatre autres modèles. Si nous n'en restituons pas ici le contenu¹²², il nous paraît

¹²¹ Pour un exposé complet de ce modèle, voir BRADLOW, Daniel D. (2005). pp.51-55

¹²² Au delà des contraintes imposées par le format auquel aspire ce devoir, et la sélection de l'information que cela suppose, nous n'avons pas jugé pertinent d'y incorporer l'exposé aboutit de ce modèle, pourtant intéressant, pour trois raisons. Tout d'abord, l'idée générale a été restituée par l'exposé de sa première version (*infra*), moins élaborée il est vrai. Ensuite, l'une des propositions de

intéressant d'évoquer les conclusions auxquelles parvient l'auteur de cette étude compréhensive.

A. La 'progression générationnelle'¹²³

Tout d'abord, Bradlow identifie trois générations de mécanismes¹²⁴. La première génération serait représentée par les mécanismes mis en place par la BM et la BID et aurait pour dessein l'examen de conformité (*'compliance review'*) de l'organisation à ses procédures et politiques. Ils n'ont aucune autorité de résolution de problèmes même s'ils peuvent parfois être amenés à mettre en œuvre ce type d'activité. La seconde génération serait représentée par le CAO de la SFI-AMGI et comprendrait dans une seule structure les compétences d'examen de conformité et de résolution de problèmes (*'problem solving'*), l'Ombudsman étant totalement séparé de la Direction et directement responsable devant le Président du Groupe de la BM. La troisième génération, émergente, serait représentée par la BAfD, la BAD et la BERD. Ces mécanismes tendraient à séparer les autorités liées aux deux fonctions précédemment évoquées en engageant du personnel responsable de la résolution de problèmes et sous la responsabilité de la Direction, et en instituant un mécanisme indépendant pour l'examen de conformité, mécanisme directement soumis au CA.

B. La capacité d'apprentissage des organes d'*accountability*

D'autre part, le professeur considère que quelque soit le type de mécanisme abordé, il existe un besoin clair d'instituer une fonction d'apprentissage (*'lessons learning'*) en son sein de manière à optimiser l'investissement qu'il représente. Une telle entreprise permet de tirer profit du savoir unique que le mécanisme d'*accountability* peut acquérir, de par sa position, sur l'impact effectif des activités de l'organisation et des politiques et procédures qui les accompagnent. Cela permet également de donner plus de crédibilité aux yeux du personnel de l'organisation comme des Etats-membres sur le caractère constructif (et non pas dénonciateur ou « *finger-pointing* ») du mécanisme.

On a remarqué que la diversité qui caractérise les mécanismes d'*accountability*, et qui

mécanisme d'*accountability* pour la BM présentée dans la partie IV (l'arbitration) a été élaborée en prenant explicitement acte des apports de cette étude et du modèle théorique qu'elle propose; sa substance est donc restituée à travers son appropriation à l'institution qui nous intéresse : le PI de la BM. Enfin, la démarche d'exploration des divers mécanismes d'*accountability* proposés par les BMD avait pour ambition la découverte du potentiel manifeste des mécanismes d'*accountability*, découverte destinée à stimuler l'imagination d'un esprit clinicien et dans le but de spéculer sur l'avenir du PI. La présentation d'un modèle accompli et absolument abstrait ne pourrait donc, dans le cadre de ce plan, servir un tel objectif.

¹²³ BRADLOW, Daniel D. (2005). P.50

¹²⁴ *Ibid.* pp.49-50

même après analyse reste incompressible à quelques modèles fondamentaux, ne doit rien au hasard : ces divers mécanismes comportent des avantages et des inconvénients respectifs dans l'exercice de l'*accountability*. Le développement de cette diversification n'est pas non plus anodin : il manifeste une « progression générationnelle »¹²⁵ qui tend à développer les compétences institutionnelles pour toujours mieux assurer l'ambition d'*accountability*. L'*accountability* est donc un concept évolutif, qui se cherche à travers les errements et les développements institutionnels proposés par la société des BMD. Le Panel d'Inspection ne fait pas exception à la règle : il a lui aussi vocation à se développer pour accomplir l'*accountability* de la BM. Reste à savoir quel sera le sens de ce développement institutionnel.

¹²⁵ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.50

Partie IV. La Banque Mondiale dans la conquête de l'*accountability*

Le PI de la BM est destiné à évoluer, et évoluera. Le sens qui sera donné à cette évolution repose naturellement sur l'évaluation qui peut être faite de son aptitude à accomplir l'*accountability* en son état actuel. Cette évolution est également tributaire de la réflexion qui entoure son amélioration.

Chapitre 1. Analyse critique du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale

L'aspect révolutionnaire de l'instauration du PI étant révolu, son analyse critique est aujourd'hui nécessaire. De la « mesure audacieuse » de 1993, voire au « modèle d'excellence » selon les propres mots de la BM en 2004, l'institution pionnière du PI est elle nécessairement par nature un mécanisme novateur de l'*accountability* ? Evidemment non. Fonctionnelle, l'institution du Panel souffre cependant de lacunes, dont le temps appuie les insuffisances.

Section 1. Les acquis d'un Panel fonctionnel

Le PI de la BM est une institution qui fonctionne depuis 15 ans. Sa viabilité est la première preuve d'une certaine qualité : elle montre un certain consensus de la part des trois acteurs qui l'entourent, la société civile et délégataires du pouvoir qui s'en servent d'un côté et l'exécutif de la BM qui le finance de l'autre, sur la valeur ajoutée de son existence, ou plutôt, sur l'improbabilité de sa disparition. Le développement de son activité constitue également un indice de son utilité, sur la transparence notamment: il montre que le public affecté par les projets de la BM est de plus en plus conscient de l'existence des politiques censées s'appliquer, et par conséquent de leurs droits de réclamation. Le fait encore que la société civile, qui comprend les éléments les plus sceptiques sur la vocation de la BM à défendre les intérêts des populations vulnérables en général, et sur ces efforts pour assurer son *accountability* en particulier, accorde au Panel un crédit réel est encourageant¹²⁶. Il est vrai que le fait que toutes les recommandations d'investigation depuis 1999 aient été approuvées par le CA¹²⁷ invite à se figurer une certaine indépendance de l'institution, tout comme les nombreux rapports d'investigation concluant à la non conformité de la Banque dans son exécution des projets montrent l'application du Panel à mener des enquêtes minutieuses et objectives. On peut d'ailleurs constater un impact véritablement positif sur les activités de la Banque à deux niveaux :

¹²⁶ Voir par exemple le discours d'un élément historiquement critique du Panel, le Président de CIEL, à Dubaï en 2003 qualifiant le PI de « court de dernier recours crédible » et mettant en avant l'impact organisationnel positif des activités du Panel (incitation nouvelle à se conformer aux politiques internes). Annexe III-B. Discours d'*advocacy* à la Banque Mondiale

¹²⁷ FOX, Jonathan (2004). p.7

l'influence sur certains projets (compensations revue à la hausse pour les personnes affectées, mitigation de l'impact des projets ou encore modification de leurs processus de développement) et l'influence plus large et moins tangible sur l'incitation du système institutionnel à se conformer aux politiques qui le lient (fin du « mantra de la Banque de focalisation sur le client »¹²⁸ et internalisation progressive au sein de l'organisation de l'intérêt à respecter les politiques sociales et environnementales)¹²⁹. Enfin, il semble que l'influence du Panel soit à l'origine d'un développement positif du droit administratif de la Banque. Ainsi, considérant que le personnel de la Banque se trouve plus concerné par les prescription des politiques internes, son attention aux modes de développement de ces politiques s'est accrue et a poussé l'organisation à plus de transparence et à une plus grande participation du personnel dans le processus de développement de ces règles¹³⁰.

Malgré les quelques embellies avancées ici comme le fait du Panel, les analyse positives de cette institution semblent ne faire l'objet que d'un consensus mou à coté de la virulence des nombreuse critiques qui entourent ce mécanisme emblématique et controversé.

Section 2. Limites et insuffisances du Panel

A. L'indépendance

Le Panel est en premier lieu partiellement remis en cause dans son existence même par les critiques de son indépendance dont les plus radicales considèrent qu'en tant qu'institution interne ou « 'bras' de la Banque », le rôle de cette institution est de facto biaisé. Le Panel ne pourrait donc agir sans prendre en compte les intérêts de l'organisation dont elle fait partie, et ce nécessairement au détriment des populations affectées par les projets en jeu¹³¹. Les critiques plus modérées de l'indépendance fondent plutôt leurs arguments sur la faiblesse du pouvoir du Panel. La tendance de l'exécutif à interférer dans le travail du Panel, et l'incapacité du Panel de se prémunir contre ce type de comportement remettrait en effet son indépendance en question. De plus la véhémence des réactions défensives, voir offensives (manipulations de l'information) de la Direction ne pourrait être sans conséquences sur les décisions finales du Conseil

¹²⁸ FOX, Jonathan (2004). p.10

¹²⁹ Sur l'impact du Panel sur les activités de la Banque, voir FOX, Jonathan (2004). pp.7-10.

¹³⁰ Les politiques opérationnelles et les procédures de la BM sont en effet aujourd'hui adoptées suite à une notification publique et une période de débat. Bradlow attribue cette amélioration du droit administratif à l'implication plus importante que montre le personnel dans les processus de décision des règles et procédures, cela suite à l'influence du PI qui par son activité, met en avant les manquements du personnel à ces règles. BRADLOW, Daniel D. (2005). p.50

¹³¹ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.32

d'Administration pour qui, pour des raisons de sociologie organisationnelle, toute intention contraire aux intérêts de l'exécutif s'avère naturellement couteuse en énergie¹³². Il est vrai que la culture d'impunité profondément implantée par le passé de la Banque a amené cette dernière à nier dans une majorité des cas la non conformité de ses activités, et à remettre en cause l'éligibilité des plaignants ou leurs allégations de préjudice subis¹³³. De plus, le Conseil d'Administration ne serait effectivement pas à même de corriger cette situation alors qu'il est souvent fractionné par une division Nord/Sud et laisse s'installer entre l'exécutif et le Panel une animosité chronique ne faisant du tort au final qu'à l'*accountability* de la Banque¹³⁴. Enfin, l'indépendance serait également mise en danger par les procédures de nomination des membres du Panel qui sont critiquées pour le conflit d'intérêt qu'elles admettent en donnant un rôle trop important à la direction et trop faible au Panel (et inexistant à la société civile pourtant très impliquée dans les activités en jeu)¹³⁵.

B. Le mandat

La critique principale du PI concerne l'étendue de son mandat qui s'arrête à la fonction de contrôle de conformité et n'a aucune compétence de résolution des problèmes. En premier lieu, le Panel ne peut ni fournir de l'aide, assistance, dommage et intérêts ou compensation quelconque aux populations affectées par un préjudice, et donc non plus répondre à de telles demandes des populations, ni encore avancer des recommandations ou faire des suggestions en ce sens à la direction ou au Conseil des Gouverneurs¹³⁶. Or, en dépit des quelques cas où la Banque a offert aux populations des compensations ou a modifié le cours du projet problématique, il reste que l'offre de compensation n'est pas une pratique de la Direction et la possibilité de modification des projets en jeu est trop largement dépendante de leur état d'avancement.¹³⁷ Mais la « plus grande faiblesse du PI »¹³⁸ serait celle de ne pouvoir exercer aucun suivi des recommandations de la Direction

¹³² CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.32-33

¹³³ FOX, Jonathan (2004). pp. 5-6

¹³⁴ *Ibid.* p.5

¹³⁵ Voir Annexe III-A. Lettre d'*advocacy* à la Banque Mondiale. 1^e ONG dénoncent l'absence inappropriée d'implication de la société civile dans les procédures de composition du Panel.

¹³⁶ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp. 26-27

On note que s'il n'a pas l'autorité pour formuler des recommandations concernant la résolution de problème (l'autorité de recommandation dont il dispose concerne seulement la question de la poursuite de la procédure par une investigation, ce qui est différent), il peut tout de même prendre ce type d'initiatives étant donné l'intérêt commun que peuvent avoir la direction et le Panel à la résolution des problèmes avant le déclenchement de l'investigation. *Ibid.* p.26-27

¹³⁷ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.27 et note 121.

¹³⁸ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.37

ou des décisions du CA, éclairées par l'investigation du Panel, à leurs propos¹³⁹. Cela est d'autant plus problématique qu'il n'existe aucune entité au sein de la Banque habilitée à offrir au CA une évaluation indépendante permettant de savoir si sa décision finale a effectivement été mise en œuvre comme il se doit¹⁴⁰. Or, le projet de barrage hydroélectrique Yacyretá en Argentine/Paraguay, le projet Cartagena de gestion environnementale et d'approvisionnement en eau en Colombie, ou le projet de transport urbain à Bombay en Inde ont chacun amené le Panel à conclure à la violation de plusieurs politiques opératoires par la Direction menant à un préjudice subi par les populations locales; à la prise par la Direction d'engagements variés, finaux ou approuvés par l'ultime décision du CA ; et finalement à l'inexécution flagrante de ces engagements volontaires ou décisions du CA, laissant les personnes affectées au sort qui était le leur avant la mise en œuvre de la procédure¹⁴¹. Cela va dans le sens des remarques de la société civile lorsqu'elle pointe le fait que les populations voient généralement leurs situations s'améliorer rapidement lorsque la procédure est en cours et le Panel en visite sur le terrain, mais que celles-ci se détériorent rapidement lorsque les médias se retirent et que le processus du Panel se termine¹⁴².

C. L'accessibilité au Panel

Enfin, la troisième critique substantielle concerne l'accessibilité à la procédure du Panel. Bradlow définit un mécanisme d'*accountability* comme étant 'amical' («*user-friendly*») lorsque ses « procédures sont simples et flexibles et limitent le nombre de conditions que le plaignant doit satisfaire avant de commencer à adresser la substance de l'affaire soulevée dans la plainte ». Il donne ensuite le PI en exemple de mécanisme particulièrement peu 'amical' et qui ainsi faciliterait le travail de sappe du processus du Panel par la Direction au moyen notamment de la contestation de l'éligibilité des plaignants¹⁴³. Effectivement, compte tenu des milliers de prêts accordés depuis la création du Panel, seulement une petite partie des projets potentiellement controversés auraient donné lieu à des procédures devant le PI¹⁴⁴. Il est vrai que le Panel ne peut en effet se

¹³⁹ Cette incompétence du Panel résulte d'une décision explicite du CA suite à une controverse à ce propos quand à l'interprétation de la Résolution. BRADLOW, Daniel D. (2005). p.8

¹⁴⁰ *Ibid.* p.8

¹⁴¹ Pour une analyse des trois projets cités, voir CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp. 29-31.

¹⁴² MAGRAW, Daniel B. (2003). (Discours)

¹⁴³ BRADLOW, Daniel D. (2005). p.36

¹⁴⁴ FOX, Jonathan (2004). p.7. Il est juste de noter que ce faible taux de plainte peut être en partie lié à des causes relativement indépendantes des procédures du Panel, comme par exemple l'ignorance de l'implication de la BM dans le projet, de l'existence de ses standards et de droits pour les personnes affectées, ou simplement de l'existence du Panel. D'autres peuvent être mis en garde contre l'utilisation d'un mécanisme d'*accountability* proposé par la Banque elle-même, ou d'autres encore ont

pencher sur une plainte dans laquelle « le prêt finançant le projet a été substantiellement déboursé » ou lorsque « la requête est déposée alors que le prêt finançant le projet est clos ». Pourtant, des préjudice sérieux peuvent naître ou n'être perçus qu'au delà de ces restrictions formelles comme dans les cas du projet 2 de génération d'énergie NTPC ou le projet de développement urbain et d'infrastructure de Doula au Cameroun qui n'ont pu être enregistrés sur la base d'objections procédurales. Enfin, il faut noter également qu'une fois la demande enregistrée par le Panel, les plaignants n'ont plus la possibilité de revoir leur plainte ou de réagir officiellement aux conclusions du Panel et aux recommandations de la Direction jusqu'à la publication de la décision du CA¹⁴⁵.

D. Des critiques à n'en plus finir...

De manière plus marginale, certains pointent le fait que le Panel n'a pas compétence pour considérer les grandes sources de droit international comme les traités de Droits de l'Homme et Environnementaux¹⁴⁶. Une argumentation consiste à dire que considérer que pour la Banque, ne pas se soumettre juridiquement aux normes des Droits de l'Homme revient à donner aux Etats-nations la possibilité d'esquiver leurs responsabilités dans ce domaine au moyen d'une action collective avec la Banque ; Banque qui ne pourrait d'ailleurs, compte tenu de sa stature, prétendre à l'ignorance lorsqu'un Etat met en œuvre cette stratégie¹⁴⁷.

Enfin, certaines ONG adressent dans leur travail de veille, des mises en garde contre des stratégies défensives dont la mise en œuvre par la Direction nuit à l'*accountability* de la BM¹⁴⁸. Ainsi, la mise en place de nouvelles politiques de sauvegarde par la Direction participe parfois d'un travail de reformulation ayant pour but, ou du moins pour conséquence, d'assouplir le cadre juridique que le Panel doit faire respecter, et donc de rendre son travail moins effectif. D'autre part, l'ensemble des politiques de la Banque, anciennes ou plus récentes, ont eu pour objectif d'encadrer les projets mis en œuvre par la Banque, et non particulièrement les programmes bien qu'elles aient déjà pu servir cette

des objections idéologiques à s'engager formellement dans une institution qu'ils considèrent comme illégitime. FOX, Jonathan (2004). p.7. Enfin, il existe également assez souvent un risque réel de représailles de la part du gouvernement emprunteur. Pour un témoignage concernant ce risque de '*backlash*', voir le rapport The Jamuna Bridge :Whose Benefits HUQ, Majibul (2002). p12

¹⁴⁵ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.33-35

¹⁴⁶ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). P.36 note 160 à propos de James Gathii

¹⁴⁷ Cet argumentaire a notamment connu un essor particulier suite à la plainte concernant le projet de pipeline au Tchad/Cameroun. Voir MAGRAW, Daniel B. (2003). (Discours)

¹⁴⁸ Voir Annexe III-B. Discours d'*advocacy* à la Banque Mondiale. Ou MAGRAW, Daniel B. (2003). (Discours)

fonction¹⁴⁹. Aussi la tendance actuelle de la Banque à préférer le financement de plans d'ajustements structurels ou sectoriels à celui de projets spécifiques constituerait également un danger pour son *accountability*, et nécessiterait l'élaboration transparente de nouvelles politiques appropriées aux programmes moins tangibles de la BM. Enfin, la tendance globale, rhétorique et concrète, de la lutte contre la corruption a notamment pour conséquence de mettre l'accent sur les responsabilités des pays emprunteurs de la Banque et par là, potentiellement d'amoindrir celle qui incombe à la Banque, ce que les activités du Panel doivent s'employer à contredire.

On constate que le PI est une institution pour le moins imparfaite et dont les défauts et lacunes s'ajoutent aux problèmes potentiels pour entraîner des conséquences concrètes, récurrentes, amoindrissant l'état de l'*accountability* de la BM. Dès lors, il s'agit de passer de l'ambition à l'entreprise et d'ainsi se pencher sur les remèdes envisageables.

Chapitre 2. De la modification du Panel à la réforme du mécanisme d'*accountability* de la Banque Mondiale

La réflexion récente autour du mécanisme d'*accountability* de la BM a engendré deux types de propositions. Les premières s'appliquent à traiter les limites du PI en développant sa capacité à remédier aux problèmes soulevés par les Demandes. Nous restituerons la substance des trois principales propositions (d'après la sélection opérée par Carrasco et Guernsey)¹⁵⁰. D'autres part, une proposition détaillée a été formulée cette année pour une réforme profonde du mécanisme d'*accountability* de la BM selon un modèle d'arbitrage.

Section 1. Les modifications du Panel

A. Le DERT de Dana Clark

La première proposition¹⁵¹ résulte des travaux de Dana Clark, spécialiste de la BM dans le milieu de l'advocacy¹⁵², et montre un certain pragmatisme en se concentrant sur les lacunes du PI en ce qui concerne sa capacité de résolution des problèmes. Pour cela, Clark défend la mise en place d'une Unité de Résolution des Problèmes au sein même du Panel d'Inspection, Unité ayant pour fonction de contrôler à la fois l'effectivité de la mise

¹⁴⁹ Traité dans la partie III (Chap1, Section 3, A.), le premier examen de conformité aux politiques et procédures dans la mise en œuvre d'un programme d'ajustement macroéconomique (a priori moins tangible que les projets d'infrastructure qui sont plus usuels) résulta de la 17^{ième} affaire traitée par le Panel : le projet *Pro-Huerta* en Argentine.

¹⁵⁰ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.36

¹⁵¹ CLARK, Dana (2002). pp.223-226

¹⁵² Dana Clark est Présidente de *International Accountability Project* and ancienne directrice du Programme de suivi des IFIs à CIEL.

en œuvre des Plans d'Action proposés par la Direction, et de garantir leur qualité de remède par la vérification de l'impact sur les populations locales et l'attribution d'éventuelles compensations. En effet, cette Unité constituée par une Equipe d'Effectivité du Développement par la Résolution, ou DERT (Development Effectiveness Remedy Team) devrait assurer « la supervision et l'assistance technique des efforts menés pour mettre en conformité les projets examinés par le PI »¹⁵³. Elle devrait pour cela garantir l'effectivité de la mise en œuvre des Plans d'Action de la Direction et superviser cette mise en œuvre avec les populations affectées. Mais encore, elle aurait également pour rôle de « remédier aux violations des politiques sociales et environnementales identifiées par le Panel, et de garantir que les communautés déplacées et affectées bénéficient d'une compensation adéquate et sont assistées dans amélioration de leur niveau de vie. »¹⁵⁴ Cette Unité serait complètement indépendante de la Direction et n'adresserait ses rapports qu'au CA. En ce qui concerne la transparence, les conclusions de DERT sur les progrès des projets enquêtés seraient rendus publiques, et les communautés locales seraient soit directement impliquées dans les travaux du DERT, soit autorisées à présenter et défendre des mesures correctrices.¹⁵⁵ Une telle institution de mise en œuvre de la résolution des problèmes liés aux activités de la Banque amènerait cette dernière à « assumer une plus grande responsabilité dans les efforts de conformité avec ses politiques et procédures aussi bien que dans la satisfaction des besoins et le respect des droits des communautés affectées »¹⁵⁶.

B. Le modèle de la Banque Asiatique de Développement par Suzuki et Nanwani

Une autre proposition avancée par Suzuki and Nanwani¹⁵⁷, développe également les compétences de résolution de problèmes du PI mais en prenant cette fois modèle sur un système éprouvé par une institution comparable, celui de la BAD. Cette proposition se différencie fondamentalement de celle de Clark en ce que la compétence de résolution des problèmes est cette fois donné au Panel lui même et non pas à une institution créée à cet effet. Les auteurs mettent effectivement en avant le besoin pour le Panel de permettre « un suivi des progrès dans la mise en œuvre des recommandations adoptées par le

¹⁵³ CLARK, Dana (2002).. p.224

¹⁵⁴ *Ibid.* p.224

¹⁵⁵ *Ibid.* p.224

¹⁵⁶ *Ibid.* p.224

¹⁵⁷ SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). Cette publication propose une étude comparative des mécanismes d'*accountability* des BMD à travers laquelle des propositions sont faites pour remédier aux lacunes identifiées de chacun des mécanismes étudiés. Les commentaires concernant le PI, et particulièrement les propositions pour le développement d'une compétence de résolution de problèmes, sont contenus entre les pages 216 et 225.

Conseil suite à l'enquête d'investigation »¹⁵⁸. Il s'agirait¹⁵⁹ de mettre en place, comme à la BAD, un système préalable de consultations destiné à répondre aux « réclamations urgentes de préjudice matériel direct »¹⁶⁰ et à atteindre un accord de principe des parties ainsi qu'un programme sur sa résolution. Ensuite, un Panel de trois personnes mènerait une enquête sur la conformité de la Banque à ses politiques et procédures tout en recommandant des actions correctrices au Conseil et en mettant en œuvre le suivi de l'application des recommandations adoptées. Les personnes affectées sont informées des progrès de la consultation comme de l'enquête et sont invitées à commenter les rapports du Panel ; la 'clause des 95%' serait retirée des conditions de recevabilité d'une demande. Les auteurs défendent également l'idée d'indemnisations ou de compensations monétaires pour les préjudices matériels sous la responsabilité d'un mécanisme arbitral¹⁶¹. Ainsi, suite à l'investigation, la Demande serait examinée par un tribunal établi sur la demande et le consentement des parties. Il est indiqué que ce tribunal sera tiré du tribunal administratif dont disposent toutes les BMD, mais sans que sa forme institutionnelle ne soit plus profondément détaillée. A côté de l'aspect institutionnel du système global d'*accountability* proposé, cette proposition se singularise par l'idée d'un mécanisme permettant de répondre aux besoins urgents allégués par les populations locales ainsi que par l'évocation du mécanisme d'arbitrage comme élément du système d'*accountability* (ici dédié à l'attribution de compensations).

C. De Feyter : la responsabilité délictuelle mise en œuvre par l'arbitrage

La troisième proposition mise en avant par Koen de Feyter¹⁶² est celle de la responsabilité délictuelle et du tribunal arbitral. Il argumente en effet que la Banque et l'Etat emprunteur étant seuls signataires du contrat de prêt, les parties affectées n'ont pas la possibilité de poursuivre l'un ou l'autre des contractants pour la non application de l'accord. Il s'agirait donc d'inclure les procédures opérationnelles du projet dans cet accord pour que les populations locales puissent être impliquées dans le système de droit. L'accès au droit de la responsabilité délictuelle permettrait aux parties affectées d'entreprendre une demande en argumentant qu'il souffre d'un préjudice résultant d'actes ou d'omission délictueux commis par la Banque ou l'Etat¹⁶³. Concernant la Banque, les plaignants pourraient

¹⁵⁸ SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). pp.222-223

¹⁵⁹ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp. 38-41 A partir des travaux de Suzuki et Nanwani, les auteurs développent le mécanisme de la BAD comme modèle du PI.

¹⁶⁰ SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). p. 221

¹⁶¹ SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). p.224

¹⁶² De FEYTER (de), Koen (2002). pp.19-20

¹⁶³ *Ibid.* p.20

défendre l'existence d'une négligence de la part de la Banque de « ne pas observer les effets préjudiciables de ses projets en ne respectant pas ses procédures ou l'accord du projet »¹⁶⁴. Et pour prévenir le réflexe d'accusation de l'emprunteur, l'auteur développe l'idée de « responsabilité conjointe » en utilisant le concept de complicité entre des « faiseurs multiples de torts »¹⁶⁵. Ce droit de la responsabilité délictuelle deviendrait effectif par l'existence d'un tribunal arbitral mise en place par la BM et les parties privées. Ce tribunal utiliserait les Règles Optionnelles de l'Arbitrage développées par la Cour Permanente d'Arbitrage qui constituent selon l'auteur un cadre juridique approprié à ce type de différends. Cette proposition ingénieuse se démarque par la consécration du mécanisme d'arbitrage comme système général d'*accountability*. Cependant, aucun système sur mesure n'est avancé puisque le système international classique est jugé approprié, sans autre forme plus approfondie d'analyse.

Les deux premières propositions ont l'avantage du pragmatisme : remédier aux lacunes du PI en en conservant la trame du modèle institutionnel. La dernière, plus novatrice, a comme les autres pour but d'assurer une compétence de résolution de problème au système d'*accountability* de la BM. Ces propositions sont donc limitées dans leur ambition (et souvent aussi dans leur développement lorsque comme les deux dernières, elles conservent certains flous au niveau des systèmes institutionnels précis à mettre en place).

Section 2. De la réforme profonde du mécanisme d'*accountability* de la Banque Mondiale

Le mécanisme d'*accountability* proposé par Carrasco et Guernsey¹⁶⁶ rompt profondément avec le système d'*accountability* du BM proposant une institution indépendante, ce qui précisément signifie responsable devant le CA, et centrée sur l'examen de la conformité de la Banque à ses engagements. Ce modèle novateur, qui combine certains enseignements des propositions évoquées précédemment et une ambition nouvelle pour l'*accountability* de la BM, repose sur un modèle d'arbitrage qui développe deux niveaux. Avant présenter ces mécanismes, nous allons voir quels sont les postulats nouveaux que cette proposition implique pour l'*accountability* de la BM, et par extension des BMD.

A. Les axiomes nouveaux de l'*accountability*

1. L'*accountability* comme remède

¹⁶⁴ De FEYTER (de), Koen (2002). p.20

¹⁶⁵ *Ibid* p.20 et note 77

¹⁶⁶ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.46-71.

Le premier « principe fondamental »¹⁶⁷ se distingue à peine de l'évidence : les OI disposent d'un pouvoir considérable et elles doivent être tenues *accountable* en conséquence. Mais dans ce cadre là, l'*accountability* juridictionnelle devient, en plus des mécanismes politiques, administratifs et financiers d'*accountability*, un nouvel élément clé. Cela aurait pour implication l'impératif de mise en œuvre effective de remèdes aux préjudices.

2. Les droits de l'Homme

Le second principe¹⁶⁸ énonce qu'une organisation internationale comme la BM ne peut être immune des règles découlant des Droits de l'Homme. Cela tout d'abord parce que la marche individuelle officielle des Etats vers la défense de ces droits ne peut plus aujourd'hui ne pas être collective, alors que la coopération entre Etats ne cesse de se développer.¹⁶⁹ Cela encore parce qu'une organisation comme la BM, qui se considère elle-même au front du combat pour le droit au développement, autrement dit pour les droits humains économiques et sociaux, doit prendre acte des déclarations internationales fondant les principes qui soutiennent sa propre activité. Précisément, les auteurs considèrent que La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme lie la Banque¹⁷⁰ de par la substance des droits qu'elle proclame mais encore du fait qu'elle précise que « toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet »¹⁷¹.

3. Le devoir de compensation

Le troisième principe¹⁷² pose que la Banque, comme les Etats, doit pleinement compenser les populations affectées pour les préjudices qu'occasionnent ses manquements aux politiques et procédures qui la lient. En effet, la doctrine de la nécessité fonctionnelle qui est à l'origine de l'immunité des OI dispose que cette immunité n'est légitime que lorsqu'elle « permet à [l'organisation] l'exercice de ses fonctions pour l'accomplissement de ses objectifs »¹⁷³. La Banque ayant pour vocation de promouvoir le développement,

¹⁶⁷ Premier principe : CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.47

¹⁶⁸ Second principe : *Ibid.* pp.47-48

¹⁶⁹ *Ibid.* pp.47-48

¹⁷⁰ *Ibid.* pp.47-48

¹⁷¹ Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 12 décembre 1948, article 28 : « Toute personne a droit à ce que règne, sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration puissent y trouver plein effet. » Suivre lien :

<http://www.un.org/french/aboutun/dudh.htm#a28>

¹⁷² CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp. 48-49

¹⁷³ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p. 49

son *accountability* en cas de manquement préjudiciable au cours de projets de développement ne peut que servir ses objectifs. Aussi, absolument non immuns, les dommages sujets à sanctions que la Banque occasionne doivent naturellement engendrer une pleine compensation.

4. L'arbitrage

Enfin¹⁷⁴, il existe selon les auteurs une inégalité incontestable entre une OI et des individus privés ou leur représentant lors de la conception de remèdes censés répondre à une plainte. Aussi, les OI ont le devoir de rendre possible la justice en traitant les deux parties à égalité. C'est sur ce dernier principe et les propositions de Koen de Feyter que se fonde le choix de la méthode arbitrale qui rend tout son sens à l'ambition de mécanisme impartial parce qu'indépendant.

B. Le système d'*accountability* par l'arbitrage

Le système proposé comprend deux mécanismes pouvant traiter une Demande à deux niveaux. Cette dualité repose sur la volonté pragmatique qui s'est développée dans diverses institutions, notamment à travers les systèmes d'*accountability* des deux dernières générations, de permettre un règlement facile et satisfaisant avant d'entamer un processus d'*accountability* plus conséquent. En outre, l'arbitrage, auquel la Banque n'est pas étrangère, paraît d'autant plus envisageable que le mécanisme double proposé, interne et externe à l'organisation, ne devrait pas bousculer les traditions organisationnelles que connaît le personnel de la Banque¹⁷⁵. Effectivement, celle-ci dispose d'ores et déjà d'un Tribunal Administratif en interne, et est engagée dans un système sophistiqué d'arbitrage pour les conflits externes, c'est à dire avec les Etats. Ce dernier système est contenu dans les Conditions Générales de Prêt de la BM et s'il n'a jamais été mis en œuvre en raison d'un règlement habituel des conflits Banque - Etats opéré en amont¹⁷⁶, il reste particulièrement élaboré et montre la capacité de la Banque à s'engager dans ce type de règlements juridictionnel de conflits.

1. Le mécanisme interne : le Bureau de Résolution des Réclamations¹⁷⁷

L'existence de ce mécanisme interne résulte donc du principe d'épuisement des recours actuellement mis en œuvre par le mécanisme de la BM¹⁷⁸ et la tentative de son exercice est une condition à l'accès au mécanisme supérieur d'arbitrage externe. Le Bureau de

¹⁷⁴ Le quatrième principe : CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.49-50.

¹⁷⁵ *Ibid.* pp.50-51

¹⁷⁶ *Ibid.* p.53

¹⁷⁷ *Ibid.* pp.54-58

¹⁷⁸ *Ibid.* p.54

Résolution des Réclamations (OCR)¹⁷⁹, comprenant un Directeur positionné sur besoin par le Conseil ainsi qu'un personnel de soutien, aurait accès à une liste d'Intermédiaires indépendants et combinerait les fonctions de résolution des problèmes et d'examen de conformité.¹⁸⁰

La procédure démarrerait par le dépôt d'une Demande de Résolution contenant les mêmes informations que la Demande au PI¹⁸¹ si ce n'est qu'une proposition de remède y est incluse. Les délais de recevabilité sont eux très ouverts (et viables puisqu'existant déjà pour la BERD) dans la mesure où la Demande peut être reçue dans les 12 mois qui suivent l'accomplissement du projet ou la fin du financement, des exceptions étendant même ce délai. Le Conseil nomme alors le Directeur (dont les fonctions s'arrêtent à la réception et au contrôle formel de recevabilité de la Demande, à la coordination de la liste d'expert et à la tâche du rapport annuel) et, si la demande est recevable, un intermédiaire après consultation de la société civile impliquée¹⁸². L'intermédiaire a alors 30 jours pour déterminer si la requête est fondée sur le fond et la forme. Si non, les Plaignants peuvent réclamer le renouvellement de l'intermédiaire (selon un processus simplifié), qui s'il confirme l'inéligibilité, met un terme à la Demande, terme définitif à moins de nouveaux éléments.

Si la Demande est estimée fondée, l'Intermédiaire mène un examen de conformité de la Banque à ses politiques et procédures. En cas de conformité, il en informe les Plaignant et le Conseil dans un rapport motivé et public, auquel cas il ne reste aux Plaignants que le moyen de l'arbitrage supérieur. En cas de manquement de la Banque, l'intermédiaire peut prendre les moyens appropriés pour résoudre l'affaire. La Direction doit alors, en consultation avec le Conseil, répondre aux allégations des Plaignants, se justifier sérieusement si elle refuse les remèdes proposés par les Plaignants et proposer un Plan d'Action (pouvant comprendre des compensations financières) pour se remettre en conformité avec ses politiques. Si le projet est terminé, la Direction devra proposer des

¹⁷⁹ OCR est l'acronyme anglais d'Office of Claims Resolution.

¹⁸⁰ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.54. Par cette ambition de combinaison des deux vocations dans une seule office, la proposition rejette le développement d'un impératif amenant à séparer institutionnellement ces deux fonctions généralement pensées 'organisationnellement mal conciliables'. Les auteurs se distinguent en cela des personnes ayant élaboré des modèles fondés sur celui de la BAD, ou encore des conclusions et du modèle ECRP de troisième génération proposé par Bradlow.

¹⁸¹ Ces conditions de fond sont : la détermination de l'identité des Plaignants réunis en groupe de personnes ayant un intérêt commun, l'allégation de manquements de la Banque à ses politiques et procédures ainsi que le préjudice qui leur est lié.

¹⁸² Si aucun accord n'apparaît possible après 30 jours, le Directeur, qui assiste les parties dans la négociation, procède à la nomination. CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.56

compensations sur la base de la situation des Plaignants avant la mise en œuvre du projet. L'intermédiation peut alors amener à un accord sur le Plan d'Action ou les compensations et dans ce cas, l'intermédiaire produit pour le Directeur un rapport rendu public. Le non respect de l'accord par la Direction de la Banque amènera les Plaignants à la procédure d'arbitrage. Si l'exercice de résolution des conflits est un échec, l'intermédiaire produit un rapport au Directeur et il reste aux Plaignants la possibilité de se diriger vers l'arbitrage.

2. Le système Arbitral externe¹⁸³

Les auteurs font le choix¹⁸⁴ de baser leur système d'arbitrage non pas sur celui contenu dans les Conditions Générales de Prêt de la Banque, prévu pour les conflits public, mais sur les Règles Optionnelles d'Arbitrage entre OI et parties privées produite par la Cour Permanente d'Arbitrage (CPA)¹⁸⁵ et respectant scrupuleusement les règles générales de références mises en place par la CNUDI¹⁸⁶.

Mise en place du Tribunal¹⁸⁷

Le principe de l'arbitrage reste que les arbitres sont choisis par les parties au conflit elles même. Le mode de nomination proposé reste proche de celui du système arbitral propre à la Banque¹⁸⁸. Le Tribunal Arbitral serait composé de 3 arbitres a priori tirés d'une liste indicative de personnalités hautement reconnues pour leur connaissance du milieu du développement et des activités de la banque, liste établie par la Banque et une communauté d'ONG pour cinq ans. Chaque partie nommant un arbitre, le troisième, président le tribunal, serait nommé par les deux premiers. Si, 30 jours après réception de la Notification d'Arbitrage envoyée par les Plaignants, l'attitude de la Banque consiste en l'inaction, les Plaignants requerront cette nomination du Président de la Cour Internationale de Justice (et en cas de nouvel échec dans le même délai, du Président de la CPA).

La procédure d'Arbitrage¹⁸⁹

¹⁸³ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.58-71

¹⁸⁴ *Ibid.* pp.58-59

¹⁸⁵ Le CPA fut établie par la Convention de Règlement Pacifique des Différents Internationaux à la Première Conférence de la Paix de la Hague en 1899, convention révisée en 1907 à la Seconde Conférence de la Paix de la Hague. Pour le site internet de la CPA, suivre lien : http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1026

¹⁸⁶ La CNUDI est la Commission des Nations Unies pour le Droit commercial International. Pour le site internet de la CNUDI, suivre lien : <http://www.uncitral.org/uncitral/fr/index.html>

¹⁸⁷ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). pp.62-63

¹⁸⁸ *Ibid.* p.62

¹⁸⁹ *Ibid.* pp.63-66

La procédure démarre avec l'envoi par les Plaignants de la Notification d'Arbitrage indiquant l'arbitre choisi et les éléments désormais classiques réclamés aussi bien par les procédures de l'OCR que le PI : l'existence d'un groupe de personnes ayant des intérêts communs, d'un manquement de la Banque et du préjudice en résultant. Y est à nouveau nécessaire la mention du remède recherché. Mais en plus, et de manière cohérente, l'éligibilité nécessite des allégations sur le caractère inapproprié des propositions de la Banque durant l'exercice de résolution, ou au contraire des allégations sur les manquements de la Banque dans la mise en œuvre du Plan d'Action retenu. Dans les deux cas, le rapport de l'Intermédiaireur doit être joint à la notification.

Dans un délai déterminé par le tribunal, la Banque remet sa déclaration de défense au tribunal et à la Partie adverse incluant toute remise en cause de fait. Mais encore, si le tribunal joue le rôle d'instance d'appel des Plaignants suite au premier examen non concluant des manquements de la Banque, la défense (re)prouvera la conformité de la Banque à ses politiques et procédures comme indiqué dans le rapport joint de l'Intermédiaireur. Si le tribunal joue le rôle de dernier recours, la défense montrera que le refus de son Plan d'Action pour sa mise en conformité était irraisonnable ou de mauvaise foi ou au contraire, que ce Plan d'Action a été correctement mis en œuvre (ou bien que le défaut de mise en œuvre repose sur des motifs excusable). A ces niveaux, la responsabilité pour les dommages peut également être contestée.

Concernant la procédure d'investigation proprement dite, le tribunal peut (ou peut ne pas) tenir des audits, qui peuvent aussi être réclamés par les Parties. Concernant la charge de la preuve, elle appartient en principe à chaque Partie formulant des allégations. Cependant, elle appartiendra aux Plaignants¹⁹⁰ si la Notification d'Arbitrage fait suite à la conclusion par l'intermédiaireur de la conformité de la Banque, ou lorsque la résolution attendue s'est soldée par un échec. Concernant le droit applicable, les auteurs restent dans les règles générales de l'arbitrage en recourant à l'article 33 des Règles Optionnelles de l'Arbitrage qui disposent que « le tribunal arbitral fera référence tout à la fois aux règles de l'organisation concernée et au droit applicable [au projet] à propos duquel le différent s'élève et, lorsqu'approprié, aux principes généraux gouvernant les OI et au droit international »¹⁹¹.

La sentence arbitrale¹⁹²

¹⁹⁰ Dans ces cas, la « lourde charge de la preuve » (*Ibid.*p65) consistera naturellement en la démonstration des manquements de la Banque pour le premier, et celle de la bonne foi dans le rejet du Plan d'Action pour le second. CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.65

¹⁹¹ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.66, et note 319

¹⁹² *Ibid.* p.66

Lorsque les auditions se terminent, le tribunal prononce sa sentence, votée par une majorité d'arbitre, public, finale et liant les parties. Déclaratoire, la sentence indiquerait si la Banque était en conformité avec ses politiques et procédures, ou si elle a respecté son Plan d'Action (ou si à défaut, elle bénéficiait d'une excuse), ou si encore, les propositions de la Banque n'étaient pas irraisonnables ou de mauvaise foi et auraient dû être acceptées par les Plaignants. Dans ce dernier cas, si les Plans d'Action de la Banque sont estimés insatisfaisants, le tribunal dispose du Plan d'Action destiné à remettre la Banque en conformité avec ses politiques et procédures. L'évaluation des dommages potentiels est aussi déclarée dans la sentence.

Les coûts¹⁹³

Les coûts de l'arbitrage se constituent des frais nécessaires à la conduite de l'investigation par les arbitres¹⁹⁴ et les dépenses de représentation des Parties. Alors qu'en principe, les coûts de l'arbitrage sont supportés par la Partie perdante, il se peut que l'une ou l'autre source des coûts soit redistribuée par le tribunal lui-même à travers la sentence¹⁹⁵. Aussi, les auteurs ont adaptés des règles plus strictement appropriées aux types de différents ici considérés, c'est à dire entre la BM et une Partie privée de type population locale. Ainsi, les coûts de l'arbitrage ne seraient supportés par la Partie perdante que dans les cas « peu probable »¹⁹⁶ où le Plaignant a conduit une plainte manifestement frivole à l'arbitrage ou lorsque la Banque a clairement agi de mauvaise foi. Sinon, chaque Partie supportera ses propres dépenses de représentation et les frais d'arbitrage seront partagés de manière égale entre les Parties. Immédiatement, les auteurs précisent comment ils envisagent le paiement par les Plaignants : ils assurent, que les fonds que soulève aujourd'hui la solidarité seront suffisants, sinon massifs. Précisément, la représentation des Plaignants devrait sans difficulté être assurée sur une base « *pro-bono* »¹⁹⁷ (ou service public volontaire) par des grandes firmes de droit, nationales ou internationales, qui seraient « mises en appétit »¹⁹⁸ par des cas d'un tel intérêt, ou encore par les plus grandes ONG de développement ou spécialisées comme Avocat pour le Développement International. Les frais du tribunal pourraient eux être soulevés par des campagnes de fonds organisées par les ONG de développement. Il est également noté que la CPA supervise un Fond d'Assistance Financière mis en place pour aider les pays en développement à accéder à

¹⁹³ *Ibid.* pp.67-68

¹⁹⁴ Ces frais incluent le salaire de arbitres, mais aussi toutes les dépenses de déplacement et les services divers (expertises...). *Ibid.* p.67

¹⁹⁵ *Ibid.* p.67

¹⁹⁶ *Ibid.* p.67

¹⁹⁷ *Ibid.* p.68

¹⁹⁸ CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.68

l'arbitrage et dont le statut d'éligibilité d' « Etat qualifié » ne demanderait pas grand chose pour être amendé.

L'exécution des sentences¹⁹⁹

Il paraît aux auteurs plutôt acquis que la BM mettra en exécution la sentence d'un tribunal arbitral, ne serait-ce que pour convaincre de sa foi en l'*accountability* et préserver sa légitimité. Si toutefois, l'exécution forcée devait être pratiquée, les Plaignants pourraient chercher la mise en œuvre de la sentence à travers le droit national comme les conventions internationales. Ils rappellent à ce titre que l'article III de la Convention de New York²⁰⁰, largement ratifiée, oblige chacun des Etats contractants à « reconnaître l'autorité d'une sentence arbitrale et [accorde] l'exécution de cette sentence conformément aux règles de procédure suivies dans le territoire où la sentence est invoquée »²⁰¹. De plus, l'application de cette Convention par les Etats-Unis permet à toutes les Cours Fédérales de District d'avoir une compétence de juridiction sur toutes les activités développées dans le cadre de la Convention évoquée.

Cette dernière proposition de l'arbitrage à deux niveaux se montre aussi novatrice dans son idée et par les principes qui la soutiennent, que son développement apparaît sophistiqué et approprié à l'identité de la BM. Bien sur, cela n'augure en aucun cas de la viabilité d'une telle proposition. Mais ajoutée aux modèles précédents, dont l'ambition limitée dénote un certain pragmatisme (finalement plus politique qu'institutionnel vue la flexibilité du modèle de Carrasco et Guernsey), on constate qu'il existe un vivier de réflexion autour du développement institutionnel du PI de la BM.

¹⁹⁹ *Ibid.* pp.68-71

²⁰⁰ La Convention de New York fait référence à la Convention des Nations Unies pour la Reconnaissance et l'Exécution des Sentences Arbitrales Etrangères adoptée dans la même ville en 1958.

Pour des informations sur la Convention, suivre lien :

http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html

²⁰¹ Article 3 de la Convention de New York : « Chacun des États contractants reconnaîtra l'autorité d'une sentence arbitrale et accordera l'exécution de cette sentence conformément aux règles de procédure suivies dans le territoire où la sentence est invoquée, aux conditions établies dans les articles suivants. Il ne sera pas imposé, pour la reconnaissance ou l'exécution des sentences arbitrales auxquelles s'applique la présente Convention, de conditions sensiblement plus rigoureuses, ni de frais de justice sensiblement plus élevés, que ceux qui sont imposés pour la reconnaissance ou l'exécution des sentences arbitrales nationales. »

Pour le texte de la Convention, suivre lien :

http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html

Partie V. Conclusion

Le Panel d'Inspection de la BM reste l'objet d'enjeux considérables.

De fait, les interrogations sur le futur du Panel qu'inspire la connaissance de cette institution amènent, suite à un travail plus global sur les mécanismes d'*accountability* des organisations équivalentes, à la découverte d'un mécanisme d'*accountability* pour le moins imparfait et pour lequel un vent de réformes ne serait pas de trop. Comme l'énoncent crument des acteurs de la réflexion la plus récente sur le mécanisme du Panel, « d'une institution à la pointe de l'avant garde quand elle fut instituée en 1993, le Panel est devenu une antiquité lorsqu'on le compare aux mécanismes qui ont émergé plus récemment »; et ils prennent soin de préciser que cela ne constitue pas une surprise.²⁰²

Mais la Banque Mondiale elle, n'est pas moins la première BMD du monde aujourd'hui qu'elle ne l'était en 1993, tant au niveau de son pouvoir économique et politique qu'idéologique. Son exigence d'*accountability* est à ce titre particulièrement élevée, et l'enjeu majeur que constitue la réforme du PI s'aggrave de l'urgence alors que les activités de la Banque continuent d'affecter chaque année des millions d'individus.

Des réformes sont envisageables et comme on l'a vu dans la dernière partie de notre étude, des propositions honnêtes existent. Particulièrement, les modifications du Panel inspirées des mécanismes modernes mis en œuvre par d'autres BMD sont précisément 'envisageables' dans la mesure où le risque, attribuable à toute tentative de modification d'un système fonctionnel, est mesuré. Selon nous, la prise en compte de ces propositions pour la mise en œuvre d'une modification du Panel n'a donc d'autres obstacles qu'une désinvolture assise sur des conservatismes ; à moins alors que l'on ne considère le développement de l'*accountability* participationnelle comme potentiellement nuisible aux activités d'une BMD... Concernant la proposition plus 'révolutionnaire' de l'*accountability* par l'arbitrage (révolutionnaire dans la mesure où il n'existe aucun système d'*accountability* chez les BMD utilisant l'arbitrage dans sa forme accomplie), celle-ci nous paraît tout à fait respectable compte tenu des raidissements qu'une proposition de cet ordre serait susceptible de provoquer dans les cercles des responsables de la BM. En effet, celle-ci nous paraît remarquablement solide de par la qualité de la réflexion qui la supporte, réflexion qui combine avec habileté les acquis de l'histoire institutionnelle de l'*accountability* (notamment par, et dans, l'institution préalable de l'OCR) et les avantages reconnus aux systèmes internationaux d'arbitrage ; en outre la flexibilité dont la proposition fait preuve (degré de formalisation comparativement

²⁰² Citation et commentaire : CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). p.46.

moindre aux deux niveaux proposés) et la prise en compte appropriée de la société civile dans l'ensemble du système donne à ce mécanisme novateur, si ce n'est 'progressiste voire 'utopique' pour certains, un aspect pratique alors très bienvenu. Si sa mise en application prochaine ne semble aujourd'hui qu'irréaliste, cette proposition, formulée en 2008, devrait en ouvrant les portes d'une réflexion nouvelle, générer une émulation intellectuelle et un élan positifs pour la considération d'une réforme réelle du PI.

Une telle dynamique reste de celle qui a permis à l'*accountability* des BMD de franchir le pas initiatique de la création du PI. Néanmoins, on se rappelle le rôle essentiel, car décisif, alors joué par les ultimes détenteurs du pouvoir d'orientation de la BM, ses premiers financeurs que sont les membres du G7, et en l'occurrence, le Congrès Américain qui détient les rennes du plus important contributeurs, le gouvernement Américain. Aussi nécessaire soit il, quelque'en soit l'urgence et indépendamment de la pertinence des réformes mises en avant, le perfectionnement du mécanisme d'*accountability* de la BM repose encore sur les aléas de la politique nationale, notamment américaine, dont aucune fenêtre d'opportunité ne peut garantir la conduite. Les activités de plaidoyer des ONG au niveau du Congrès et des gouvernements restent néanmoins un moyen performant pour contribuer à rendre l'*accountability* de la Banque Mondiale plus effective.

Annexes

Annexes I : schémas pédagogiques

Annexe I-A. Le processus d'*accountability* à la Banque Mondiale

Annexe I-B. La phase d'éligibilité dans le processus d'*accountability* à la BM

Annexe I-C. La phase d'investigation dans le processus d'*accountability* à la BM

Annexe I-D Les deux dimensions de l'*accountability* des OI et la société civile comme facteur d'évolution

Annexes II. : Fondements juridiques de l'*accountability* à la Banque Mondiale et documents officiels

Annexe II-A Résolution portant création du Panel

Annexe II-B Les Procédures Opérationnelles du Panel

Annexe II-C Conseils pour l'établissement d'une Demande d'Inspection

Annexe II-D Modèle de Demande d'Inspection

Annexes III : Archives de documents utilisés pour le plaidoyer

Annexe III-A. Lettre d'advocacy à la Banque Mondiale

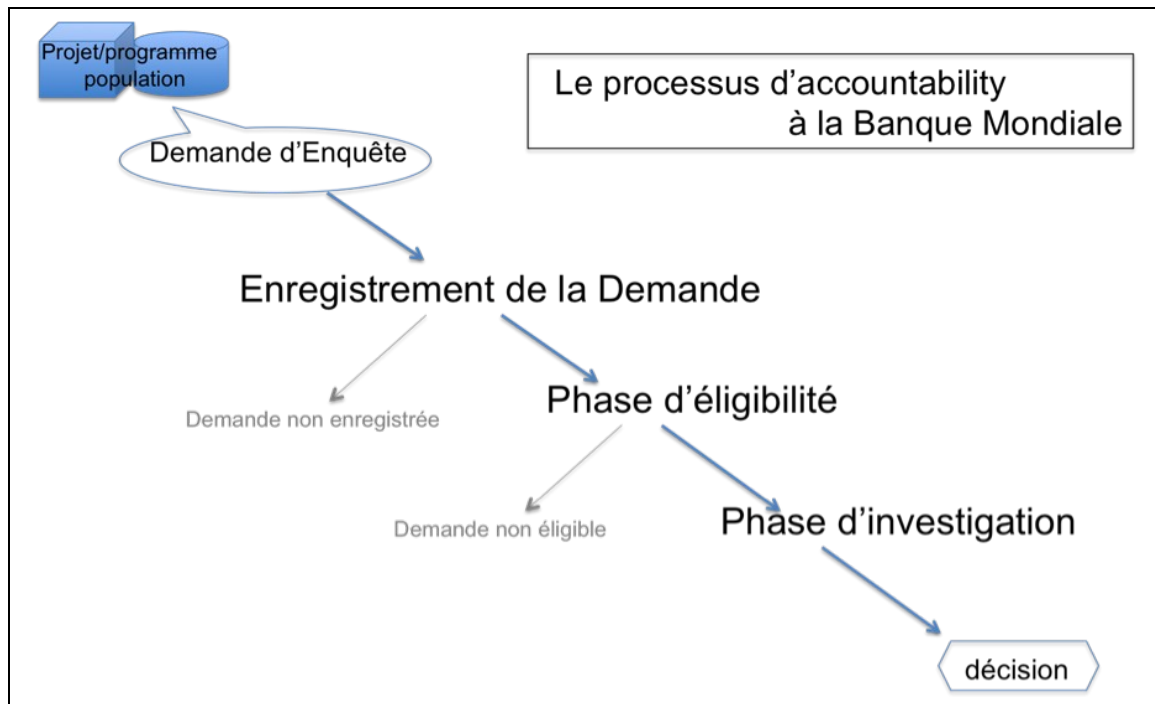
Annexe III-B Discours d'advocacy à la Banque Mondiale

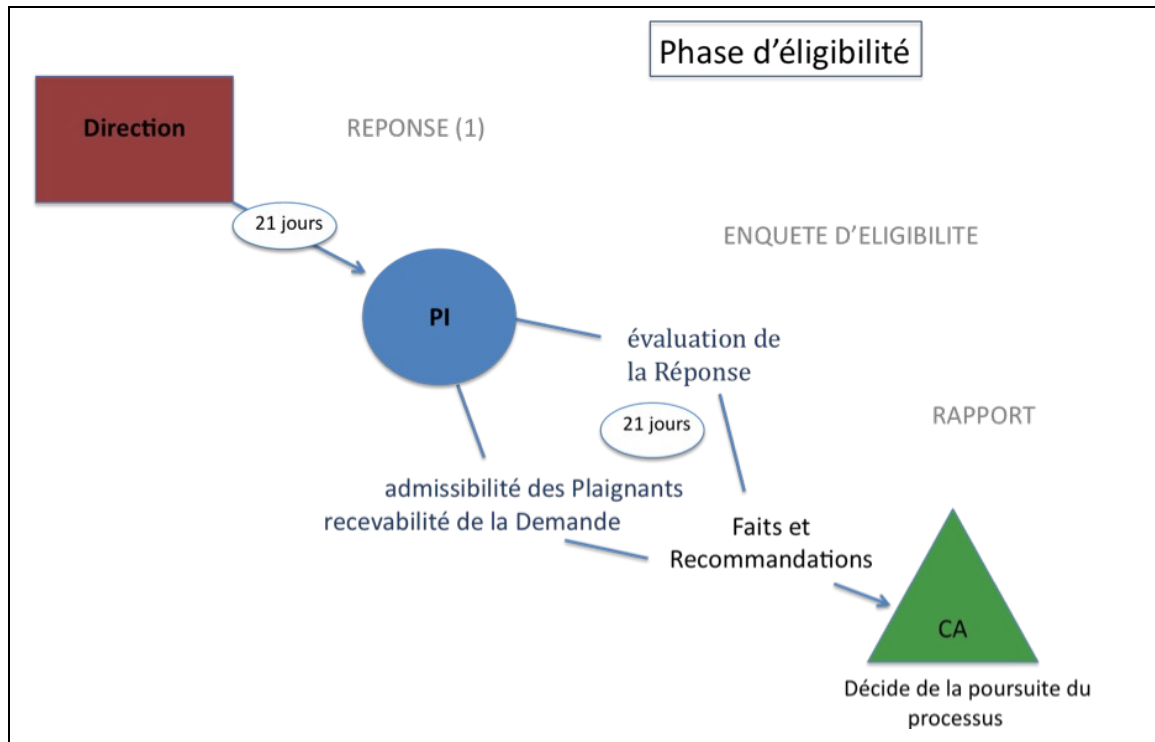
Annexes IV : Documents liés au stage à CIEL

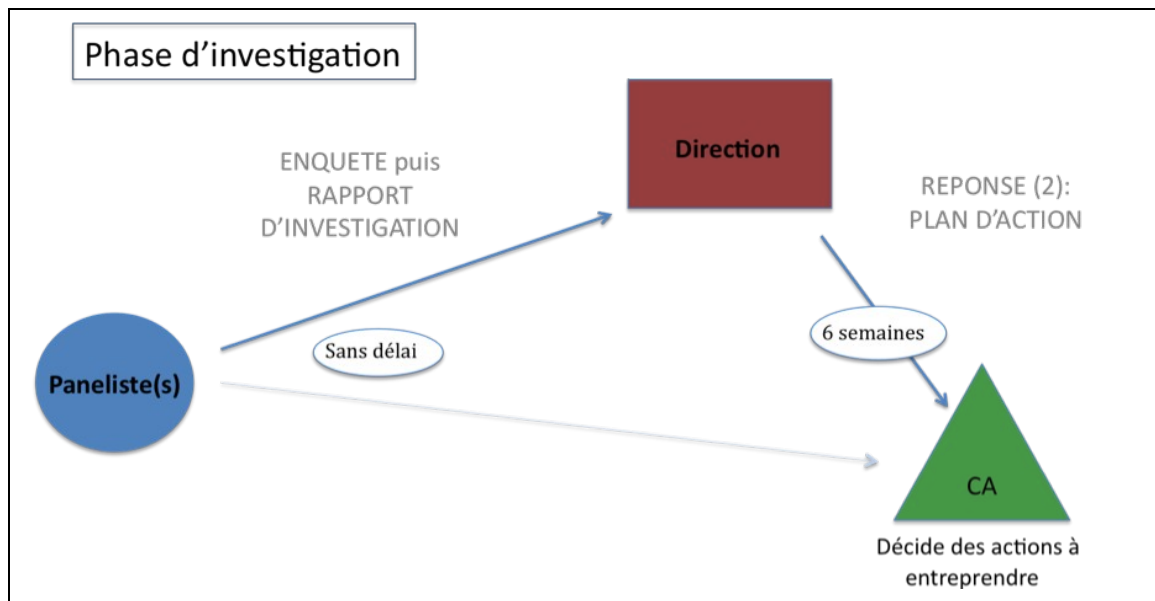
Annexe IV-A Le stage à CIEL

Annexe IV-B Résumé d'un jugement de la Cour Européenne de Justice pour le Président de CIEL

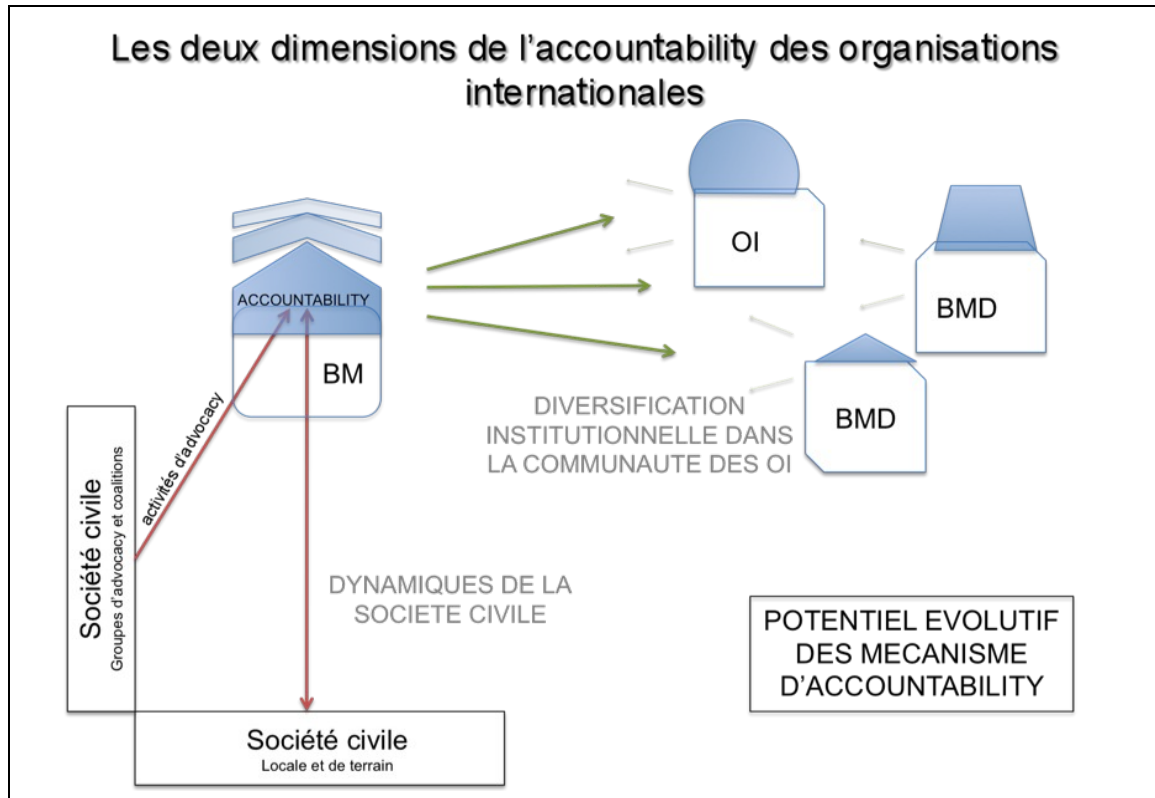
Annexe IV-C Papier Final de CIEL pour Amazon Alliance







Annexe I–D. Les deux dimensions de l'*accountability* des OI et la société civile comme facteur d'évolution



22 septembre 1993

BANQUE INTERNATIONALE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE
DÉVELOPPEMENT
ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT

Résolution N° IBRD 93-10

Résolution N° IDA 93-6

« Le Panel d’inspection de la Banque mondiale »

Les Administrateurs : décident ce qui suit :

1. Il est créé un Panel d’inspection indépendant (ci-après appelé le Panel), qui sera doté des attributions décrites dans la présente résolution et qui fonctionnera conformément aux dispositions de la présente résolution.

Composition du Panel

2. Le Panel se compose de trois membres de nationalités différentes, ressortissants des pays membres de la Banque mondiale. Le Président, après avoir consulté les Administrateurs, propose des candidats à ces postes, qui sont alors désignés par les Administrateurs.

3. Les premiers membres du Panel sont désignés comme suit : un pour une durée de trois ans, un pour une durée de quatre ans et un pour une durée de cinq ans. Par la suite, chaque poste vacant sera pourvu pour une période de cinq ans, étant entendu qu’aucun membre ne pourra remplir plus d’un mandat. Le mandat de chaque membre du Panel est défini de manière à assurer la continuité de la fonction d’inspection instaurée par la présente Résolution.

4. Les membres du Panel sont sélectionnés en fonction de leur aptitude à traiter de façon minutieuse et équitable les demandes qui leur sont soumises, de leur intégrité et de leur indépendance à l’égard de la direction de la Banque et de leur connaissance des questions de développement et des conditions de vie dans les pays en développement. La connaissance et l’expérience des activités de la Banque sont également souhaitables.

5. Les Administrateurs, suppléants, conseillers et agents du Groupe de la Banque ne peuvent faire partie du Panel que s’ils ont quitté le service de la Banque depuis deux ans. Aux fins d’application de la présente Résolution, le terme « agent » désigne toutes les personnes qui occupent un poste au sein du Groupe de la Banque dans les conditions définies par la Section 4.01 du Règlement du personnel, y compris les personnes qui occupent un poste de consultant ou de consultante local.

6. Un membre du Panel ne peut participer à l’audience et à l’enquête résultant d’une demande liée à une affaire dans laquelle il/elle a un intérêt personnel ou à laquelle il/elle a été associé(e) à quelque titre que ce soit.

7. Le membre du Panel recruté à l’origine pour cinq ans est le premier président du Panel, et il occupe ce poste pendant un an. Par la suite, les membres du Panel éliront un Président pour une durée d’un an. 8. Les membres du Panel ne peuvent être démis de leurs fonctions que sur décision motivée des Administrateurs.

9. Exception faite du Président qui travaille à plein temps au siège de la Banque, les membres du Panel ne travaillent en principe à plein temps que si leur charge de travail le justifie, ainsi qu’en décident les Administrateurs sur la recommandation du Panel.

10. Aux fins de l'exercice de leurs fonctions, les membres du Panel ont la qualité de fonctionnaires de la Banque, jouissant des privilèges et immunités accordés aux dits fonctionnaires, et ils doivent se conformer aux dispositions des Statuts de la Banque pour ce qui est de leur loyauté exclusive à l'égard de la Banque et du respect des obligations définies aux alinéas (c) et (d) des paragraphes 3.1 et 3.2 des Principes demande est présentée. La partie affectée doit prouver que ses droits ou intérêts ont été ou risquent d'être directement affectés par une action ou une omission de la Banque qui découle du non-respect par la Banque de ses politiques ou de ses procédures opérationnelles concernant la conception, l'évaluation et/ou l'exécution d'un projet financé par la Banque (y compris de situations où la Banque aurait omis de veiller à ce que l'emprunteur honore les obligations que lui confèrent les accords de prêt vis-à-vis de ces politiques ou procédures), à condition que, dans tous les cas, ce manquement ait eu ou risque d'avoir des effets néfastes importants. Étant donné les responsabilités qu'ils ont de veiller à ce que la Banque respecte ses politiques et procédures opérationnelles, les Administrateurs peuvent, dans certains cas particuliers de présomptions de graves violations desdites politiques et procédures, demander au Panel d'ouvrir une enquête, sous réserve des conditions stipulées aux paragraphes 13 et 14 ci-dessous. Les Administrateurs, réunis en Conseil, peuvent à tout moment charger le Panel de mener une enquête. Aux fins d'application de la présente Résolution, les « politiques, règles et procédures opérationnelles » désignent les Politiques opérationnelles, les Procédures et les Directives opérationnelles de la Banque et les documents du même genre diffusés avant ces recueils, mais ne comprennent pas les principes directeurs et les meilleures pratiques ou d'autres documents similaires.

13. Avant de donner suite à une demande d'inspection, le Panel s'assure que la demande a d'abord été examinée par la direction de la Banque et que la direction n'a pas montré qu'elle s'était conformée ou qu'elle avait pris des mesures adéquates pour se conformer aux politiques et procédures de la Banque. Le Panel s'assure également de la gravité de la violation présumée des politiques et procédures de la Banque.

14. Lors de l'examen des demandes au titre du paragraphe 12 ci-dessus, le Panel ne donne pas suite aux demandes suivantes :

- a) Les plaintes concernant des actes qui relèvent de la responsabilité d'autres parties, telles qu'un emprunteur ou un emprunteur potentiel, et qui n'impliquent aucune action ou omission de la part de la Banque.
- b) Les plaintes qui concernent les décisions des emprunteurs de la Banque au sujet de passations de marchés et qui émanent des fournisseurs de biens et services financés ou devant être financés par la Banque en vertu d'un accord de prêt, ou de soumissionnaires n'ayant pas emporté les marchés de ces biens et services, lesdites plaintes continuant d'être entendues par les agents de la Banque dans le cadre des procédures en vigueur.
- c) Les demandes déposées après la date de clôture du prêt qui finance le projet au sujet duquel la plainte est déposée ou après que le prêt qui finance le projet a été en grande partie décaissé.
- d) Les demandes liées à une question particulière ou à des questions au sujet desquelles le Panel a déjà formulé ses recommandations à l'issue d'une demande antérieure, à moins que de nouvelles circonstances ou de nouveaux éléments de preuve inconnus lors de la demande précédente ne justifient un nouvel examen de sa part.

15. Le Panel demande l'avis du Département juridique de la Banque pour les questions liées aux droits et obligations de la Banque au sujet de la demande examinée.

Procédures

16. Les demandes d'inspection sont formulées par écrit et doivent exposer tous les faits

pertinents, en particulier, en cas de demande d'une partie concernée ou de parties concernées, le préjudice causé ou qui risque d'être causé à ladite partie ou aux dites parties du fait de l'action ou de l'omission présumée de la Banque. Toutes les demandes doivent donner une explication des mesures déjà prises pour remédier au problème, ainsi que de la nature des actes ou omissions présumés et exposer les mesures que le plaignant souhaite voir prendre par la Banque, et préciser les dispositions prises pour porter le problème à l'attention de la direction ainsi que la réaction de la direction à ces dispositions.

17. Dès qu'il reçoit une demande d'inspection, le Président du Panel en informe les Administrateurs et le Président de la Banque.

18. Dans les 21 jours qui suivent la notification d'une demande d'inspection, la direction de la Banque confirme au Panel qu'elle s'est conformée ou qu'elle entend se conformer aux politiques et procédures pertinentes de la Banque.

19. Dans les 21 jours qui suivent la réponse de la direction, conformément aux dispositions du paragraphe précédent, le Panel détermine si la demande répond aux critères de recevabilité énoncés aux paragraphes 12, 13 et 14 ci-dessus et présente une recommandation aux Administrateurs sur la question de savoir si la demande doit donner lieu à une enquête. La recommandation du Panel est distribuée dans le délai normal aux Administrateurs, qui doivent se prononcer à son sujet. S'il s'agit d'une demande formulée par une partie directement concernée, ladite partie est informée de la décision des Administrateurs dans les deux semaines qui suivent ladite décision.

20. Si les Administrateurs décident que la demande doit donner lieu à une enquête, le Président du Panel désigne un ou plusieurs membres du Panel (inspecteurs), à qui il confie pour mission essentielle de procéder à l'inspection. L'inspecteur (ou les inspecteurs) fera (feront) connaître ses (leurs) conclusions au Panel dans un délai à déterminer par le Panel compte tenu de la nature de la demande considérée.

21. Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du Panel peuvent interroger tous les agents susceptibles de fournir des éléments d'information, et ont accès à tous les dossiers pertinents de la Banque, et ils peuvent consulter le Directeur général du Département de l'évaluation rétrospective des opérations et l'Auditeur interne. L'emprunteur et l'Administrateur représentant le pays emprunteur (ou garant) sont consultés sur la question avant que le Panel ne recommande de procéder à l'enquête ou pendant l'enquête. Aucune inspection n'est effectuée sur le territoire dudit pays sans son consentement préalable.

22. Le Panel soumet son rapport aux Administrateurs et au Président. Le rapport du Panel doit traiter tous les faits pertinents et se terminer par les conclusions du Panel sur la question de savoir si la Banque s'est conformée à toutes ses politiques et procédures pertinentes.

23. Dans les six semaines qui suivent la réception des conclusions du Panel, la Direction soumet à l'examen des Administrateurs un rapport contenant les recommandations qu'elle a formulées en réponse à ces conclusions. Les conclusions du Panel et les mesures prises pendant la préparation du projet sont également examinées dans le Rapport d'évaluation lorsque le projet est soumis aux Administrateurs en vue de son financement. Dans tous les cas où une demande est présentée par une partie concernée, dans les deux semaines qui suivent l'examen de la question par les Administrateurs, la Banque informe ladite partie des résultats de l'enquête et, éventuellement, des décisions prises.

Décisions du Panel

24. Toutes les décisions du Panel sur les questions de procédure, les recommandations qu'il émet à l'intention des Administrateurs sur la question de savoir si la demande doit ou non donner lieu à une enquête, et les rapports qu'il établit conformément aux dispositions du paragraphe 22, doivent être le fruit d'un consensus et, en l'absence de consensus, les points de vue majoritaire et minoritaire doivent être exposés.

Rapports

25. Une fois que les Administrateurs ont examiné une demande d'inspection, conformément aux dispositions du paragraphe 19 ci-dessus, la Banque rend cette demande publique avec les recommandations du Panel sur la suite à donner à la demande et la décision des Administrateurs à ce sujet. La Banque rend public le rapport soumis par le Panel conformément aux dispositions du paragraphe 22, et la suite qu'elle lui a donnée, dans les deux semaines qui suivent l'examen de ce rapport par les Administrateurs.

26. Outre les documents visés au paragraphe 25 ci-dessus, le Panel présente un rapport annuel au Président et aux Administrateurs sur ses activités. Ce rapport annuel est publié par la Banque.

Bilan

27. Les Administrateurs dressent le bilan de l'expérience de la fonction d'inspection définie par la présente Résolution deux ans après la date de nomination des premiers membres du Panel.

Application aux projets de l'IDA

28. Dans la présente résolution, les références à la Banque et aux prêts englobent l'Association et les crédits de développement.

Les procédures opérationnelles telles qu'adoptées par le Panel le 19 août 1994

INTRODUCTION

Le Panel d'inspection (« le Panel ») est un organe indépendant créé par les Administrateurs de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (« BIRD ») et l'Association internationale de développement (« IDA ») en application de la Résolution No 9310 de la BIRD et de la Résolution No 936 de l'IDA, adoptées l'une et l'autre le 22 septembre 1993 par les Administrateurs de chaque institution (dénommées ici collectivement la « Résolution »). Le texte de cette dernière figure à l'Annexe 1. Dans le présent document, l'expression la « Banque » désigne à la fois la BIRD et l'IDA. Les pouvoirs du Panel sont dictés par la Résolution : dans ce cadre, le présent règlement est adopté par le Panel afin de préciser les dispositions opérationnelles. Le texte s'appuie sur la Résolution et tient compte des propositions émanant de sources extérieures. Etant donné le caractère exceptionnel de la nouvelle fonction d'inspection, le présent règlement est provisoire : le Panel le réexaminera dans 12 mois et le révisera en tant que de besoin, à la lumière de l'expérience et des observations qui auront été faites; il recommandera aux Administrateurs (« les Administrateurs ») les modifications à apporter à la Résolution pour améliorer le fonctionnement du Panel.

Composition

Le Panel se compose de trois inspecteurs. Au début, l'un d'eux, le Président, exercera ses fonctions à plein temps, tandis que les deux autres travailleront à temps partiel. Cette Disposition est provisoire. La charge de travail du Panel sera fonction du nombre et de la nature des demandes reçues. En cas de besoin, le Panel recommandera d'autres dispositions aux Administrateurs.

Objet

Le Panel a été créé afin d'assurer à tous ceux qui souffrent directement des effets d'un projet financé par la Banque un organe indépendant par l'intermédiaire duquel ils peuvent demander à la Banque d'agir conformément à ses propres règles et à ses procédures. Il s'ensuit que les plaignants peuvent recourir à cette instance s'ils estiment que la Banque n'a pas appliqué, ou n'a pas fait appliquer ses règles et procédures, et ce, seulement après avoir épuisé toutes les autres voies de recours auprès de la Direction de la Banque (« la Direction »).

Fonctions

Le Panel a pour mission de procéder à des enquêtes indépendantes. Il est chargé d'enquêter et de faire des recommandations dès qu'il reçoit une demande d'inspection. Après avoir examiné la demande et la réponse de la Direction, il examine de façon indépendante tous les renseignements fournis, puis fait ses recommandations au Conseil des Administrateurs (« le Conseil ») quant à la nécessité d'examiner l'objet de la plainte. Si le Conseil décide de procéder à une enquête, le Panel recueille les informations nécessaires et communique au Conseil ses observations, son évaluation indépendante et ses conclusions. A la lumière de celles-ci et des recommandations de la Direction, les Administrateurs examinent les mesures que la Banque devrait prendre, le cas échéant.

Participants

Pendant la période d'examen préliminaire c'est-à-dire jusqu'à ce que le Panel recommande au Conseil de procéder ou de ne pas procéder à une enquête — le Panel reçoit les déclarations ou les éléments de preuve communiqués

a) par le demandeur — c'est-à-dire, soit les personnes touchées et/ou leur représentant dûment mandaté, soit un Administrateur;

b) par la Direction; et c) par toute autre personne physique ou morale invitée par le Panel à présenter des informations ou des observations. Pendant une enquête, toute personne qui est partie à l'enquête ou qui apporte à l'inspecteur ou aux inspecteurs désigné(s) la preuve satisfaisante de son intérêt dans l'affaire hormis tout intérêt d'ordre public, sera autorisée à présenter des informations ou des preuves utiles à l'enquête.

Administration

Le Panel a adopté des règles administratives distinctes qui peuvent être communiquées, sur demande, par le Bureau du Panel d'inspection.

I. OBJET DES DEMANDES

Portée

1. Le Panel est habilité à recevoir les demandes d'inspection (« demande(s) ») émanant de personnes qui estiment que leurs droits ou leurs intérêts sont ou risquent d'être directement lésés par suite d'une action ou d'une omission de la Banque résultant de la nonapplication par celle-ci de ses propres règles et procédures lors de la conception, de l'évaluation et/ou de l'exécution d'un projet qu'elle finance. Avant de déposer une demande, le plaignant doit avoir pris des dispositions — ou fait des efforts — pour porter l'affaire à l'attention de la Direction sans avoir obtenu de résultat satisfaisant à ses yeux.

Restriction

2. Le Panel n'est pas habilité à examiner :

- a) les plaintes relatives à des actes relevant de la responsabilité de tiers, comme l'emprunteur ou l'emprunteur potentiel, et n'impliquant aucune action ou omission de la part de la Banque;
- b) les plaintes contre des décisions prises par des emprunteurs de la Banque en matière de passation de marchés, émanant de fournisseurs de biens et de services financés ou devant être financés par la Banque au titre d'un accord de prêt ou de crédit, ou émanant de soumissionnaires qui n'ont pas été sélectionnés pour la fourniture desdits biens et services, ces plaintes devant être examinées comme par le passé, par les services de la Banque, conformément aux procédures en vigueur;
- c) les demandes déposées après la date de clôture du prêt ou du crédit finançant le projet auquel elles se rapportent, ou après le décaissement d'au moins 95 % du montant du prêt ou du crédit; ou
- d) les demandes relatives à une affaire ou à des affaires particulières sur lesquelles le Panel a déjà statué à la suite d'une demande antérieure, sauf si cela est justifié par des preuves ou des circonstances nouvelles qui n'étaient pas connues à la date de la demande antérieure.

II. FORMULATION D'UNE DEMANDE

3. L'action du Panel débute dès réception d'une demande. La présente section du règlement du Panel est destinée principalement à préciser les faits et les explications devant être fournis par les éventuels demandeurs.

A. Qualité du demandeur

4. Le Panel est habilité à recevoir les demandes alléguant une violation des règles et procédures de la Banque émanant des personnes physiques ou morales citées ci-après :

- a) tout groupe d'au moins deux personnes du pays où est exécuté le projet financé par la Banque, qui considèrent que, par suite d'une violation des règles et procédures de la Banque, leurs droits ou leurs intérêts, ont été, ou risquent d'être lésés de façon directe et substantielle. Il peut s'agir d'une organisation, d'une association, d'une société ou de tout autre groupement de personnes; ou

- b) un représentant local dûment mandaté, agissant sur instruction expresse des personnes lésées; ou
- c) dans certains cas exceptionnels, mentionnés au paragraphe 11 ciaprès, un représentant étranger agissant au nom des personnes lésées; ou
- d) un Administrateur de la Banque dans certains cas où il y aurait eu violation grave des règles et procédures de la Banque.

B. Contenu de la demande

5. Conformément à la Résolution, le demandeur doit :

- a) décrire le projet en exposant tous les faits pertinents, y compris le préjudice qu'il a subi ou risque de subir;
- b) expliquer comment les règles, les procédures ou les dispositions contractuelles de la Banque ont été gravement violées;
- c) décrire comment l'action ou l'omission de la Banque a conduit ou pourrait conduire au nonrespect des dispositions considérées;
- d) décrire en quoi l'action ou l'omission de la Banque a causé, ou risque de causer un préjudice grave et préciser la nature des droits ou des intérêts directement lésés;
- e) décrire les dispositions qu'il a prises pour régler le problème avec les services de la Banque et expliquer pourquoi il n'est pas satisfait de la réponse de la Banque;
- f) exposer les preuves ou les circonstances nouvelles justifiant le réexamen par le Panel d'une affaire dont il a été saisi précédemment; et
- g) expliquer pourquoi certains renseignements ne peuvent être communiqués.

C. Forme de la demande

PAR ÉCRIT

6. Toute demande doit être présentée par écrit; elle doit être datée et signée par le demandeur et comporter le nom et l'adresse de celui-ci.

PRÉSENTATION

7. Aucun formulaire particulier n'est nécessaire : une lettre suffit. Le demandeur peut utiliser le modèle indiquant les renseignements nécessaires, qui figure dans l'Annexe 2.

LANGUE

8. La langue de travail du Panel est l'anglais. Les demandes soumises directement par les plaignants peuvent être libellées dans la langue locale, s'il n'est pas possible d'obtenir une traduction. Dans ce cas, la nécessité d'obtenir une traduction exacte et agréée peut retarder l'acceptation et l'examen de la demande par le Panel.

REPRÉSENTANTS

9. Si le demandeur est une personne physique ou morale directement touchée qui représente les personnes lésées, une procuration écrite dûment signée doit être jointe à la demande.

10. Si la demande est soumise par un représentant qui n'est pas directement touché, ce dernier doit fournir la preuve du mandat dont il est investi et indiquer le nom et l'adresse de la partie intéressée. Cette preuve, consistant en la copie originale signée des instructions expresses et de la procuration données par la partie lésée, doit être jointe à la demande.

11. En outre, si le représentant n'est pas local, il faudra présenter au Panel une pièce attestant clairement qu'il n'existe pas de représentant adéquat dans le pays où le projet est exécuté.

PIÈCES À COMMUNIQUER

12. Les pièces suivantes doivent être jointes à la demande :

- a) l'ensemble de la correspondance échangée avec les services de la Banque;
- b) les comptes rendus des réunions avec le personnel de la Banque;
- c) une carte ou un graphique indiquant le lieu où se trouve la partie lésée ou la zone touchée par le projet; et
- d) toute autre preuve à l'appui de la plainte.

13. Si tous les renseignements demandés ne peuvent être fournis, une explication doit être fournie.

D. Dépôt de la demande

14. Les demandes doivent être envoyées par courrier recommandé ou remises en main propre, dans une enveloppe cachetée, au Bureau du Panel d'inspection, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, Etats-Unis d'Amérique, ou au représentant résident de la Banque dans le pays où le projet est exécuté. Dans ce dernier cas, le représentant résident transmet la demande au Panel par la valise diplomatique, après avoir délivré un récépissé au demandeur.

E. Conseil pour la formulation de la demande

15. Les personnes physiques ou morales qui voudraient demander des conseils pour formuler et présenter une demande peuvent s'adresser au Bureau du Panel d'inspection qui leur donnera les renseignements nécessaires, ou qui aura un entretien avec le demandeur pour lui exposer les conditions à remplir.

III. PROCEDURE SUIVIE A LA RECEPTION D'UNE DEMANDE

16. Lorsque le Panel reçoit une demande, le Président, à la lumière des renseignements qu'elle contient, l'enregistre sans délai ou demande des renseignements complémentaires à moins qu'il ne juge que l'affaire n'est pas du ressort du Panel.

A. Enregistrement

17. Si la demande semble contenir les renseignements requis, le Président l'enregistre dans le registre du Panel et en avise sans délai le demandeur, les Administrateurs et le Président de la Banque (« le Président »). Il transmet à ce dernier une copie de la demande, avec les pièces qui lui sont jointes, le cas échéant.

CONTENU DE L'AVIS D'ENREGISTREMENT

18. L'avis d'enregistrement :

- a) indique que la demande est enregistrée et précise la date d'enregistrement et la date d'envoi de l'avis;
- b) indique le nom du projet, le pays où il est exécuté et le nom du demandeur, sauf si l'anonymat est exigé, et décrit brièvement la demande;
- c) indique au demandeur que toutes les communications relatives à sa demande seront envoyées à l'adresse mentionnée dans celle-ci, à moins qu'une autre adresse ne soit indiquée au secrétariat du Panel; et
- d) demande à la Direction de fournir au Panel, dans les 21 jours suivant la date de réception de l'avis et de la demande, la preuve écrite qu'elle s'est conformée ou qu'elle envisage de se conformer aux règles et procédures pertinentes de la Banque. L'avis fixe la date à laquelle la réponse doit être reçue.

B. Demande de renseignements complémentaires

19. Si le Président estime que le contenu de la demande ou les pièces relatives à la représentation sont insuffisants, il peut demander au demandeur des renseignements complémentaires.

20. A la réception d'une demande, le Président envoie au demandeur un accusé de réception en lui indiquant les renseignements complémentaires qu'il doit fournir.

21. Le Président peut refuser d'enregistrer une demande tant que tous les renseignements et toutes les pièces nécessaires n'ont pas été communiqués.

C. Requêtes irrecevables

22. Si le Président estime que l'affaire n'est manifestement pas du ressort du Panel, il notifie au demandeur son refus de l'enregistrer ainsi que les raisons de ce refus; cela concerne notamment, mais pas exclusivement :

- a) les demandes qui ne sont manifestement pas du ressort du Panel, y compris celles qui sont mentionnées cidessus, au paragraphe 2;
- b) les demandes dans lesquelles les mesures prises ou les efforts faits pour résoudre le problème avec la Direction ne sont pas précisées;
- c) les demandes émanant d'une personne ou d'un représentant non autorisé d'une partie lésée;
- d) toute correspondance, y compris, entre autres, les lettres, mémorandums, avis, déclarations ou demandes sur toute question de la compétence du Panel qui ne constitue pas une demande d'inspection; et
- e) les demandes manifestement futiles ou absurdes ou les demandes anonymes.

DOSSIERS

23. Le nombre de demandes et de communications reçues sera inscrit chaque trimestre dans le registre du Panel et le total annuel sera indiqué dans son rapport annuel.

D. Nécessité d'un examen

24. Si des renseignements supplémentaires sont nécessaires ou s'il n'est pas certain que la demande soit du ressort du Panel, le Président charge un membre du Panel d'examiner la demande.

E. Révision de la demande

25. Si, après avoir présenté une demande, le demandeur obtient à tout moment des éléments de preuve ou d'information nouveaux et significatifs, il peut se demander s'ils sont suffisamment importants pour justifier la révision de sa demande.

26. Si une demande révisée est soumise au Panel, le délai imparti à la Direction pour présenter sa réponse et au Panel pour faire ses recommandations court à partir de la date à laquelle ladite demande est enregistrée.

IV. REPONSE DE LA DIRECTION

27. Dans les 21 jours suivant la notification d'une demande, la Direction fournit au Panel la preuve qu'elle s'est conformée ou qu'elle entend se conformer aux règles et procédures pertinentes de la Banque. Le Panel inscrit sans délai dans son registre la date à laquelle il a reçu la réponse de la Direction.

28. Si la Direction ne donne pas de réponse dans les 21 jours, le Panel le notifie au Président et aux Administrateurs et adresse une copie de la notification au demandeur.

Mise au point

29. Pour faire une recommandation en connaissance de cause, le Panel peut demander des explications à la Direction. En fonction de la réponse de la Direction, il peut demander de plus amples renseignements au demandeur en lui communiquant pour observation, les passages pertinents de la réponse de la Direction. Il indique dans quel délai ces renseignements doivent lui parvenir, et :

- a) que ces explications ou renseignements soient présentés ou non dans le délai fixé, le Panel fait ses recommandations aux Administrateurs dans les 21 jours suivant la réception de la réponse de la Direction; ou
- b) s'il n'est pas possible au demandeur de fournir rapidement les renseignements demandés, le Panel peut lui demander de soumettre une demande modifiée, en informant les Administrateurs et la Direction de la Banque que la procédure redémarrera dès réception de la nouvelle demande.

V. RECOMMANDATIONS DU PANEL

30. Dans les 21 jours suivant la réponse de la Direction, le Panel recommande aux Administrateurs de procéder ou non à une enquête.

A. Bases

31. Le Panel fait ses recommandations au Conseil sur la base :

- a) des renseignements contenus dans la demande;
- b) de la réponse de la Direction;
- c) de tout autre renseignement que le Panel a pu demander et obtenir du demandeur et/ou de la Direction, et/ou de tiers; et
- d) de toutes constatations qu'il aurait faites à ce stade.

B. Critères

32. Si, sur la base des renseignements contenus dans la demande, il n'a pas pu être établi que celle-ci remplit les trois conditions suivantes, énoncées dans la Résolution, le Président, en consultation avec les autres membres du Panel, peut, en cas de besoin, charger l'un d'eux de procéder à un examen préliminaire afin de déterminer si la demande :

- a) a été déposée par une partie autorisée;
- b) a été introduite dans les délais;
- c) a trait à une affaire du ressort du Panel.

CRITÈRES SELON LESQUELS UNE RÉPONSE EST JUGÉE SATISFAISANTE

33. Le Panel peut décider de recommander de ne pas procéder à une enquête si, à la lumière des renseignements contenus dans la demande et dans la réponse de la Direction, il a acquis la conviction que la Direction :

- a) a réglé convenablement l'affaire faisant l'objet de la demande; et
- b) a démontré clairement qu'elle a appliqué les règles et procédures prescrites; ou
- c) a reconnu ne pas avoir appliqué les règles et procédures prescrites, mais a présenté un exposé des mesures correctives prévues ainsi que le calendrier d'application de ces mesures qui permettront, de l'avis du Panel, de remédier convenablement à la défaillance de la Direction et aux préjudices qu'elle a pu d'ores et déjà causer.

EXAMEN PRÉLIMINAIRE

34. Si, à la lumière des renseignements contenus dans la réponse de la Direction et des explications fournies, le Panel estime que la Direction n'a pas prouvé qu'elle a appliqué les règles et procédures de la Banque ou qu'elle prend les dispositions qui s'imposent pour les appliquer, il procède à un examen préliminaire afin de déterminer si les conditions requises par les dispositions de la Résolution sont remplies.

35. Même s'il ne procède pas, à ce stade, à une enquête approfondie sur les actes de la Direction, le Panel examine si le nonrespect des règles et procédures de la Banque répond aux trois critères suivants :

- a) il a causé ou risque de causer un préjudice grave;
- b) la prétendue violation des règles et procédures de la Banque revêt, de l'avis du Panel, un caractère grave; et

c) les mesures correctives proposées par la Direction ne semblent pas suffisantes pour apaiser les craintes du demandeur quant à l'application des règles et procédures de la Banque.

ETUDE PRÉLIMINAIRE

36. Si, après l'examen préliminaire et la consultation des autres membres du Panel, le Président juge nécessaire d'obtenir du demandeur, de la Direction ou de toute autres source davantage de données factuelles pour permettre au Panel de faire des recommandations aux Administrateurs en connaissance de cause, il peut charger un membre du Panel de procéder à une étude préliminaire qui peut comprendre notamment, mais pas exclusivement, une étude des dossiers et/ou une visite sur le site du projet.

C. Contenu de la recommandation

37. Sur la base de l'examen préliminaire, le Panel recommande au Conseil de procéder ou de ne pas procéder à une enquête. Sa recommandation doit être clairement motivée et accompagnée :

- a) du texte de la demande et, le cas échéant, de tout autre renseignement pertinent fourni par le demandeur;
- b) du texte de la réponse de la Direction et, le cas échéant, de toute explication qu'elle a apportée;
- c) du texte de tout avis donné par le Département juridique de la Banque;
- d) de tous autres documents ou renseignements pertinents; et
- e) de l'exposé des avis majoritaires et minoritaires, en l'absence de consensus, au sein du Panel.

D. Présentation de la recommandation

38. Le Secrétaire exécutif du Panel présente la recommandation de ce dernier aux Administrateurs pour décision. Le Panel informe le demandeur du fait qu'une recommandation a été adressée aux Administrateurs.

VI. DECISION DU CONSEIL ET INFORMATION DU PUBLIC

39. Le Conseil décide d'accepter ou de rejeter la recommandation du Panel et, si le demandeur n'est pas un représentant local, il se prononce sur l'existence de circonstances exceptionnelles et sur l'absence de représentation locale adéquate.

Notification

40. Le Panel informe sans délai le demandeur de la décision du Conseil de procéder ou non à une enquête et envoie au demandeur une copie de la recommandation du Panel.

Publication du dossier

41. Quand les Administrateurs ont examiné une demande, la Banque rend publique ladite demande ainsi que la recommandation du Panel et la décision des Administrateurs.

VII. ENQUETE

A. Procédure initiale

42. Si le Conseil décide d'ouvrir une enquête, à la suite d'une demande, ou demande lui-même une enquête, le Président :

- a) charge un ou plusieurs membres du Panel (le ou les inspecteur(s)), de la responsabilité première de l'enquête;
- b) fait en sorte que les membres du Panel se consultent, compte tenu de la nature de la demande, au sujet :
- i) des méthodes d'enquête qui semblent initialement les plus appropriées;

- ii) du calendrier initial de l'enquête;
- iii) de la date à laquelle l'inspecteur ou les inspecteurs remettront leurs conclusions au Panel, y compris leurs conclusions provisoires; et
- iv) de toute autre procédure additionnelle pour la conduite de l'enquête.

43. L'inspecteur ou les inspecteurs désigné(s) prendront des dispositions, en tant que de besoin, pour rencontrer le demandeur et avoir des entretiens avec les personnes directement touchées.

44. Le nom de l'inspecteur ou des inspecteurs ainsi qu'un plan de travail initial seront publiés dans les meilleurs délais.

B. Méthodes d'enquête

45. Compte tenu de la nature de la demande, le Panel peut procéder à l'enquête de diverses façons, notamment, mais pas exclusivement :

- a) en rencontrant le demandeur, les personnes touchées, le personnel de la Banque, les représentants du Gouvernement et les responsables du projet dans le pays où celui-ci est exécuté, ainsi que les représentants d'organisations non gouvernementales, locales et internationales;
- b) en tenant des audiences publiques dans la zone du projet;
- c) en visitant le site du projet;
- d) en demandant des dépositions écrites ou orales sur des points particuliers au demandeur, aux personnes touchées, à des experts indépendants, aux représentants du gouvernement ou aux responsables du projet, aux services de la Banque ou à des organisations non gouvernementales locales ou internationales;
- e) en engageant des consultants indépendants pour étudier des questions particulières relatives à la demande;
- f) en étudiant les dossiers de la Banque; et
- g) en recourant à tout autre moyen raisonnable que l'inspecteur ou les inspecteurs jugent approprié dans le cadre de l'enquête.

CONSENTEMENT PRÉALABLE

46. Conformément à la Résolution, l'inspecteur ou les inspecteurs se transporteront dans le pays où le projet est exécuté avec l'assentiment préalable de l'Administrateur qui représente ce pays, auquel le Président demandera de donner son accord par écrit.

C. Participation du demandeur

47. Au cours de l'enquête, outre les renseignements demandés par l'inspecteur ou les inspecteurs, le demandeur (et les plaignants s'ils sont représentés par un tiers ou par un Administrateur) ou le personnel de la Banque peuvent communiquer à l'inspecteur ou aux inspecteurs, directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire exécutif, des renseignements complémentaires qu'ils jugent utiles pour apprécier la demande.

48. L'inspecteur ou les inspecteurs peuvent informer le demandeur de tous faits nouveaux importants communiqués par le personnel de la Banque ou par l'Administrateur ou les autorités du pays où le projet est exécuté.

49. Afin de faciliter l'interprétation de certains points, le Panel peut discuter de ses constatations préliminaires avec le demandeur.

D. Participation de tiers

50. Pendant l'enquête, outre les renseignements demandés par l'inspecteur ou les inspecteurs, tout citoyen peut communiquer à celui-ci ou à ceux-ci, directement ou par l'intermédiaire du Secrétaire exécutif, des renseignements supplémentaires qu'il juge utiles pour apprécier la demande.

51. L'exposé de ces renseignements ne doit pas dépasser dix pages et doit contenir un résumé d'une page. Les pièces justificatives peuvent être citées et jointes. L'inspecteur peut demander des précisions, le cas échéant.

VIII. RAPPORT DU PANEL

Contenu

52. Le rapport du Panel (le « rapport ») comprend les éléments suivants :

- a) un exposé succinct des faits pertinents et des dispositions prises pour mener l'enquête;
- b) la conclusion du Panel indiquant si la Banque a respecté ou non ses règles et procédures;
- c) une liste des pièces justificatives qui peuvent être obtenues sur demande auprès du Bureau du Panel d'inspection; et
- d) l'exposé des avis majoritaires et minoritaires, en l'absence de consensus, au sein du Panel.

Présentation du rapport

53. Le Panel remet son rapport :

- a) aux Administrateurs, avec une note leur indiquant que le rapport est soumis le même jour au Président; et b) au Président, avec un accusé de réception indiquant que dans les six semaines suivant la date de réception du rapport, la Direction doit présenter aux Administrateurs, pour examen, un rapport contenant les recommandations faites par la Direction après avoir examiné les conclusions du Panel.

IX. RECOMMANDATIONS DE LA DIRECTION

54. Dans les six semaines suivant la réception des conclusions du Panel, la Direction présente aux Administrateurs, pour examen, un rapport contenant les recommandations qu'elle fait eu égard aux conclusions du Panel. A la réception de ce rapport, le Panel en informe le demandeur.

X. DECISION DU CONSEIL ET INFORMATION DU PUBLIC

55. Dans les 15 jours suivant l'examen par les Administrateurs du rapport du Panel et de la réponse de la Direction, la Banque informe le demandeur des résultats de l'enquête et de la décision éventuelle du Conseil.

56. Après avoir informé le demandeur, la Banque rend public :

- a) le rapport du Panel;
- b) les recommandations de la Direction; et
- c) la décision du Conseil.

Ces documents pourront être obtenus auprès du Bureau du Panel d'inspection.

57. Le Panel s'efforcera de faire connaître aussi largement que possible les résultats des enquêtes par tous les moyens d'information disponibles.

XI. GENERALITES

Jours ouvrables

58. Dans le présent règlement, le terme « jours » désigne les jours ouvrables à la Banque mondiale, à Washington.

Copies

59. Pour accélérer l'examen des demandes et des autres pièces soumises pendant la procédure, il convient de déposer un original et deux copies. Si un dossier contient de nombreuses pièces justificatives, le Panel peut demander des copies supplémentaires.

Consultations

60. L'emprunteur et l'Administrateur représentant le pays emprunteur (ou le pays garant) seront consultés sur l'affaire avant que le Panel ne fasse une recommandation au cours de l'enquête.

Accès aux services de la Banque et à 'information

61. Conformément à la Résolution, les membres du Panel auront accès dans l'exercice de leurs fonctions, à tous les fonctionnaires de la Banque susceptibles de leur fournir des renseignements et à tous les dossiers pertinents de la Banque, et ils pourront consulter en tant que de besoin le Directeur général du Département de l'évaluation rétrospective des opérations et le vérificateur interne des comptes.

Avis juridique

62. Le Panel demandera, par l'intermédiaire du Vice Président et du Conseiller juridique de la Banque, l'avis écrit du Département juridique de la Banque sur les questions relatives aux droits et obligations de celle-ci concernant la demande examinée. Ces avis seront annexés à la recommandation du Panel et/ou au rapport aux Administrateurs.

Confidentialité

63. Les documents de nature confidentielle ne seront diffusés par le Panel qu'avec l'accord écrit exprès de la partie intéressée.

Information du demandeur et du public

64. Le Secrétaire exécutif consignera dans le registre toutes les mesures prises dans le cadre de l'instruction de la demande, ainsi que les dates auxquelles ces mesures ont été prises et auxquelles toute pièce ou notification a été reçue ou envoyée par le Bureau du Panel d'inspection, conformément au présent règlement. Le demandeur en sera tenu informé dans les meilleurs délais. Le registre sera ouvert au public.

65. L'avis indiquant qu'une demande a été enregistrée et tous les autres avis ou documents émis par le Panel seront tenus à la disposition du public par l'intermédiaire du Centre public d'information de la Banque à Washington, du représentant résident de la Banque dans le pays où le projet est exécuté ou du bureau régional compétent ou des bureaux de la Banque à Paris, Londres et Tokyo ou pourront être demandés au Secrétaire exécutif du Panel.

Annexe II.C Conseil pour l'établissement d'une demande d'inspection

Pour instruire une demande d'inspection, le Panel d'inspection a besoin d'un certain nombre de renseignements :

1. Nom, adresse et numéro de téléphone de la personne physique ou morale présentant la demande.
2. Titre et description du projet de la Banque.
3. Description du préjudice causé par le projet.
4. Si vous représentez les personnes touchées, veuillez joindre leurs instructions écrites expresses vous autorisant à agir en leur nom.

Répondre aux questions suivantes :

1. Pouvez-vous préciser la nature et l'importance du préjudice que le projet vous a causé à vous-même ou aux personnes que vous représentez ?
 2. Etes-vous certain que la Banque est responsable des aspects du projet qui ont causé ou pourraient causer un préjudice ? Comment l'avez-vous établi ?
 3. Connaissez-vous les règles et procédures de la Banque qui s'appliquent à ce type de projet ? Pourquoi pensez-vous que la Banque ne les a pas respectées ?
 4. Avez-vous contacté ou tenté de contacter les services de la Banque au sujet de ce projet ? Donnez des renseignements sur ces contacts et sur les réponses que vous avez pu obtenir, le cas échéant. Ces contacts doivent avoir été pris *avant* de déposer une demande.
 5. Avez-vous essayé de résoudre le problème de toute autre façon ?
 6. Si le Panel a déjà examiné l'affaire auparavant, avez-vous de nouveaux éléments d'information ou de preuve à présenter ?
- Faites en quelques pages un résumé des faits. Joignez-y tous les autres éléments d'information qui vous paraissent utiles, en tant que pièces distinctes. Indiquez les pièces jointes dans le résumé.

Vous pouvez présenter votre demande selon le modèle joint.

Annexe II.D Modèle de demande d'inspection

A l'attention du Panel d'inspection :

1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, Etats-Unis d'Amérique

Nous, et , et les autres personnes dont les noms et adresses sont joints en tant qu'habitants de la région de , ou représentants des habitants de la région de [indiquée sur la carte ou le graphique ci-joint], nous affirmons ce qui suit :

1. La Banque finance la conception, l'évaluation et/ou l'exécution d'un projet (titre et description succincte)

2. Nous croyons savoir que la Banque a adopté les règles ou procédures suivantes (les citer ou les décrire) :

3. Nos droits ou nos intérêts sont les suivants (description) :

4. La Banque n'a pas respecté ses règles et procédures en agissant de la façon suivante :

5. Nous considérons que nos droits et nos intérêts ont été ou risquent d'être directement lésés par suite de l'action de la Banque. Cela nous cause, ou risque de nous causer, le préjudice suivant (description du préjudice) :

6. Nous tenons la Banque pour responsable de l'action ou de l'omission en cause.

7. Nous avons saisi, ou tenté de saisir les services de la Banque, de la façon suivante (description) :

Veuillez joindre des preuves ou des explications.

8. Nous n'avons reçu aucune réponse; ou Nous ne sommes pas satisfaits de la réponse (ou des réponses) que nous avons reçue(s) (à joindre) pour les raisons suivantes :

9. Nous avons en outre pris les dispositions suivantes pour résoudre le problème : En conséquence, nous estimons que les actes ou omissions précitées, qui sont contraires aux règles et procédures de la Banque, ont porté gravement atteinte à nos droits et à nos intérêts et nous demandons au Panel de recommander aux Administrateurs de la Banque d'ouvrir une enquête afin de résoudre le problème.

Comme le recommande votre règlement, la présente demande d'inspection est présentée de façon succincte. Nous pouvons vous communiquer des renseignements plus détaillés.

DATE:

SIGNATURE :

ADRESSE

Pièces jointes : Oui Non

Nous vous autorisons à rendre publique la présente demande : Oui Non

1. Cela est réputé être le cas lorsque au moins 95 % des fonds du prêt ont été décaissés.

**Bank Information Center • Center for International Environmental Law •
Sobrevivencia • Chashma Lok Sath • NGO Forum on Cambodia • Environmental Defense
Fund • International Rivers • Campagna per la riforma della Banca mondiale • Forest
Peoples Programme • The Rainforest Foundation • Bretton Woods Project • Urgewald •
Les Amis de la Terre**

April 17, 2008

President Robert Zoellick
The World Bank Group
1818 H Street NW
Washington, DC 20433

Re: Inspection Panel Selection Committee and Process

Dear President Zoellick:

We are writing to express our deep concerns regarding the existing procedure for choosing new members of the World Bank's Inspection Panel, and, in particular, with the recently constituted Selection Committee. We believe the process and composition of the Selection Committee potentially threaten the Panel's independence. We respectfully request that the current Selection Committee be reconstituted and the selection procedure be revised, as proposed below.

The current "Selection Procedures for the Selection of Members of the Inspection Panel" articulate important principles but fail to ensure that these principles are secured. More specifically, we support the statement: "[t]he process to select members of the Inspection Panel, should be orderly, timely and transparent, and protect the independence of the function of its professionalism." The procedures, however, fail to uphold these principles by ascribing significant role to Bank management in selecting panel members. Because activities of Bank management are often the subject of the Panel's review, involvement of management in the selection of the Panel's independent investigators creates inevitable conflicts of interest. For example, the recently constituted Selection Committee presents a glaring and significant conflict of interest by the inclusion of a Regional Vice President whose region includes projects that are the subject of Panel claims.

Second, we are concerned that the Panel's role is limited currently to interviewing already selected candidates. The Panel is uniquely situated to help identify candidates who would serve the mechanism and safeguard its independence most effectively.

Third, as the primary mechanism for civil society to seek redress of potential harm associated with Bank-financed operations, the Panel's primary stakeholders should be provided a means to participate in the selection of new members.

We would like to submit the following requests and recommendations to strengthen the Panel's independence and to ensure greater transparency of and participation in the selection process of new Panel members:

- Immediately reconstitute the current Selection Committee to remove the glaring conflict of interest presented by membership of a Regional Vice President.

- Revise the existing “Selection Procedures for the Selection of Members of the Inspection Panel.” Specifically, ensure the following:
 - o The Selection Committee specifically exclude representatives of Bank Management. It should be comprised of the Chair of the Panel, the Dean of the Board, the Chair of CODE, and one civil society representative.
 - o In addition to the general application process, there is an open and transparent nominations process that invites nominations from civil society. Openings in the Panel should be publicly announced and circulated to civil society groups through the Panel itself, World Bank External Relations, and World Bank field offices.

Sincerely, on behalf of the listed organizations:

QuickTime and a
decompressor
are needed to see this picture.

QuickTime and a
decompressor
are needed to see this picture.

Anne Perrault
Director, IFI Program
Center for International Environmental Law
1350 Connecticut Ave, NW #1100
Washington, DC 20036
20005
aperrault@ciel.org

Chad Dobson
Executive Director
Bank Information Center
1100 H St NW #650
Washington, DC
cdobson@bicusa.org

Oscar Rivas, General Coordinator, SOBREVIVENCIA/Amigos de la Tierra, Paraguay

Mushtaq Gaadi, Chashma Lok Sath, Pakistan

Chhith Sam Ath, NGO Forum on Cambodia

Korinna Horta, Environmental Defense Fund, USA

Peter Bosshard, Policy Director, International Rivers, USA

Antonio Tricarico, Coordinator, Campagna per la riforma della Banca mondiale, Italy

Tom Griffiths, Coordinator, Responsible Finance Programme, Forest Peoples Programme, UK

Simon Counsell, Director, The Rainforest Foundation, UK

Lucy Baker, Bretton Woods Project, UK

Knud Voecking, Urgewald, Germany

Sébastien Godinot, Les Amis de la Terre, France

Cc:

Mr. Eli Whitney Debevoise, Executive Director, US

Remarks of Daniel B. Magraw, President Center for International Environmental Law, as presented at the Annual Meetings of the World Bank Group and International Monetary Fund on September 22, 2003 in Dubai, UAE

« When it was created 10 years ago, the World Bank Inspection Panel (WBIP) was an innovative mechanism for *accountability* and governance. Most importantly, the panel provides a means for ensuring that World Bank policies and procedures are implemented by addressing the concerns of people who might be affected by Bank projects -- particularly communities and individuals who simultaneously are among the ostensible beneficiaries of Bank-funded projects and at the same time are often vulnerable and politically marginalized groups who may otherwise not be heard in development discussions. The need for this is as strong now as it was 10 years ago.

Although my organization and other elements of civil society have sometimes been critical of the Inspection Panel, it is important to recognize that the Panel has become remarkably effective in promoting *accountability* and has earned considerable credibility, both for itself and for the World Bank as a whole. It has done this directly through its investigations of specific Bank projects and also by being a credible "court of last resort" whose existence has stimulated Bank staff and government officials to pay more heed to Bank policies in order to avoid having a Panel investigation. The Panel has been effective indirectly by being an example to other institutions:

- all regional development banks except the African Development Bank have some sort of *accountability* mechanism modeled on-and sometimes improving on-the World Bank Inspection Panel;
- at least two export credit agencies ECAs, those of Canada and Japan, now have *accountability* mechanisms; and
- the IFC and MIGA have the office of the Compliance Advisor/ Ombudsman, a similar type of *accountability* mechanism.

These mechanisms re-enforce the basic premise that development institutions should be *accountable* to directly affected people.

This progress was not inevitable, nor is it inevitable that it will be maintained. The panel has achieved credibility partly because of the structured independence built into its mandate. For example, the panel reports directly to the Board; and its reports are made public. In addition, the panel is a standing body, it maintains confidentiality when requested to, and its members have embodied the principles of independence, professionalism and transparency. Transparency and accessibility were also promoted by civil society. For example, the Center for International Environmental Law (CIEL) published a Citizen's Guide to the World Bank Inspection Panel in English, French, Portuguese, and Spanish. Both the Bank and civil society must continue to focus on the Panel and the challenges confronting it, in order to maintain the gains already made, and to further improve the Panel's effectiveness.

The Panel faces several significant challenges, some of which are evident in the Chad-Cameroon experience. For example, my organization recently was part of a workshop of claimants to look retrospectively at their experiences. The workshop and the resulting book - *Demanding Accountability*, edited by Dana Clark, Jonathan Fox and Kay Treakle, suggest several important conclusions:

- Claimants were almost always happy that they had sought the Panel's assistance; most would do it again; and most thought the Panel treated them with respect and objectivity.
- Most claimants said their situation had improved on the ground immediately after their claims were filed, as attention from media, bank staff and government officials focused on them.
- Equally important, however, most (though not all) claimants reported that the situation deteriorated again as soon as the Panel process was over.

This strongly suggests that the Panel process should include monitoring and follow-up.

Another challenge evident from the Chad-Cameroon investigation is that the Panel was not able to address the full range of the claimants' human rights concerns. This was not because of the Panel's mandate, per se, but rather because there apparently is a view that the Bank itself is not subject to human rights norms. As a professor and practitioner of international law, I find that position to be baffling, particularly with respect to fundamental human rights, which are generally viewed as peremptory norms that cannot be changed by treaty. Even more generally, the notions that nation states can avoid their human rights responsibilities by acting collectively through an international organization, or that an organization with the practical and moral significance of the World Bank can ignore the human rights regime are intolerable in today's world.

Three other challenges deserve mention.

First, the reformulation of the Bank's safeguard policies over the past several years has removed some mandatory language and made them more general. This is true, for example, of the Bank's environmental, resettlement and forest policies. This must not be allowed to have the effect of eviscerating the Panel's ability to apply those policies.

Second, the shift in Bank lending from specific projects to sectoral and structural adjustment loans raises concerns about the Bank's *accountability*. Although such loans may not exactly fit project-oriented safeguard policies, they must be subject to appropriate policies and review by the Panel.

Third, there has been a tendency recently to increase the emphasis on the responsibility of borrower countries to comply with Bank policies. Though it is perfectly appropriate to insist the borrower countries adhere to Bank policies and to work to strengthen the capacity of Borrowers to meet the Bank's expectations, this shift of responsibility to the Borrower raises concerns because it could be used to relieve the Bank of responsibility and insulate it from *accountability*. Experience has amply demonstrated that responsibility and *accountability* are essential at all levels, including the Bank. The Panel's activities must reflect that reality.

Thank you. »

Daniel B. Magraw, Jr.

President, Center for International Environmental Law

Center For International Law est une ONG de développement international.

L'EssenCiel

Son siège se situe à Washington DC, USA, où l'ONG partage ses locaux avec l'ONG Alliance Amazone et comprend moins de 20 employés, tous (à une exception près) diplômés du barreau d'avocat et/ou professeurs en université; l'antenne de Genève, avec laquelle les quartiers généraux américains ont un entretien hebdomadaire, comprend moins de 10 employés. Les activités de l'une comme l'autre office reposent en grande partie sur la gestion par le personnel très qualifié d'un *turn over* important de stagiaires du monde entier travaillant sur une base *pro-bono*.

CIEL est spécialisé dans le droit international et particulièrement le droit environnemental international. Aussi, ses activités relèvent plutôt des activités d'advocacy, de service et de conseil.

Les domaines abordés par l'organisation sont très divers. Si cet été démarrait un programme ambitieux concernant les négociations post-Kyoto, les programmes les plus importants à l'heure actuelle restent le programme de suivi et d'advocacy du droit américain et international relatif aux produits chimiques industriels et le programme de suivi et d'advocacy des IFI.

Chacun de ces programmes consiste à la fois en des objectifs à long terme (l'application effective de corpus de normes par diverses organisations nationales et internationale) et des missions à court terme (assistance à des individus et organisations).

De manière anecdotique :

Le Président est Daniel B. Magraw que l'on a été amené à citer à plusieurs reprises dans cette étude en raison de ses écrits et de son rôle majeur dans l'institution et le travail de veille du Panel. David Hunter, également professeur en Université, personnage important de l'advocacy de la BM et cité dans cette étude, fut le précédent Président. Dana Clark et Marcos Orellana sont eux encore des personnages importants, de l'advocacy des IFI pour la première, du droit international en général pour le second, qui ont été Directeur de Programme à CIEL ; Marcos avec qui j'ai travaillé est toujours en activité.

L'expérience

Mon stage a duré quatre mois et demi. Il représente ma plus importante expérience professionnelle au niveau quantitatif et qualitatif.

L'essentiel de mon activité a consisté en un travail de recherche : enquête et analyse de divers systèmes juridiques généralement liés à l'environnement.

Ex : enquête sur les systèmes de contrôle des émissions de gaz à effet de serre appuyés sur des mécanismes de marché, dans le but de renforcer Réseau Action Climat (CAN) dans le cadre des négociations post-Kyoto.

Ex : enquête de la jurisprudence du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale en ce qui concerne les populations indigènes (Politique Opérationnelles OD.4.20) dans le but de permettre à des populations indigènes de Bolivie d'élaborer des réclamations à la Direction de l'OPIC (Overseas Private Investment Corporation) qui applique les politiques de la Banque Mondiale pour ses projets d'infrastructure.

Ex : enquête sur les divers mécanismes de droit contenu dans les traités environnementaux et accords de libre-échanges dans le but d'offrir aux populations amazoniennes une compilation des droits qui leur sont offerts (Annexe 3.C : Papier Final auquel j'ai contribué en très grande partie)

Ex : enquête sur divers systèmes juridiques dans le but de trouver des mécanismes de gestions approprié à la protection de la crevette de l'Antarctic(précisément « itératif management mecanisms), pierre angulaire de l'écosystème de la région

Ma mission la plus intéressante, car relative à l'advocacy, consista en une enquête sur le rapprochement des organisations IDA (public) et SFI (privé) du Groupe de la Banque Mondiale, rapprochement résultant de projets menés en commun suite à l'initiative de financement de l'IDA par la SFI, CIEL soupçonne l'émergence d'un conflit d'intérêt. Cette tâche, réclamée à la Directrice du programme 'IFI' Anne Perault par un Représentant au Congrès, avait pour objectif de légitimer le Congrès, à l'approche de la 15^{ème} reconstitution de l'IDA, à réclamer à la Banque plus de transparence dans les relations entre les diverses organisations du Groupe.

D'autre part, il m'a aussi été demandé de rendre des travaux divers tel que :

- traduction et résumé d'un article de Sébastien Manciaux intitulé ' Actualité de la notion d'investissement International '
- réalisation d'un résumé critique, pour le Président Daniel Magraw, d'un jugement de la Cour Européenne de Justice susceptible de faire jurisprudence en ce qui concerne l'application de la Convention sur la mer (voir Annexe 3.B)

Mon implication directe dans les activités d'advocacy fut donc limitée mais ma présence dans les locaux de CIEL à Washington a cependant été riche d'enseignements tant par la découverte de son histoire, intimement liée aux grandes campagnes d'advocacy et notamment à la création du Panel d'Inspection, que par l'observation de ses activités courantes. En effet, j'ai eu l'occasion de me rendre au Congrès pour suivre et rapporter le contenu des audits qui s'y tenaient ainsi qu'à de nombreuses conférences impliquant cercles académiques, ONG, Nations Unies et IFI.

Concernant l'aspect organisationnel du stage, j'ai découvert des pratiques de management intéressantes bien que la position du stagiaire y soit relativement isolée des affaires courantes (hors des meetings du personnel qui avaient lieu tout les lundi matin).

Enfin, l'exercice professionnel en anglais fut évidemment d'un grand intérêt et suite à la découverte de la richesse de la réflexion anglo-saxonne, j'aspire à renouveler une expérience de ce type dans un futur proche.

June 2008. CIEL

Renaud Fossard. intern

Issue suggested by Caitlyn L. Antrim –

Executive Director; Rule of Law Committee for the Oceans

European Court of Justice's judgment on compatibility between Directive 2005/35 and Law of the Sea Convention

OVERVIEW

The issue to be examined in this case is whether provisions of Directive 2005/35/EC on ship-source pollution and on the introduction of penalties for infringements are compatible with higher-ranking law: the United Nations Convention on the Law of the Sea ('UNCLOS') that entered into force 1994 and was approved on behalf of the European Community, and the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships ('Marpol 73/78'²⁰³) that entered into force in 1983 and to which the EC is not a party.

Precisely, the issue in dispute is whether Articles 4 and 5 of Directive 2005/35 that lay down criminal liability for discharge violations are compatible with some provisions of UNCLOS and mainly with Marpol 73/78 Annexe I and II that regulate pollution caused by oil and noxious liquid substance. Uncertainty arises particularly because the directive appears to provide for a stricter standard of liability than does Marpol 73/78 in its Annex I and II. Under the directive, serious negligence in particular is sufficient, whereas Marpol 73/78 provides for at least recklessness and knowledge that damage will probably result.

That case raises the issue of the 'compatibility' between the international law of the sea and the secondary rules carried out by any State or entity. The stake regards the breathing space of States in the practice and interpretation of the international law of the sea. But actually, the ECJ findings do not provide any insights to that crucial issue. The Court found that given some European rules, such a compatibility between international and European laws may be assessed only if 3 criteria (all law-case-based) are satisfied. Concerning the two international laws involved in that case, the three criteria required are

²⁰³ Marpol because 'Marine' and 'Pollution' and 73/78 because the agreement was signed in London on 2 November 1973 and supplemented by the Protocol of 17 February 1978. That agreement includes regulations in currently 6 technical annexes. States Parties to the Convention must accept Annexes I and II, but the other Annexes are voluntary. As at 31 Mai 2008, 146 countries representing 99% of the world's shipping tonnage, are parties to the 'MARPOL 73/78 Annexe I & II'.

not all satisfied and thus the compatibility of the directive with these international laws can not be studied.

The question is: how based and well-founded is that judgment? ...with a suspicion in mind: to what extent that judgment shows that the court thrived to avoid any substantive judgment?

LAW MATERIALS INVOLVED

The challenge to the Directive was brought in the English High-Court by the International Association of Independent Tanker Owners (including INTERTANKO²⁰⁴) and other maritime organizations. In the course of the proceedings, the High-Court made a reference composed of 4 questions to the EJC. The fourth question that concerned legal certainty²⁰⁵ does not appear relevant for the purpose of that paper and will not be addressed.

By its first three questions, the national court essentially requests the Court of Justice to **assess the validity of Articles 4 and 5 of Directive 2005/35 in the light of Regulations 9 and 11(b) of Annex I, and Regulations 5 and 6(b) of Annex II, to Marpol 73/78; and in the light of the provisions of UNCLOS that define the conditions under which coastal States may exercise certain of their rights in the various marine zones.**

THE INTERNATIONAL LAW

In UNCLOS

Are involved all articles that address the notions of the various marine zones and the rights attached.

- Art 2; 17; 34; 42
- Part V that lays down a specific legal regime governing the exclusive economic zone Art 56; 58; 79; 89; 90; 116
- Part XII devoted to protection and preservation of the marine environment. Art 211

In Marpol 73/78

The reference involved the Regulations 9 and 11(b) of Annex I that regulates the prevention of pollution by oil, and the Regulations 5 and 6(b) of Annex II that regulates the control of pollution by noxious liquid substances.

- Concerning oil pollution by shipping (Annex I) regulations 9 and 10 contain restrictions prohibiting discharges in special areas within a minimum distance from land or of more than a specific quantity. The discharge from vessels of oil or oily mixtures into the sea is thus prohibited unless a number of conditions are satisfied. However, Regulation 11 of Annex I lays down exceptions to the prohibitions on discharge and notably in its subpoint (b) states the regulations 9 and 10 shall not apply to

²⁰⁴ INTERTANKO = almost 80% of the world's tanker fleet

²⁰⁵ It was argued in particular by the claimants that the test of serious negligence in the Directive was not sufficiently defined and lacked clarity. On this ground, the Court upheld the Directive, finding that it did not infringe the principle of legal certainty.

- (b) *the discharge into the sea of oil or oily mixture resulting from damage to a ship or its equipment:*
- (i) *provided that all reasonable precautions have been taken after the occurrence of the damage or discovery of the discharge for the purpose of preventing or minimising the discharge; and*
 - (ii) *except if the owner or the master acted either with intent to cause damage, or recklessly and with knowledge that damage would probably result;*

→ The Annex II concerning noxious liquid substances in bulk contains provisions similar to those in Annex I. Regulation 5 of Annex II prohibits discharge into the sea of the substances covered by that annex, except when certain exhaustively listed conditions are satisfied. Regulation 6(a) to (c) of that annex sets out, in analogous terms, the exceptions provided for in Regulation 11(a) to (c) of Annex I.

THE COMMUNAUTY LAW

The reference involve the Directive 2005/35 and in particular its articles 4 and 5 (infringement characterization).

Article 3(1) provides the various marine areas where the directive shall apply to discharges of polluting substances (internal water-territorial seas- some straits- EEZ-high seas)

Article 4 states:

‘Member States shall ensure that ship-source discharges of polluting substances into any of the areas referred to in Article 3(1) are regarded as infringements if committed with intent, recklessly or by serious negligence. These infringements are regarded as criminal offences by, and in the circumstances provided for in, Framework Decision 2005/667/JHA supplementing this Directive.’

Article 5 states:

- ‘1. A discharge of polluting substances into any of the areas referred to in Article 3(1) shall not be regarded as an infringement if it satisfies the conditions set out in Annex I, Regulations 9, 10, 11(a) or 11(c) or in Annex II, Regulations 5, 6(a) or 6(c) of Marpol 73/78.*
- 2. A discharge of polluting substances into the areas referred to in Article 3(1)(c), (d) and (e) shall not be regarded as an infringement for the owner, the master or the crew when acting under the master’s responsibility if it satisfies the conditions set out in Annex I, Regulation 11(b) or in Annex II, Regulation 6(b) of Marpol 73/78.’*

THE REFERENCE

The reference made by the English Hight Court is phrased as follows:

‘(1) In relation to straits used for international navigation, the exclusive economic

zone or equivalent zone of a Member State and the high seas, is Article 5(2) of Directive 2005/35/EC invalid in so far as it limits the exceptions in Annex I Regulation 11(b) of [Marpol] 73/78 and in Annex II Regulation (6)(b) of [Marpol] 73/78 to the owners, masters and crew?

(2) In relation to the territorial sea of a Member State:

(a) Is Article 4 of the Directive invalid in so far as it requires Member States to treat serious negligence as a test of liability for discharge of polluting substances; and/or

(b) Is Article 5(1) of the Directive invalid in so far as it excludes the application of the exceptions in Annex I Regulation 11(b) of [Marpol] 73/78 and in Annex II Regulation (6)(b) of [Marpol] 73/78?

(3) Does Article 4 of the Directive, requiring Member States to adopt national legislation which includes serious negligence as a standard of liability and which penalises discharges in territorial sea, breach the right of innocent passage recognised in [UNCLOS], and if so, is Article 4 invalid to that extent?

(4) Does the use of the phrase “serious negligence” in Article 4 of the Directive infringe the principle of legal certainty, and if so, is Article 4 invalid to that extent?’

JUDGMENT

Concerning the admissibility issue raised by the French government, the Court turned down the argumentation and confirmed the admissibility of the reference.

Then the Court addresses the three first questions and reminds the issue that gathers them all together: the validity of some provisions of Directive 2005/35 have to be assessed in the light of some provisions of two international agreements : Marpol 73/78 and UNCLOS.

So the Court notices that the claims of such validity assessments proceed on the basis that the legality of Directive 2005/35 may be assessed in the light of these international laws. The argumentation for such a consideration would be that:

→ the legality of Directive 2005/35 may be assessed in the light of UNCLOS, since the Community is a party thereto and it thus forms an integral part of the Community legal order ; → and in the light of Marpol 73/78 since:

39 “...UNCLOS defines and governs the extent of the jurisdiction of the Contracting Parties in their actions on the high seas, in their exclusive economic zones and in international straits. Thus, the Community lacks the power to adopt legislation applying to discharges from ships not flying the flag of one of the Member States, save to the extent that UNCLOS accords the Community the right to adopt such legislation. Under UNCLOS, the Contracting Parties have the power only to adopt legislation implementing the international rules and standards in such marine areas, that is to say, in the present case, the provisions of Marpol 73/78. This power is specified with regard to the high seas in Article 211(1) and (2) of UNCLOS, with regard to international straits in Articles 42(1)(b) and 45 of that Convention and with regard to the exclusive economic zone in Article 211(5). The same holds for territorial waters, by virtue of Article 2(3) of UNCLOS.

40 The claimants in the main proceedings add that the legality of Directive 2005/35 must be assessed in the light of Marpol 73/78 for the

further reason that the Community legislature seeks to implement the latter in Community law by means of that directive.”

FINDINGS OF THE COURT CONCERNING THE LEGITIMACY OF SUCH ASSESSMENT

Admitting that the validity of a measure of secondary Community legislation may be affected by the fact that it is incompatible with binding rules of international law, the Court brings to minds that: “Where that invalidity is pleaded before a national court, the Court of Justice thus reviews, pursuant to Article 234 EC²⁰⁶, the validity of the Community measure concerned in the light of all the rules of international law, subject to two conditions.

44. First, the Community must be bound by those rules (see Joined Cases 21/72 to 24/72 *International Fruit Company and Others* [1972] ECR 1219, paragraph 7)²⁰⁷.

45. Second, the Court can examine the validity of Community legislation in the light of an international treaty only where the nature and the broad logic of the latter do not preclude this and, in addition, the treaty’s provisions appear, as regards their content, to be unconditional and sufficiently precise (see to this effect, in particular, Case C-344/04 *IATA and ELFAA* [2006] ECR I-403, paragraph 39²⁰⁸).

46. ***It must therefore be examined whether Marpol 73/78 and UNCLOS meet those conditions.”***

EXAMINATION OF MARPOL 73/78 AND UNCLOS VIS A VIS E.C. RULES

Firstly, the Court finds that the validity of the Directive can not be assessed in the light of the Marpol 73/78 because the Community is not bound by this Convention (1st condition). Yet, pursuant the customary principles of good faith, Marpol 73/78 may be taken into account in the interpretation of the provisions of the Directive.

Argumentation:

The Community is not party to Marpol 73/78 despite all its Members States are parties and bound by this Convention. Contrary to the case-law *International Fruit Company and Others*²⁰⁹ (in particular paragraph 10 to 18) relating to GATT 1947 in which the Community, at that time not party to the GATT, “progressively assumed powers

²⁰⁶ Art 177 EC (ex art 234): “The Court of Justice shall have jurisdiction to give preliminary rulings concerning: (a) the interpretation of this Treaty; (b) the validity and interpretation of acts of the institutions of the Community and of the ECB; (c) the interpretation of the statutes of bodies established by an act of the Council, where those statutes so provide”

<http://www.hri.org/docs/Rome57/Part5Title1.html#Art164>

²⁰⁷ “Z. Before the incompatibility of a community measure with a provision of international law can affect the validity of that measure, the community must first of all be bound by that provision”. <http://www.bailii.org/eu/cases/EUECJ/1972/R2472.html>

²⁰⁸ “39. As to those submissions, Articles 19, 22 and 29 of the Montreal Convention are among the rules in the light of which the Court reviews the legality of acts of the Community institutions since, first, neither the nature nor the broad logic of the Convention precludes this and, second, those three articles appear, as regards their content, to be unconditional and sufficiently precise”. <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&newform=newform&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurftp=jurftp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnrec=alldocnrec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTYP&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=344%2F04&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100&Submit=Submit>

previously exercised by the Member States, with the consequence that it became bound by the obligations flowing from that agreement”, “it does not appear that the Community has assumed, under the EC Treaty, the powers previously exercised by the Member States in the field to which Marpol 73/78 applies”.

In addition, since the Community is not bound by Marpol 73/78, the mere fact that Directive 2005/35 has the objective of incorporating certain rules set out in that Convention into Community law is likewise not sufficient for it to be incumbent upon the Court to review the directive’s legality in the light of the Convention.

Secondly, the Court finds that the validity of the Directive can not be assessed in the light of the UNCLOS because the nature and broad logic of that Convention preclude such an assessment (2nd condition).

Argumentation:

UNCLOS bind the Community.

UNCLOS laying down legal regime governing the various marine zone seeks to strike a fair balance between the interests of States as coastal States and the interests of States as flag States, which may conflict. In this connection, “*the Contracting Parties provide for the establishment of the substantive and territorial limits to their respective sovereign rights*”. “*On the other hand, individuals are in principle not granted independent rights and freedoms by virtue of UNCLOS.*” The Court then provide several examples in which any rights and liability that may appear as attached to individual are actually relying on the connection their ships have with a State:

60. “*If a ship is not attached to a State, neither the ship nor the persons on board enjoy the freedom of navigation*”.

61. “*It is true that the wording of certain provisions of UNCLOS, such as Articles 17, 110(3) and 111(8), appears to attach rights to ships. It does not, however, follow that those rights are thereby conferred on the individuals linked to those ships, such as their owners, because a ship’s international legal status is dependent on the flag State and not on the fact that it belongs to certain natural or legal persons.*”

Then the Court concludes rather briefly on that point:

64 *In those circumstances, it must be found that UNCLOS does not establish rules intended to apply directly and immediately to individuals and to confer upon them rights or freedoms capable of being relied upon against States, irrespective of the attitude of the ship’s flag State.*

65 *It follows that the nature and the broad logic of UNCLOS prevent the Court from being able to assess the validity of a Community measure in the light of that Convention.*

The link between the absence of rule applying directly to individuals on the one hand, and the nature and the broad logic of the agreement on the other hand, does not appear precisely explained. However such condition (individual rights provided) is made as necessary for the assessment of the validity of an EU rule in the case-law *International*

²⁰⁹ Joined Cases 21/72 to 24/72 *International Fruit Company and Others* [1972] ECR 1219.
<http://www.bailii.org/eu/cases/EUECJ/1972/R2472.html>

*Fruit Company and Others*²¹⁰ (findings):

The Courts, [...] hereby rules:

1. *The validity, within the meaning of articles 177 of the EEC Treaty, of measures taken by the institutions may be judged with reference to a provision of international law when that provision binds the Community and is capable of conferring on individual rights which they can invoke before the Courts;”*

Finally the Court gives its final conclusion :

66 *Consequently, the answer to the first three questions must be that the validity of Directive 2005/35 cannot be assessed either in the light of Marpol 73/78 or in the light of UNCLOS.*

Link to judgment, opinion and reference: <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en&newform=newform&Submit=Submit&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&alldocrec=alldocrec&docj=docj&docor=docor&docop=docop&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoj=docnoj&docnoor=docnoor&typeord=ALLTY P&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&numaff=C-308%2F06&ddatefs=&mdatefs=&ydatefs=&ddatefe=&mdatefe=&ydatefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>

²¹⁰ Joined Cases 21/72 to 24/72 *International Fruit Company and Others* [1972] ECR 1219.
<http://www.bailii.org/eu/cases/EUECJ/1972/R2472.html>

LEGAL TOOLS FOR STRATEGY DISCUSSION WITH AMAZON ALLIANCE LEADERS

(CIEL's sections for written materials)

Other HRs Mechanisms

ILO

CERD

IFI Mechanisms

Inspection Panel

CAO

IDB IIM

Trade Mechanisms

Citizens Submission

Trade Sanctions

Other

OECD

--

OTHER HUMAN RIGHTS MECHANISMS

International Labor Organization

The ILO has adopted the only internationally binding legal treaties that specifically address indigenous and tribal peoples, including land rights and access to natural resources, namely: the Indigenous and Tribal Populations Convention, 1957 (No. 107);

and The Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169).²¹¹ The ILO provides two mechanisms to address violations of rights set forth in these Conventions – “representations” and “complaints” (described below). However, indigenous and tribal peoples do not have a formal position within the ILO's tripartite structure of governments, employers and workers. Still indigenous and tribal peoples have worked with labor unions and may organize themselves as a union to utilize these ILO mechanisms in cases of violations of the treaties.

The representation procedure grants to workers' or employers' organizations the right to present to the International Labor Office (ILO Office) a representation against any member State which, in its view, "has failed to secure in any respect the effective observance within its jurisdiction of any Convention of which it is a party". A tripartite committee of three members of the Governing Body²¹² is set up to examine the representation and the response of the government, if any. The committee prepares and submits a report to the Governing Body, stating the legal aspects of the case, examining the information, and concluding with recommendations. Where the government's response to the representation is not considered to be satisfactory, the Governing Body is entitled to publish the representation and the response. To date, fourteen representations have been filed with the ILO under Convention No. 169 in relation to indigenous peoples rights, regarding situations, such as land rights and consultation issues, in Colombia, Peru, Bolivia and Ecuador²¹³.

The complaint procedure was originally intended to resolve disputes between member States, but has been extended to Conference delegates (designated representatives of government, employers or workers for each member-State)²¹⁴ and to the Governing Body. In response to a complaint or on its own initiative, the Governing Body may form an ad hoc Commission of Inquiry responsible for carrying out a full investigation of the complaint, for ascertaining all the facts of the case and for making a report recording its recommendations. If the State concerned does not accept these recommendations, it may submit the dispute to the International Court of Justice, whose decision shall be final. No complaints have been filed in respect of Conventions Nos. 107 or 169.

Committee on the Elimination of Racial Discrimination

The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD) is an autonomous

²¹¹ For more information and text of the conventions please visit:

<http://www.ilo.org/public/english/indigenous/standard/index.htm>

²¹² The Governing Body is the executive council of the ILO. It is composed of 28 government members, 14 employer members and 14 worker members and meets three times a year in Geneva. The International Labor Office is the permanent secretariat of the ILO. The Office headquarters is in Geneva, Switzerland and has 40 field offices around the world. For more information, please visit: http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Structure/lang--en/index.htm

²¹³ For more information about representations, please visit:

<http://www.ilo.org/public/english/indigenous/standard/super1.htm> and <http://www.ilo.org/ilolex/english/iloquery.htm>

²¹⁴ Each member state has two government delegates, an employer delegate and a worker delegate.

body comprised of 18 experts with recognised competencies in the field of human rights that monitors the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination by its State parties²¹⁵. The CERD has “consistently affirmed that discrimination against indigenous peoples falls under the scope of the Convention and that all appropriate means must be taken to combat and eliminate such discrimination.”²¹⁶

The CERD can receive and consider petitions from individuals and groups who claim to be victims of a violation of any of the rights set forth in this Convention²¹⁷ by member-states of that convention that have declared that it recognizes the competence of CERD to receive such complaints (this includes Ecuador and Peru). Complaints, also known as “communications,” will be considered only if all available domestic remedies have been exhausted (except if “the application of the remedies is unreasonably prolonged”). The CERD brings such communications confidentially to the attention of the State concerned and does not reveal the identity of the individual or group claiming a violation without its express consent. After the State has an opportunity to give an explanation of its views and suggest a remedy, the CERD debates the matter and may make suggestions and recommendations.

In addition to this main complaint procedure, the CERD also has an “early warning” procedure, which is meant to prevent serious violations of the Convention and prevent existing problems from escalating into conflicts²¹⁸. The procedure can be triggered by a very brief submission from NGOs and indigenous federations. The early warning procedure sends a message to the international community about the problem. It can also initiate a process between the Committee and the Government, if the Committee decides to follow-up. This early warning procedure has been utilized recently in Peru about the impacts of hydrocarbon exploration on indigenous peoples.

Additionally, concerns about actual or potential violations of rights set forth in the Convention can be raised during the time that States submit their periodic reports on the implementation of their obligations under the Convention. Such concerns would be included by the CERD in its concluding observations for each state report. NGOs can follow-up on the implementation of concluding observations with the Rapporteur for the State.

²¹⁵ For more information, please visit the CERD website at <http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/cerd.htm>, and an overview of the CERD by the International Work Group for Indigenous Affairs (IWGIA): <http://www.iwgia.org/sw8723.asp>

²¹⁶ General Recommendation 23, available at: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/73984290dfea022b802565160056fe1c?Opendocument>

²¹⁷ The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination provides a complaint procedure with its article 14, available for download at: http://www.unhchr.ch/html/menu2/8/d_icerd.htm#14

²¹⁸ For more information, please visit: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/early-warning.htm#about>

Inspection Panel

The World Bank Inspection Panel is a quasi-independent mechanism that was created under pressure from non-governmental organizations and donor governments concerned about the Bank's history of policy violations. The Panel receives Requests for investigation directly from people harmed, or who believe they are likely to be harmed, by World Bank projects or programs. The Panel consists of three Panel members and a small staff. The Panel may investigate projects financed by the public sector branches of the World Bank Group: the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), the International Development Association (IDA), and the Global Environment

Facility (GEF). Requests for Inspection should describe the harm or expected harm to project-affected people or the environment as a result of the World Bank violating its own policies or procedures. World Bank Operational Policy 4.10 on Indigenous Peoples includes requirements for free, prior, and informed consultation leading to broad community support for all bank-funded projects and the development of an Indigenous Peoples Plan to distribute social and economic benefits from the project.²²⁰

Requests to the Inspection Panel may be submitted in any language.²²¹ Generally, requests are written in the form of a letter. Requests should include the following information:

- Identity of Affected People;
- Description of the Project at Issue;
- Description of Harm;
- Describe Why the World Bank is Responsible for the Harm;
- Describe Steps Taken to Address the Problem (steps taken to contact World Bank staff with concerns, and a description of the Bank's response (if any), and why the response did not resolve the problem); and
- Attach Relevant Documents or Other Evidence to the Request.

Should the request meet the eligibility requirements, the Inspection Panel will conduct an investigation, the findings of which will be published in a report to the Board of Directors of the World Bank Group. In its report, the Inspection Panel will identify whether World Bank policies have been violated. The World Bank management must respond to the

²¹⁹ Text drawn primarily from Natalie L. Bridgeman. *Accountability Resource Guide: Tools for Redressing Human Rights & Environmental Violations by International Financial Institutions, Export Credit Agencies, & Private Corporate Actors*. FOURTH EDITION, March 2007. Available for download at: www.ihrilaw.com

²²⁰ OP 4.10 is available at <http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/023c7107f95b76b88525705c002281b1/0f7d6f3f04dd70398525672c007d08ed?OpenDocument#This%20policy%20should%20be%20read%20togeth>

²²¹ Inspection panel website: www.inspectionpanel.org

Inspection Panel's report with an Action Plan designed to remedy non-compliance. In some cases, the Board will instruct a member of the Inspection Panel to report back to the Board on the status of non-compliance.

The Compliance Advisor/ Ombudsman (CAO)

The Compliance Advisor/ Ombudsman (CAO) receives complaints about projects financed by the International Finance Corporation (IFC) or the Multilateral Insurance Guarantee Association (MIGA), the branches of the World Bank Group that provide loans and guarantees for the private sector. The complaints process has two phases. The first phase is a problem-solving, or CAO Ombudsman, mechanism that seeks to resolve disputes in a mutually agreeable way without finding fault. The goal of the ombudsman is to improve social and environmental outcomes on the ground. For example, the CAO Ombudsman may facilitate dialogue, joint fact-finding, consultation or mediation—in addressing the concerns raised in the complaint. Should a settlement be reached, the Ombudsman will continue to monitor the situation to ensure that the agreement is implemented.

Should the parties not wish to negotiate or are not able to come to a settlement, the complaint is transferred to the CAO Compliance, who will determine if a compliance audit is warranted. If an audit is conducted, the CAO Compliance will publish in a report its findings on compliance with IFC/MIGA policies. IFC/MIGA management must submit a response to the compliance audit, both of which will be made public after clearance by the President of the World Bank Group. The CAO will keep the audit open and monitor the situation until it is satisfied that the IFC/MIGA is in compliance with its policies.

The requirements for submitting a complaint are that it relate to a project that IFC/MIGA are participating or considering participating in, that the complaint raise concerns about the social and/or environmental impacts of the project, and that the complainant is or may be affected by those impacts.²²² The IFC/MIGA is required to ensure that project sponsors comply with eight Performance Standards, including Performance Standard 7 on Indigenous Peoples, which similar to the World Bank policy requires broad community support for all projects that have adverse impacts on Indigenous Peoples.²²³

The Inter-American Development Bank's Independent Investigation

Mechanism (IIM)

The IDB's Independent Investigation Mechanism (IIM) is the *accountability* mechanism for the Inter-American-Development Bank (IDB). The IIM investigates complaints that the IDB's Operational Policies have been violated in the course of project preparation and

²²² The Operational Guidelines of the CAO can be found at <http://www.cao-ombudsman.org/html-english/caooperationalguidelines.htm> (Spanish, French, and Portuguese versions are available).

²²³ Performance Standard 7 can be found at <http://www.ifc.org/ifcext/enviro.nsf/Content/PerformanceStandards> (Spanish, French, and Portuguese versions are available).

implementation. Like the World Bank Inspection Panel, the IIM accepts claims from project-affected people, investigates claims, and makes recommendations to the IDB's Board of Directors. The Board then has discretion regarding what recommendations it will implement and how it will implement them.

Claims submitted to the IIM must be in writing. They must state all relevant facts and must attach all available evidence regarding the allegations. Claims must also state the steps already taken to resolve the issue with IDB Management and what response, if any, was received. The claim also must contain a description of what the project-affected community views as the harm that will result from the IDB's failure to follow their policies, such as the Environment and Safeguards Compliance Policy, Indigenous Peoples Policy, the Forestry Development Policy, the Mining Policy, and the Involuntary Resettlement Policy.

It is widely acknowledged that the IIM is fundamentally flawed: lack of transparency, unpredictable timelines, and inadequate human and financial resources. The complaint process is opaque without adequate opportunity for the participation of claimants. No claims have been received since 2005, when the IDB proposed reforms to the IIM—reforms which were never approved.

TRADE MECHANISMS

Citizens Submission

The environmental chapter of the US-Peru Free Trade Agreement (FTA)²²⁴ contains a citizen submissions mechanism. The FTA commits both parties to effectively enforce their own domestic environmental laws and to fulfill obligations under the seven covered multilateral environmental agreements (MEAs).²²⁵ Moreover, the FTA provides a groundbreaking Annex on Forest Sector Governance, addressing the environmental and economic consequences of trade associated with illegal logging and illegal trade in wildlife.²²⁶

Under the FTA, the Parties must designate a body 'Secretariat' to which any person may file a submission asserting that a Party is failing to effectively enforce its environmental laws. To be considered by the Secretariat, the submission:

- shall be written either in English or in Spanish;
- identify the person belonging to the Party that makes the submission;

²²⁴ CAFTA: US-Central America Free Trade Agreement and PTPA: US-Peru Trade Promotion Agreement http://www.ustr.gov/Trade_Agreements/Bilateral/Section_Index.html

²²⁵ For a summary of the PFPA, please visit

http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Fact_Sheets/2007/asset_upload_file585_13067.pdf.

Notably, the MEAs covered includes the *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*.

²²⁶ Regarding the topics of that annex, each Party shall establish a procedure for the public to submit comments that must be taken into account and transmit them to the other Party if they are not publicly available.

- provide sufficient information²²⁷;
- appear to promote enforcement rather than to harass industry;
- indicate that the matter has been communicated in writing to the relevant authorities of the Party, and responses if any.

Generally, the submission will be addressed if the Secretariat considers that it is “not frivolous” and alleges harm to the claimant.²²⁸ Considering the final factual record of the submission, the FTA’s Council shall provide recommendations to the Environmental Cooperation Commission, including recommendations related to the further development of the Party’s mechanism for monitoring its environmental enforcement.

Environmental Obligations in the FTA

The environmental chapter of the FTA seeks to guarantee that domestic legal processes are available for citizens who want to address violations of environmental laws in their country and ensure that investigations of alleged violations of environmental laws may be requested by any “interested person”. Under this agreement, a person has the right to sue another person within its Party’s jurisdiction and laws, to seek sanctions such as monetary penalties, emergency closures or temporary suspension of activities, or orders to mitigate the consequences of such violations. Any Party’s authorities may be requested to take appropriate action to enforce its environmental laws, and injunctive relief may be sought if a person suffers from loss, damage or injury as a result of conduct by another person that violates a Party’s environmental laws.

Trade sanctions

When a State considers that its trading Party has failed to carry out its “environmental obligations” under the agreement, then it can bring the matter to the dispute settlement mechanism of the FTA and may use the sanctions that it provides. In other words, if a country is failing to effectively enforce its environmental laws through a sustained or recurring course of action or inaction, for example, then the other Party can bring the matter to dispute settlement. While the dispute settlement process is complex and involves several stages, ultimately it is possible that an arbitration panel will determine whether there has been a violation of the “environmental obligations”. If a violation has occurred, the prevailing Party will be authorized to impose trade sanctions on the country failing to abide by its “environmental obligations”.

The Colombia Trade Promotion Agreement, if adopted, would have the same citizen submission and trade sanction possibilities.

Other

²²⁷ Sufficient information means “any documentary evidence on which the submission may be based” and, in addition as far as the PFPA is concerned, it also means “identification of the environmental laws of which the failure to enforce is asserted”.

²²⁸ Also, the submission, alone or in combination with other submissions, should raise matters that would contribute to advance the environmental goals of the FTA, or for the Environmental Cooperation Agreement. It may help to note that for these assessments, the Secretariat shall refer to the guidance provided by the Council and the Environmental Cooperation Commission established under the ECA.

OECD

The OECD's Guidelines for Multinational Enterprises establish environmental standards that corporations from OECD countries are required to follow. The OECD also provides submission opportunities. These Guidelines are implemented through National Contact Points (NCPs) run by national governments. NCPs are charged with administering submissions concerning the implementation of the Guidelines by corporations of their nationality. Any person or organization may file a complaint. The complaint to the NCP should provide details about the "specific instance of business conduct" that is at issue; which OECD Guidelines were violated; and the harm caused by the violation. The rules on how the NCPs should operate are vague and there is no timeline for the process. Generally speaking, the NCP decides whether or not to mediate a dispute and then the NCP brings the parties together for the dialogue or mediation phase. If no agreement is reached, the NCP may issue a statement and make recommendations "as appropriate".

Bibliographie

BRADLOW, Daniel D. (2005). Private Complaints and International Organizations: A Comparative Study of the Independent Inspection Mechanisms in International Financial Institutions. *Georgetown Journal of International Law*, Winter 2005, 56p.

CARRASCO, Enrique R. et GUERNSEY, Alison K., (2008). The World Bank's Inspection Panel: Promoting True Accountability Through Arbitration ; University of Iowa - College of Law. *Cornell International Law Journal*, Vol. 41, No. 3, August 2008 ; U Iowa Legal Studies Research Paper No. 08-10, 74p.

CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY Treakle (2003). Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel. Lanham, Maryland, ed. Rowman & Littlefield, 2003, 311p.

CLARK, Dana (2002). The World Bank and Human Rights: The Need for Greater Accountability *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 15, (Spring 2002), pp. 205-226
Ou Lien: <http://www.law.harvard.edu/studorgs/hrj/iss15/clark.shtml> (dernière visite: 25 Septembre 2008)

FEYTER (de), Koen (2002). The International Financial Institutions and Human Rights – Law and Practice *Institute of Development Policy and Management*, Université d'Antwerp, Belgique. 37p.
Lien: www.ua.ac.be/objs/00153563.pdf (dernière visite: 25 Septembre 2008)

FOX, Jonathan, (2003). 'Framing the Inspection Panel', in CLARK, Dana L., FOX, Jonathan, and KAY Treakle, Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel. Lanham, Maryland, ed. Rowman & Littlefield, 2003, pp.XI –XXXI

FOX, Jonathan, (2004). Can Multilateral Institutions be made Publicly Accountable?. *Center for Global, International and Regional Studies*. Global Policy Briefs. May 2004, Number 3, Paper GPB3., 15p. Lien : <http://repositories.cdlib.org/cgirs/gpb/GPB3> (dernière visite: 25 Septembre 2008)

HUNTER, David et UDALL, Lori (1994). The World Bank's New Inspection Panel : Will It Increase the Bank's Accountability ?. Center For International Law.
Lien : <http://www.ciel.org/Publications/issue1.html> (dernière visite: 25 Septembre 2008)

HUQ, Majibul (2002). The Jamuna Bridge:Whose Benefit. Jamuna Char Integrated Development Project. Dhaka, Inde May 2002, 16p. Lien: www.mof.go.jp/jouhou/kokkin/tyousa/tyou057/siryuu/140522a.pdf (dernière visite: 25 Septembre 2008)

KEANE, John (2003) 'Unfamiliar Words' Global Civil Society? Cambridge, UK,

Cambridge University Press, 2003. 20p. Lien:
assets.cambridge.org/0521815436/sample/0521815436ws.pdf (dernière visite: 25
Septembre 2008)

KEOHANE, Robert O. et GRANT, Ruth W. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics *American Political Science Review*, Vol. 99, No. 1 February 2005, Duke University, pp. 29-43

MAGRAW, Daniel B. et al. (2007). The World Bank Inspection Panel International Environmental Law and Policy. Aspen Publisher, 2007, pp. 1472-1476

SCHEDLER, Andreas (1999). 'Conceptualizing Accountability', in A. Schedler, Larry Diamond and Marc F. Plattner (eds), The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies, Boulder and London: Lynne Rienner, pp. 13-28.

Panel (2003). Panel, 10 ans sur la brèche, Responsabilisation et transparence à la Banque Mondiale (Le), Washington, DC, BIRD, 2003, 193p.

SUZUKI, Eisuke, NANWANI, Suresh (2006). Responsibility of International Organizations: The Accountability Mechanisms of Multilateral Development Banks *Michigan Journal of International Law*. Volume 27, February 2006 pp.177-225
Lien : [www.bicusa.org/Legacy/Suzuki%20%20Nanwani%20article%20MJIL%2027-1%20\(2\).pdf](http://www.bicusa.org/Legacy/Suzuki%20%20Nanwani%20article%20MJIL%2027-1%20(2).pdf) (dernière visite: 25 Septembre 2008)

MAGRAW, Daniel B. (2003). Discours du Président de CIEL, au Sommet Annuel de la BM et du Fonds Monétaire International le 22 septembre 2003 à Dubaï, Emirats Arabes Unis. Suivre lien : http://www.ciel.org/Ifi/Magraw_Dubai_22Sep03.html (dernière visite: 25 Septembre 2008)

« What is civil society ». Centre pour la Société Civile de la London School of Economics (LSE), Londres, UK, Voir site LES. Lien:
http://www.lse.ac.uk/collections/CCS/what_is_civil_society.htm (dernière visite: 25
Septembre 2008)

Table des Matières

Synopsis

Liste des Abréviations et Acronymes

Partie I. Introduction 6

Partie II. Le Panel d'Inspection de la Banque Mondiale ou 'le nouveau monde' 11

Chapitre 1. La carte du nouveau monde 11

Section 1. Introduction au mécanisme d'*accountability* à la Banque Mondiale 11

- A. Les ingrédients de l'*accountability*, approche juridique 11
 - 1. la condition de l'*accountability*, des engagements juridiques liant la Banque Mondiale 11
 - 2. Des fondements juridiques à l'institution de l'*accountability* 12
 - 3. Les grandes lignes du jeu de l'*accountability* 13
- B. Illustration : Le cas du barrage de Bujagali 14
- C. Le Panel d'Inspection Indépendant 17

Section 2. La mise en œuvre de l'*accountability*, un processus sophistiqué 18

- A. L'initiation du processus 19
 - 1. La Demande d'Inspection 19
 - 2. L'enregistrement 20
- B. La phase d'éligibilité 21
- C. La phase d'investigation 21

Chapitre 2. Histoires du nouveau monde 23

Section 1. La naissance de l'*accountability* 23

- A. Un vent de contestation et de réforme soufflant sur l'immunité de la Banque Mondiale 23
 - 1. Une contestation civile 23
 - 2. Des rapports officiels 24
- B. L'origine du Panel d'Inspection 25

Section 2. Les premiers pas du Panel d'Inspection de la Banque Mondiale 26

- A. Le précédent 'Arun III' 26
- B. Errements et réformes 27

Section 3. Le Panel et la société civile : ‘je t’aime, moi non plus’	28
A. La société civile, partenaire inévitable du Panel	29
B. les ONG de plaidoyer, premier élément critique du Panel d’Inspection	30
Partie III. L’univers de l’<i>accountability</i>	32
<u>Chapitre 1. La société civile et les organisations internationales, de l’interaction à l’influence</u>	32
Section 1. La société civile et les organisations internationales, des acteurs du développement	32
Section 2. La société civile, corolaire des systèmes d’<i>accountability</i> des BMD	33
A. L’usage de l’ <i>accountability</i>	33
1. La société civile, premier usager des mécanismes d’ <i>accountability</i>	33
2. Les ONG de développement, condition de l’usage averti de l’ <i>accountability</i>	34
B. Le gardiennage de l’ <i>accountability</i>	35
1. Fondamentaux des stratégies de plaidoyer sur les OI	35
2. L’expertise du système interne des BMD	36
3. L’expertise des activités publiques des BMD	36
Section 3. La société civile, moteur de l’évolution institutionnelle de l’<i>accountability</i> des BMD	37
A. L’approfondissement de l’ <i>accountability</i> d’une organisation	38
B. L’extension de l’ <i>accountability</i> au sein de la société des BMD	39
C. La société civile comme facteur évolutif de l’ <i>accountability</i> des BMD	40
<u>Chapitre 2. Le potentiel institutionnel de l’<i>accountability</i> de BMD, de la diversité à la maturité</u>	41
Section 1. Tour d’horizon de la dimension horizontale de l’<i>accountability</i>	41
Section 2. Les variables des institutions d’<i>accountability</i>	42
Section 3. Les 5 modèles fondamentaux de mécanisme d’<i>accountability</i>	43
Section 4. Retour sur l’évolution des mécanismes d’<i>accountability</i>	46
A. La ‘progression générationnelle	46
B. La capacité d’apprentissage des organes d’ <i>accountability</i>	46
Partie IV. La Banque Mondiale dans la conquête de l’<i>accountability</i>	48
<u>Chapitre 1. Analyse critique du Panel d’Inspection de la Banque Mondiale</u>	48
Section 1. Les acquis d’un Panel fonctionnel	48
Section 2. Limites et insuffisances du PI	49

A. L'indépendance	49
B. Le mandat	50
C. L'accessibilité au Panel	51
D. Des critiques à n'en plus finir...	52

Chapitre 2. De la modification du Panel à la réforme du mécanisme d'*accountability* de la Banque Mondiale

53

Section 1. Des modifications du Panel

53

A. Le DERT de Dana Clark	53
B. Le modèle de la Banque Asiatique de Développement par Suzuki et Nanwani	54
C. De Feyter : la responsabilité délictuelle mise en œuvre par l'arbitrage	55

Section 2. De la réforme profonde du mécanisme d'*accountability* de la Banque Mondiale

56

A. Les axiomes nouveaux de l' <i>accountability</i>	56
1. L' <i>accountability</i> comme remède	56
2. Les droits de l'homme	57
3. Le devoir de compensation	57
4. L'arbitrage	58
B. Le système d' <i>accountability</i> par l'arbitrage	58
1. Le mécanisme interne : le Bureau de Résolution des Réclamations	58
2. Le système Arbitral externe	60

Mise en place du Tribunal 60

La procédure d'Arbitrage 61

La sentence arbitrale 62

Les coûts 62

L'exécution des sentences 63

Partie V. Conclusion

65

Annexes

67

Annexes I : schémas pédagogiques

Annexe I-A. Le processus d' <i>accountability</i> à la Banque Mondiale	68
Annexe I-B. La phase d'éligibilité dans le processus d' <i>accountability</i> à la BM	69
Annexe I-C. La phase d'investigation dans le processus d' <i>accountability</i> à la BM	70
Annexe I-D. Les deux dimensions de l' <i>accountability</i> des OI et la société civile comme facteur d'évolution	71

Annexes II. : Fondements juridiques de l’accountability à la Banque Mondiale et documents officiels

Annexe II-A. Résolution portant création du Panel	72
Annexe II-B. Les Procédures Opérationnelles du Panel	76
Annexe II-C. Conseils pour l’établissement d’une Demande d’Inspection	86
Annexe II-D. Modèle de Demande d’Inspection	87

Annexes III : Archives de documents utilisés pour le plaidoyer

Annexe III-A. Lettre d’advocacy à la Banque Mondiale	89
Annexe III-B. Discours d’advocacy à la Banque Mondiale	91

Annexes IV : Documents liés au stage à CIEL

Annexe IV-A. Le stage à CIEL	94
Annexe IV-B. Résumé d’un jugement de la Cour Européenne de Justice pour le Président de CIEL	96
Annexe IV-C. Papier Final de CIEL pour Amazon Alliance	103

Bibliographie	111
----------------------	-----

Table des matières	113
---------------------------	-----