

Revue québécoise de droit international
Quebec Journal of International Law
Revista quebequense de derecho internacional



LES CLÉS DE L'INFLUENCE DES ONG DANS LA NÉGOCIATION DE QUELQUES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

Gaëlle Le Goff

Volume 13, Number 2, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1100200ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1100200ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (print)

2561-6994 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Le Goff, G. (2000). LES CLÉS DE L'INFLUENCE DES ONG DANS LA NÉGOCIATION DE QUELQUES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 13(2), 169–200.
<https://doi.org/10.7202/1100200ar>

Article abstract

Based upon the results of a previous study on the influence of Non Governmental Organizations (NGOs) on the negotiation of international instruments, the current paper stresses the key elements of the influence of NGOs in a more general and holistic view. The author attempts to demonstrate which legal elements facilitate or hamper the influence of NGOs in the making process of international law. Consequently this paper offers a synthesis, that the author does not pretend to be exhaustive, and an analysis of the way the key elements of influence operate and of their impact. The analysis shows that the key elements are numerous and diverse. Hence the success of the influence of NGOs depends on their capacity to control the essential elements, and to perceive and face unexpected events. Finally the study provides a framework of analysis in order to offer a better understanding of the phenomenon of NGOs' influence on international law instruments.

LES CLÉS DE L'INFLUENCE DES ONG DANS LA NÉGOCIATION DE QUELQUES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX

*Par Gaëlle Le Goff**

Basé sur les résultats d'une étude précédente consacrée à l'influence des Organisations non gouvernementales (ONG) sur quelques instruments internationaux, le présent article explore dans une perspective généraliste et holistique, les facteurs d'influence des ONG sur la négociation des textes internationaux. Juriste de formation, l'auteur s'est attachée à mettre en perspective les éléments juridiques, politiques et sociaux susceptibles de faciliter ou de gêner l'influence des ONG dans la formulation des normes de droit international. Cet article montre que les éléments favorables à l'influence des ONG sont nombreux, divers et, parfois conjoncturels. Aussi le succès des ONG dépend-t-il de leur capacité à maîtriser parfaitement les éléments qui sont de leur ressort, et de leur aptitude à comprendre et à agir en fonction des événements. En définitive, les facteurs d'influence étudiés constituent une grille de lecture, non exhaustive, qui devrait donner au lecteur les clés d'une meilleure compréhension du phénomène de l'influence des ONG dans la négociation des instruments internationaux.

Based upon the results of a previous study on the influence of Non Governmental Organizations (NGOs) on the negotiation of international instruments, the current paper stresses the key elements of the influence of NGOs in a more general and holistic view. The author attempts to demonstrate which legal elements facilitate or hamper the influence of NGOs in the making process of international law. Consequently this paper offers a synthesis, that the author does not pretend to be exhaustive, and an analysis of the way the key elements of influence operate and of their impact. The analysis shows that the key elements are numerous and diverse. Hence the success of the influence of NGOs depends on their capacity to control the essential elements, and to perceive and face unexpected events. Finally the study provides a framework of analysis in order to offer a better understanding of the phenomenon of NGOs' influence on international law instruments.

* L'auteure est doctorante en Droit International à l'Université McGill et a récemment publié un ouvrage intitulé : « L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux », Bruxelles, Bruylant, 2002.

I. Introduction

Dans un monde où la présence des ONG aux conférences internationales se fait de plus en plus pressante et remarquée, il nous a paru intéressant de dresser un bilan et un inventaire de leur influence sur le contenu des négociations. Dans le cadre d'une étude plus générale consacrée à l'influence des ONG sur la négociation de quelques instruments internationaux de nature scientifique et technique, il a été possible, grâce à une analyse comparative et historique détaillée, de mettre en lumière les points de droit sur lesquels leur influence s'est assez, peu ou pas du tout exercée¹. Mis à part la question de la responsabilité étatique pour laquelle les États affichent une aversion véritable qui rend cette question juridique quasi-imperméable à l'action des ONG, les autres points de droit (le champ d'application, les obligations, les mécanismes de financement, les organes de contrôle, les règles de mise en œuvre) sont influencés de manière variable. Il existe des explications à cette variation, et c'est précisément le but de cet article que d'en proposer une synthèse.

Il s'agit de montrer, dans une perspective de droit international, la variété des facteurs qui conditionnent l'influence des ONG sur la négociation des textes internationaux. L'analyse des expériences passées offre ainsi une grille de lecture qui devrait permettre au juriste de droit international de mieux comprendre les éléments qui favorisent leur influence. De plus, cet exposé devrait aussi permettre aux ONG d'améliorer leur action en fonction des paramètres évoqués.

Pour mener à bien cette entreprise, il a été choisi quatre négociations internationales, dans lesquelles les ONG ont été particulièrement présentes, et pour lesquelles elles ont rédigé des propositions de conventions². Ce sont : le *Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement en Antarctique* (1989), la *Convention*

¹ Le résultat de l'étude montre que les ONG ont influencé de façon importante le Traité d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi des mines antipersonnel, de façon mitigée et inégale la Convention sur la diversité biologique et le Protocole de Madrid sur l'environnement en Antarctique et, très peu le Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques. Voir : G. Le Goff, « L'influence des Organisations Non Gouvernementales sur la négociation de quelques instruments internationaux de nature scientifique et technique », Bruylant/Yvon Blais [à paraître].

² Voir : M. Forster, « Draft articles for inclusion in a proposed Convention on the Conservation of Biological Diversity by means of the Preservation *in situ* of wild genetic material » archivé par le *International Union for Conservation of Nature (IUCN)* Glan, Suisse. Voir également les textes de l'*Antarctic South Ocean Coalition (ASOC)*, « The Convention on Antarctic Conservation », November 7th 1990, *ASOC Information Paper*, novembre 1990, ANT/SCM/NGO INF PAPER 1990-1, publication 352, archivé auprès de l'*ASOC*, Washington, États-Unis; de l'*Équipe Cousteau* : « Proposal for a Global Environmental Convention for the Conservation and Protection of the Antarctic de 1989 », Paris/New York, *Cousteau Society*, 1989, archivé auprès de l'*Équipe Cousteau*, Paris France ; de *Community Nutrition Institute (CNI)*, « Draft Biosafety Protocol to the Convention on Biological Diversity », mars 1996, obtenu de source officielle, mais indirecte ; de M. Forster (rapporteur), « Draft articles for inclusion in a proposed Convention on the Conservation of Biological Diversity by means of the preservation *in situ* of wild genetic material » disponible auprès de l'*IUCN*, Glan, Suisse; et de *International Coalition to Ban Landmine (ICBL)* « Convention on the Prohibition of the Development, Production, Stockpiling, Transfer and Use of Anti-Personnel Mines and on their Destruction », 7 janvier 1997, reproduit dans *International Campaign to Ban Landmines (ICBL), Conference report : Brussels International Conference for the Total ban on Anti-personnel landmines*, Handicap International, Paris, 24 au 27 juin 1997, à la p. 103.

sur la Diversité Biologique (1992) ainsi que son *Protocole additionnel de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques* (2000), et le *Traité d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi des mines antipersonnel* (1998)³.

Puisque l'objet de cette étude est à la frontière du droit, des sciences politiques et des sciences sociales, ces aspects seront nécessairement abordés. Cette étude s'attachera donc à mettre en avant ce qui dans le contexte de la formation des normes en droit international public facilite ce jeu d'influence. Aussi, il sera exposé ce qui dans le contexte institutionnel, diplomatique et juridique de la négociation favorise l'action des ONG, aussi bien dans la mise à l'agenda diplomatique, que dans la négociation du corps des dispositions conventionnelles (I). Il conviendra également de jeter un coup d'œil aux propositions des ONG, à leur contenu, à leur degré de nouveauté et à leur adéquation avec la réalité juridique (II). Bien entendu, il sera aussi développer les facteurs comportementaux qui tiennent aux ONG elles-mêmes en ce qui a trait à leur capacité d'action, d'expertise et de mobilisation (III). De ces aptitudes résulteront la capacité de convaincre les dirigeants des États et la possibilité de s'appuyer sur la force populaire que représente l'opinion publique pour imposer de nouveaux ordres du jour et pousser à l'inclusion des idées des ONG dans les textes négociés. Enfin pour terminer, les intérêts des autres acteurs internationaux, tels que les États et les organisations internationales, intérêts qui n'ont pas toujours grand chose à voir avec la force de conviction des ONG, mais qui sont néanmoins susceptibles de jouer en leur faveur, seront abordés (IV).

II. Les facteurs qui tiennent à la négociation

Les facteurs qui tiennent à la négociation concernent aussi bien le cadre de la négociation que la nature du texte négocié. Le cadre de la négociation, ou plus exactement le forum dans lequel elle prend place, sert d'indicateur quant à la latitude laissée aux ONG dans leur participation et quant à la compréhension qu'ont les États de l'utilité de cette participation. D'un autre côté, le contexte diplomatique de la négociation fournit des indices quant à la capacité des États de pousser de nouveaux

³ Voir : Le *Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty*, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, Part 1, General measures, 8^e éd., Washington, US Department of State, 1994, 2018; (1991) 30 I.L.M. 1461. Pour une version française, voir : C. Dommen et Ph. Cullet (éd.), *Droit International de l'Environnement, Textes de base et références*, Londres, Kluwer Law International, 1998, à la p. 417 [ci-après Protocole de Madrid]. La *Convention de Rio sur la diversité biologique*, 5 juin 1992; (1992) 31 I.L.M. 818. Pour la version française voir : (1993) R.T. Can. n°24 [Ci-après CBD]. La *Convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction*, (1997) 36 I.L.M. 1507 [Ci-après Traité d'Ottawa]. Pour une version française, voir : (1997, 21 avril) J.O. Rép. Fr. 5882 ou bien le site du ministère canadien des Affaires Étrangères et du Commerce International, en ligne : <http://www.dfait-maccci.gc.ca/>. Le *Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques*, Protocole additionnel à la Convention sur la Diversité Biologique, 29 janvier 2000, Montréal, disponible en français et en anglais sur le site de la CBD, en ligne : <http://www.biodiv.org/biosafe/Protocol/html/Biosafe-Prot.html> (date d'accès: 22 mai 2000) [ci-après Protocole de Carthagène].

sujets à l'agenda et de se démarquer de leur positionnement habituel⁴. Par ailleurs, la nature de la négociation est importante car de sa nature dépend la qualité des engagements des États, autrement dit la précision des obligations à leur charge, et pour les ONG la capacité à préciser leur action.

A. Le cadre institutionnel de la négociation : relations des OI avec les ONG

Le cadre institutionnel qui abrite la négociation est important en ce qu'il indique la nature et le type de relations qui existent entre ses organes et les ONG. Observatrices ou invitées, les ONG accèdent aux conférences de négociation et y participent selon les modalités définies par les États.

Les exemples étudiés font apparaître des différences importantes de statut entre les forums de négociation. Dans le cas de l'ONU, cadre des négociations de la Convention sur la diversité biologique (CBD) et de son protocole de Carthagène, les arrangements consultatifs ont été développés par le conseil économique et social (ECOSOC) depuis 1947⁵. Le sommet de la Terre à Rio qui conclut le processus de la négociation de la CNUED (Conférence des Nations Unies pour l'Environnement et de Développement)⁶ en 1992 accueille largement la participation des ONG, y compris celles qui ne bénéficiaient pas du statut consultatif de l'ECOSOC mais qui démontraient un intérêt dans les domaines du développement et de l'environnement. Depuis l'habitude a été prise d'élargir les règles d'accès aux conférences de l'ONU aux ONG non dotées de ce statut⁷. Si cet élargissement a eu pour résultats d'augmenter considérablement le nombre et la diversité des ONG présentes aux

⁴ Cela ne signifie pas que les États ne changent jamais de position diplomatique durant une négociation internationale. Les retournements de position de la Communauté européenne durant les négociations du Protocole de Carthagène en sont un exemple.

⁵ L'article 71 de la Charte des N.U. (*Charte des Nations Unies* C.N.U.O.I., vol. 15, p.365) permet à l'ECOSOC de prendre des arrangements consultatifs avec les ONG. C'est ce qu'il fit à plusieurs reprises avec l'adoption de la résolution 288 B (X) (*Organisations non gouvernementales : révision des dispositions relatives aux consultations – dispositions relatives aux consultations avec les organisations non gouvernementales*, Rés. CES, 288 B (X), Doc. off. CES NU, 10^e session, supp. no 1, Doc. NU E/1661 (1950)); de la résolution 1296 (XLIV) (*Dispositions relatives aux consultations avec les organisations non gouvernementales*, Rés. CES, 1296 (XLIV), Doc. off. CES NU, 1968, supp. no 1, Doc. NU CES/ E/4548 (1968) 22) et enfin de la résolution 1996/31 (*Relations aux fins de consultations entre l'Organisation des Nations Unies et les organisations non gouvernementales*, Rés. CES, 1996/31, Doc. off CES NU, 1996, supp. no 1, Doc. NU E/1996/96 (1996)).

⁶ Pour un historique de la négociation, voir : F. McConnel, *The Biodiversity Convention : A Negotiating History*, Londres, Kluwer Law International, 1996, aux pp.124-148.

⁷ Bien qu'il soit extrêmement dangereux de généraliser en cette matière, on peut toutefois sans se tromper affirmer qu'il se dégage de la pratique des Nations Unies en matière d'accès aux conférences un assouplissement général des règles de participation qui permet à toute ONG intéressée dans la matière et l'ayant démontré d'être accréditée à la conférence. En ce qui concerne les règles de participation aux réunions du groupe de travail sur la biosécurité, l'attribution des accréditations était particulièrement latitudinaire. Pour une évolution de ces règles, voir le rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *General review of arrangements for consultations with non-governmental organizations*, Doc. Off. ECOSOC NU, Open-Ended Working Group on The Review of Arrangements For Consultations With Non-Governmental Organizations, 1st session, Doc. Off. NU E/AC.70/1994/5. Voir aussi : CBD, « Rapport de la quatrième réunion du groupe de travail spécial à composition non limitée sur la prévention des risques biotechnologiques », UNEP/CBD/BSWG/4/4, 13 février 1998.

négociations de la CBD et de son Protocole, il a en revanche limité les places disponibles dans les salles de négociation, et restreint l'exercice du droit de parole⁸. L'arrivée de nouvelles ONG ignorantes des règles de fonctionnement diplomatique provoqua quelques incidents de séances qui aboutirent parfois à leur exclusion arbitraire des réunions "ouvertes" sur simple demande d'un État, quand bien même cette demande contrevenait aux règles de procédure adoptées par la Conférence⁹. Par conséquent, la multiplication des acteurs non gouvernementaux et des mouvements qu'ils représentent ne joue pas nécessairement en faveur de la participation des ONG.

Doit-on pour autant en déduire que le modèle du Système du Traité Antarctique (ATS) dans lequel s'est négocié le Protocole de Madrid est meilleur? Assurément, il est difficile de le prétendre. Longtemps fermé sur lui-même et largement critiqué, le système n'a commencé à s'ouvrir qu'en 1983 à la suite de nombreuses pressions de la communauté internationale. Après 26 années de collaboration avec l'ONG scientifique *SCAR* (*Scientific Committee on Antarctic Resource*), les membres de l'ATS lui ont enfin reconnu un statut d'observateur. La même année, les membres de l'ATS accordaient à deux autres ONG, l'une environnementale et l'autre scientifique, l'*IUCN* (*International Union for Conservation of Nature*) et l'*ICSU* (*International Council of Scientific Union*), le tout nouveau statut d'invité¹⁰. Par la suite, ce statut fut également accordé à la coalition

⁸ Les exemples de problèmes sont nombreux : le nombre de places disponibles dans certaines salles est parfois si restreint que les ONG sont obligées de suivre les débats dans une autre salle sur un écran de télévision. Dans ces conditions il devient difficile de prendre la parole. De plus en plus, les prises de parole sont soit annulées, soit réduites en temps, en nombre et en fréquence. Souvent il est demandé aux ONG de désigner un porte-parole par groupe d'ONG : les environnementalistes et le monde des affaires. Enfin, certains présidents ont tendance à facilement qualifier les séances de travail de séances de négociation afin de les fermer à la présence des ONG. Il est d'ailleurs symptomatique que les ONG qui réclament l'élargissement des règles relatives au statut de l'ÉCOSOC aux comités généraux et spéciaux de l'Assemblée générale des N.U., autres que les comités économiques et sociaux, aient sciemment écarté de leur demande la question du droit de parole. Voir INTGLIM, Groupe de travail international sur les questions légales et institutionnelles, « Résolution de l'assemblée générale des ONG » (mai 2000), disponible en ligne : http://www.worldfederalist.org/NGO/action_ngo-fr.html (date d'accès: avril 2001).

⁹ Ainsi les ONG présentes aux négociations du Protocole de Carthagène avaient pris certaines libertés dont celles d'aborder et de conseiller directement les diplomates durant le déroulement des négociations. À la requête d'un État, le président de la séance décida au cours de la troisième réunion du groupe de travail sur la biosécurité d'exclure l'ensemble des ONG de la négociation. Par la suite, elles furent réadmissées à la condition de rester à leur place durant les négociations. Par ailleurs leur droit de parole fut limité à compter de cet instant. Voir : IISD, « rapport du BSWG 3 » (1997) 9:74 *Bulletin des négociations de la Terre/Earth Negotiations Bulletin*, et IISD, « Rapport journalier du BSWG 4 » (5 février 1998) 9:78 *Bulletin des négociations de la Terre/Earth Negotiations Bulletin*. Il est d'ailleurs symptomatique que les ONG qui réclament l'élargissement des règles relatives au statut de l'ÉCOSOC aux comités généraux et spéciaux de l'Assemblée générale des N.U., autres que les comités économiques et sociaux, aient sciemment écarté de leur demande la question du droit de parole.

¹⁰ Dans la hiérarchie des statuts octroyés par l'ATS, celui d'observateur est permanent tandis que celui d'invité est ponctuel. Les ONG doivent posséder non seulement une expertise scientifique et technique dans les matières traitées par l'ATS mais également une excellente connaissance du terrain. Il semblerait que cette connaissance du terrain nécessite soit un établissement en Antarctique, comme Greenpeace le fit avant la fermeture de sa base en 1992 ou, la conduite régulière d'expéditions et de recherches. Quant à la procédure de sélection, elle reste, malgré quelques évolutions, entièrement aux mains de la réunion des Parties consultatives qui désigne les invités de la prochaine session. Pour plus

d'ONG environnementales *ASOC* (*Antarctic South Ocean Coalition*) qui participa avec l'*IUCN* aux négociations du *Protocole de Madrid*¹¹. En fait, contrairement au système onusien, peu d'ONG sont invitées à participer aux réunions de l'ATS, en raison d'une part de l'exigence des critères d'invitation et de la rigidité de sa procédure, et d'autre part de la conception qu'ont les États de l'ATS du rôle des ONG. En effet les États membres de l'ATS exigent que les ONG invitées contribuent de façon effective au travail du système. Le système de l'ATS privilégie la qualité au nombre. Les États y possèdent une vision extrêmement utilitariste de la compétence des ONG, qu'ils conçoivent davantage comme un réservoir de connaissances et de solutions que comme un participant d'importance dans la gouvernance globale. Aussi les règles de participation sont-elles très structurées, sans pour autant être trop restrictives, ce qui donne toutefois aux quelques ONG invitées l'assurance d'être entendues¹².

D'un autre point de vue, l'identification du cadre institutionnel de la négociation est important car il est porteur des habitudes de fonctionnement entre ONG et fonctionnaires internationaux. S'écarter des sentiers battus pour améliorer ou assouplir les arrangements consultatifs déjà établis est malaisé. Les changements proposés provoquent souvent de longues et difficiles discussions. Aussi lorsque la négociation prend place dans un cadre tout neuf, exempt de traditions, les modalités de participation des ONG à la Conférence de négociation peuvent en être considérablement facilitées. Elles le seront d'autant plus que la Conférence en question sera une initiative de pays démocratiques habitués aux relations avec les ONG. Tel fut le cas de la négociation du Traité d'Ottawa. Ce processus de négociation est le résultat d'une initiative conjointe de la coalition d'ONG *ICBL* (*International Coalition to Ban Landmine*) et de quelques États pour sortir la négociation sur l'interdiction des mines antipersonnel (MAP) de l'impasse de la conférence des Nations Unies sur le désarmement. L'absence de structure institutionnalisée dans laquelle s'est déroulée la nouvelle négociation a évité d'imposer un modèle qui aurait nuit à l'étroite collaboration entre les États et les ONG. Aussi, la coalition a-t-elle bénéficié d'une marge d'action et d'intervention sans précédent¹³. De façon inusitée, les ONG ont pu s'asseoir à la table des

de détails, voir les articles 38 et 39 des règles de procédure révisées en 1992 lors de la XVII^e réunion des Parties Consultatives au Traité, dans *Handbook of the Antarctic Treaty System*, Part 1, General measures, 8^e éd., Washington, US Department of State, 1994, à la p.183.

¹¹ Il fut également accordé à deux ONG de l'industrie du tourisme *PATA* (*Pacific Asia Travel Association*) et *IIATO* (*International Association of Antarctica Tour Operators*).

¹² Pour une analyse de l'évolution des règles de participation aux réunions biennales des parties contractantes du Traité, voir G. Le Goff, *supra* note 1 aux pp. 63-64; 69-71; 98 et 100.

¹³ Selon les sources du Ministère Canadien des Affaires Étrangères, la Conférence d'Ottawa de 1996 a été organisée par le Ministère des Affaires Étrangères et du Commerce International en collaboration avec la coalition d'ONG canadienne *Action Mines Canada*. Le degré de collaboration était si étroit qu'ils ont travaillé ensemble à la fixation de l'agenda, à l'organisation de la conférence, à la discussion en privé des règles de procédure et même à la rédaction de la déclaration finale de la première conférence. Voir : DFAIT, « Towards a global ban on Anti-Personnel Mines : International Strategy Conference » 1998, en ligne : <http://www.dfaite-maeci.gc.ca/english/foreign/disarm/mines/mines3.htm> (date d'accès: octobre 1998); B. W. Tomlin, « On a fast track to a ban : the Canadian Policy Process » in M. A. Cameron, R. J. Lawson & B. W. Tomlin (eds.), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, à la page 185; J.

négociations et participer activement aux débats, en se permettant même de prendre les États en défaut sur les contradictions entre leurs discours et leurs actions¹⁴. Toutefois, comme le veut l'usage des conférences diplomatiques, elles ont du accepter d'être exclues de certaines réunions de négociation¹⁵. Ainsi contrairement à une croyance répandue, l'institutionnalisation et l'élargissement des règles d'accès et de participation des ONG aux conférences diplomatiques ne garantit pas aux ONG une plénitude d'action. Au mieux, elles élargissent le champ d'intervention à de nouvelles ONG et favorisent la création d'habitudes de fonctionnement informelles entre ONG et OI qui pourront par suite être reprises pour alimenter de nouvelles revendications en matière de participation et d'accès aux institutions internationales¹⁶.

Le cadre institutionnel de négociation qu'offre les OI est aussi le lieu où s'énoncent les intérêts et les choix politiques des principaux acteurs de la scène internationale que sont les États. Par conséquent, la qualité de l'influence des ONG sur la négociation dépendra également positionnement diplomatique des États dans les enceintes de négociation.

B. Le contexte diplomatique de la négociation : positionnement des États

Comme cela a été mentionné dans le paragraphe précédent, l'un des atouts en faveur de la coalition contre les mines antipersonnel a été le lancement d'une négociation sur l'interdiction, en dehors de toute institution préexistante, développée en marge des négociations classiques sur le désarmement et sur la réglementation de l'utilisation des mines antipersonnel (MAP). Cette nouvelle négociation a permis la venue de nouveaux fonctionnaires, et l'affirmation de positions différentes de ce qu'elles auraient été dans le contexte plus classique de la conférence des N.U. sur le désarmement¹⁷. La souplesse du Processus d'Ottawa a également favorisé la

Williams et S. Goose, «The International Campaign to Ban Landmines» in M. A. Cameron, R. J. Lawson & B. W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, à la page 20.

¹⁴ Voir : B. W. Tomlin, *supra* note 13 à la p. 201.

¹⁵ Voir : M. A. Cameron, « Democratization of foreign policy : The Ottawa Process as a Model » in *To Walk Without Fear, The International Movement to Ban Land Mines*, Oxford University Press Canada, 1998, à la p.439.

¹⁶ Ainsi, dans la période qui a suivi l'invitation de l'ONG ASOC aux réunions de l'ATS, l'ONG d'affaires dans le domaine du tourisme IAATO (*International Association of Antarctica Tour Operator*) a été conviée à titre d'expert, et aux côtés des ONG environnementales à assister à la XVII^e réunion de l'ATS (1993), et à titre d'ONG invitée avec l'ONG PATA (*Pacific Asia Travel Association*) lors de la réunion suivante. Dans un autre domaine, l'Assemblée générale des ONG a envoyé en mai 2000 aux ministres des relations extérieures et aux ambassadeurs d'États aux NU, une résolution proposant de formaliser les pratiques existantes entre les ONG et les différents comités de l'Assemblée générale. En résumé les ONG demandent une extension des règles de participation telles que définies par la résolution E/1996/31 (*précité* note 5) de l'ÉCOSOC aux relations entre les ONG et les comités de l'Assemblée générale autres qu'économiques et sociaux. La revendication se base sur la pratique des NU tendant à élargir « les droits de consultations et de participation *ad hoc* au cours des cinq dernières décennies dans les conférences et rencontres internationales organisées par les NU dans leurs travaux préparatoires ». Voir : INTGLIM, *supra* note 8.

¹⁷ Par exemple, la position initiale du Canada au sein de la conférence de revue de la Convention sur l'utilisation des armes classiques légitimait l'utilisation des MAP. Cette position se justifiait par le

participation et le rapprochement des organisations intergouvernementales favorables à l'interdiction telle que l'UNICEF. Enfin le principe de la participation volontaire en obligeant les États à s'engager officiellement en faveur de la négociation, a permis de dépasser les obstacles diplomatiques de la Conférence sur le désarmement, dont celui constitué par la technique du consensus¹⁸. L'extraction de la négociation du cadre des conférences sur le désarmement et l'adhésion volontaire à un processus de négociation non institutionnalisé ont été des facteurs fondamentaux de réussite pour les ONG.

À l'opposé de ce schéma se trouvent les négociations sur la prévention des risques biotechnologiques et sur l'environnement Antarctique. Qu'elles s'inscrivent dans le prolongement de la négociation précédente (Protocole de Carthagène) ou en réaction à celle-ci (Protocole de Madrid), elles n'ont pas réussi à échapper à la logique du système.

Dans le prolongement de la négociation de la CBD, ce sont les États d'Europe du Nord et du G77 qui ont relancé la négociation sur la biosécurité. Excepté quelques ONG dont *Third World Network*, les ONG, après Rio, ont été peu préoccupées par la question de la mise en œuvre de l'article 19§3. Dans la logique de la négociation précédente il semble que la mise à l'agenda de la question de la biosécurité doit plus à l'action des États qu'à l'action des ONG. De la même façon, la négociation est restée marquée par l'emprise des États-Unis, et l'opposition qu'ils suscitaient chez les pays africains et les pays d'Europe du Nord. À l'idéologie libérale et capitaliste s'opposaient les notions de solidarité, de responsabilité, d'aide au développement et de précaution sanitaire et écologique.

À l'inverse, dans le cas du Protocole de Madrid, ce sont les ONG qui sont à l'origine de la mise à l'ordre du jour de la protection environnementale de l'Antarctique. Cependant, cela n'a pas pour autant permis aux ONG d'échapper à la logique de l'institution et du système dans lequel le texte a été négocié. Alors qu'elles

caractère indispensable des MAP dans le système de défense militaire du territoire canadien et par le fait que le Canada ne pouvait se permettre de prendre une position trop fortement en faveur de l'interdiction sans perdre une certaine crédibilité aux yeux de ses alliés. Voir : M. A. Cameron, *supra* note 15 à la p. 433. Voir également M. Dolan et C. Hunt qui opposent les deux négociations : la conférence sur le désarmement est une négociation classique dominée par les grandes puissances, et par le pragmatisme et la rationalité militaire dans laquelle le compromis est vu comme nécessaire. Par opposition, le processus d'Ottawa est vu comme une méthode alternative, démocratique, dans laquelle la société civile peut être intégrée. La présence des ONG et l'importance des diplomates amateurs sont pris comme modèles. La négociation est menée par de petites et moyennes puissances, et le compromis n'est pas la caractéristique de la négociation : on signe ou on ne signe pas. M. Dolan et C. Hunt, « Negotiating in the Ottawa Process : The New Multilateralism » in *To Walk Without Fear, The International Movement to Ban Land Mines*, Oxford University Press Canada, 1998, à la p. 398.

¹⁸ Voir : R. J. Lawson et al., « The Ottawa Process and the International Movement to Ban Anti-Personal Mines » in *To Walk Without Fear, The International Movement to Ban Land Mines*, Oxford University Press Canada, 1998, à la p. 161. Ils ajoutent que l'un des problèmes rencontrés par les officiels a été de départager la rhétorique de la réalité parmi les 41 États signalés comme étant favorables à l'interdiction. Une partie de la solution a été celle de la participation volontaire sur la base de l'auto-désignation. La seconde partie de la solution a été de confier aux ONG la surveillance minutieuse des attitudes et des déclarations des États afin d'éviter la dérive vers le minimum consensuel usuel dans les conférences sur le désarmement. Les ONG ont donc rempli un rôle traditionnel de « chiens de garde ».

souhaitaient interdire définitivement les activités d'exploitation minière et subordonner toute activité sur le continent au résultat des études d'impact réalisées par des organes de contrôle indépendants des États¹⁹, elles n'ont pu qu'obtenir le gel de l'exploitation pour les cinquante prochaines années et le contrôle *a posteriori* des effets des activités humaines sur le continent, réalisé par un organe dépendant des États²⁰. Ces résultats en demi-teinte relèvent de la logique du Traité qui est celle d'un gel temporaire et « renégociable » des revendications²¹, et des dispositions de l'ATS en matière d'étude d'impact et de contrôle des organes subsidiaires. Le cadre structurel de la négociation n'a donc pas uniquement un impact sur les relations des institutions et des États avec les ONG, mais également sur le positionnement des États et les logiques propres aux institutions dans lesquelles ces textes sont négociés. Par ailleurs, la nature du texte négocié peut également influencer l'impact des ONG sur la formulation des normes.

C. La nature du texte négocié : entre certitude et imprécision

Il faut entendre par-là, la nature de la négociation, c'est-à-dire la distinction qu'il y a lieu de faire entre les convention-cadres et les conventions multilatérales classiques²². Alors que la convention-cadre prend la forme du traité, ce qui lui donne, de par son caractère obligatoire, une apparence de droit "dur", le contenu des dispositions de la convention-cadre relève en revanche, plus de l'invitation et de l'incitation que d'une véritable obligation. Par conséquent les engagements et les principes négociés dans ce type d'accord cadre sont caractérisés par une certaine fluidité et flexibilité²³. La nature du texte négocié, notamment dans le cas de la CBD,

¹⁹ Voir les art. 4 a) et i) et sur le principe du résultat de l'étude d'impact comme préalable à toute activité en Antarctique et les art. 27, 28, 29 du projet de Convention rédigé par l'*ASOC*. Voir le texte du traité, *supra* note 2.

²⁰ Voir en comparaison les art. 3.2d) et 14 du Protocole de Madrid. Voir le texte du traité, *supra* note 3.

²¹ Le Protocole de Madrid prévoit un jeu complexe de dispositions permettant la réouverture et la renégociation de la question de l'exploitation minière sur le continent au terme d'un délai de 50 années ou avant, à n'importe quel moment en cas d'unanimité des parties contractantes. Voir art. 25 du Protocole de Madrid, *Ibid.*

²² N. Quoc Dinh, P. Daillir, A. Pellet, *Droit International Public*, 6^e éd, Paris, L.G.D.J., 1999, aux pp. 1231-1233. La Convention-cadre est un « instrument conventionnel qui énonce les principes devant servir de fondement à la coopération entre les États Parties dans un domaine déterminé, tout en leur laissant le soin de définir, par des accords séparés, les modalités et les détails de la coopération, en prévoyant, s'il y a lieu, une ou des institutions adéquates à cet effet » in A. Kiss, « Les traités-cadres : une technique caractéristique du droit international de l'environnement » (1993) XXXIX *Ann. fran. dr. Int.* 792 à la p.793.

²³ La notion de « soft law » à laquelle je me réfère ici est celle qui caractérise le contenu de la norme par sa fluidité et son imprécision. Je ne me réfère pas à la conception qui conçoit cette notion comme l'immaturation normative de l'instrument (résolution, déclaration) qui contient une disposition. Pour les différentes conceptions de la « soft law » voir : R.-J. Dupuy, « Droit déclaratoire et droit programmatore : de la coutume sauvage à la « soft Law » », dans *L'élaboration du droit international public*, Colloque SFDI de Toulouse, Paris, Pédone, 1975, à la p. 132; P.-M. Dupuy, « Soft Law and the International Law of the Environment » (1991) 12 *Mich. J. Int'l L.* 420; P. Weill, « Vers une normativité relative en droit international? » (1982) *Rev. D.I.P.* 5; R. Ida, « Formation des normes internationales dans un monde en mutation critique de la notion de soft law » in *Mélanges Virally*,

est un cadre normatif dans lequel sont affirmés des principes dont la détermination et la mise en œuvre sont laissées à de vagues et incertains engagements nationaux, et négociations ultérieures²⁴. La négociation de ce type de traité, parce qu'elle porte sur des principes et non sur des obligations strictement déterminées et précises, complique la tâche des ONG dans la mesure où elle ouvre très largement la porte au compromis politique²⁵. La CBD contient ainsi des dispositions vagues et imprécises qui sont le résultat du compromis entre les différences économiques et politiques des États, les aspirations et la réalité²⁶. De ce fait, non seulement les ONG peinent à développer un argumentaire et un ciblage rigoureux, mais en plus elles s'exposent à ce que leurs propositions soient détournées de leur sens premier et réinterprétées. Ainsi lorsque l'IUCN tente d'imposer aux États un devoir de conserver la diversité biologique qui engage leur responsabilité et conditionne la liberté d'accès aux ressources naturelles – qui traduit en fait l'idée que les ressources naturelles sont un bien commun intergénérationnel – les États présents à la négociation de la CBD s'accordent à faire de ce devoir de conservation un objectif souhaitable, ce qui élude la question de la responsabilité étatique et laisse à la charge des États le soin de réglementer l'accès aux ressources naturelles dont l'exploitation relève de leur pleine et entière souveraineté²⁷.

A contrario il semble que l'action des ONG sur les négociations d'instruments internationaux dont l'objet est de préciser les droits et obligations des Parties (tel que le Protocole de Carthagène ou le Traité d'Ottawa) serait d'une part plus facilement mesurable, et d'autre part plus aisée dans la formulation et dans la démonstration des arguments. Les ONG peuvent alors développer un argumentaire de fond, émettre des propositions précises et contre argumenter sur des bases scientifiques et légales. La définition des termes et du champ d'application sont des enjeux majeurs dans ces négociations. Aussi le fait de reconnaître la biotechnologie

Paris Pédone, 1991, à la p. 133; R. Baxter, « International law in « Her Infinite Variety » (1980) 29 *I.C.L.Q.* 552.

²⁴ À titre d'exemple dans la CBD : les priorités sont la conservation de la diversité biologique, son utilisation durable, le partage juste et équitable de ses bénéfices, l'accès aux ressources et le transfert de technologie; le traitement différencié est affirmé dans les articles 12 (en tenant compte des besoins particuliers des pays en voie de développement), 16§2 (l'accès et le transfert de technologie vers les pays en voie de développement sont facilités par des accords favorables ou de concession ou de préférence), 20§2 (les pays développés doivent fournir des ressources financières supplémentaires et nouvelles au profit des pays en voie de développement); la teneur des engagements nationaux est sans cesse ponctuée par des expressions telles que : « autant que possible », « lorsque nécessaire ».

²⁵ « On est loin ici de la technique conventionnelle traditionnelle : la convention-cadre est moins à l'origine d'obligations précises de faire à la charge des États Parties, que d'un processus de négociation continue; qui impose l'obligation de participer de bonne foi aux étapes suivantes de la négociation (il s'agit cependant davantage d'un *pactum de negociando* que d'un *pactum de contrahendo*) ». Voir N. Quoc Dinh, P. Daillier et A. Pellet, *supra* note 22.

²⁶ ASIL, « A hard Look at Soft Law », (1988) 82 *Am. Soc'y Int'l L. Proc.* 371.

²⁷ Il en a été de même pour la question de la reconnaissance d'une valeur économique aux ressources naturelles. Lorsque l'IUCN émis cette l'idée de soumettre l'exploitation des ressources à un droit d'exploitation ou d'utilisation, c'était dans le but de l'affecter à la conservation. Le texte de la CBD reprend bien cette idée de valeur économique des ressources naturelles pour la traduire par une sorte d'échange : accès aux ressources contre accès à la technologie. Voir la partie IV du projet de l'IUCN, *supra* note 2 et les articles 2 et 15 de la CBD, *supra* note 3. Voir aussi l'analyse de M-A Hermitte, « La Convention sur la Diversité Biologique » (1992) 38 *Ann. fran. dr. int.* 844.

comme une technique humaine, artificielle et contre-nature de recombinaison des gènes a permis de la différencier d'autres techniques plus classiques telles que l'hybridation, et de justifier la négociation du protocole de Carthagène. Dans ce processus, le rapport du Dr Mae-Wan Ho de l'Open University de Londres, associé de l'ONG *Third World Network*, a joué un rôle déterminant face aux oppositions des industriels, des États-Unis et du Japon²⁸.

Doit-on pour autant déduire de la nature du texte négocié, l'inévitable succès de l'influence des ONG sur sa négociation? Non, certainement pas, car le succès des ONG dans leur entreprise d'influence normative ne dépend pas de la seule nature du texte négocié, elle dépend aussi de la teneur des propositions avancées par elles, de la force de leur fondement juridique, de leur réalisme, et de leur adéquation au droit international existant.

III. Les facteurs qui tiennent aux propositions

Pour ces quatre négociations, les ONG ont préparé et communiqué un projet de convention. L'étude comparée de ces textes et des négociations a permis de distinguer trois facteurs d'influence: un premier qui tient à la nouveauté du sujet traité, un second qui tient à la teneur des propositions des ONG, et un troisième qui tient à l'adéquation de ces propositions avec les réalités économiques, politiques et juridiques.

A. L'importance d'un socle juridique préexistant

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les textes relatifs à la protection environnementale se multiplient²⁹. Au début de la négociation de la CBD, en 1987, on ne comptait pas moins d'une vingtaine de conventions internationales et régionales. Il

²⁸ Pour ce qui est du *Traité d'Ottawa*, la coalition ICBL a obtenu avec succès que les mines à effet de souffle ou à fragmentation conçues pour exploser du fait de la présence, de la proximité, ou du contact d'une personne et destinées à mettre hors de combat, blesser ou tuer une ou plusieurs personnes soient interdites. Toutefois ICBL a échoué à faire adopter une définition basée sur les effets des mines : « toute arme susceptible de blesser ou de tuer un civil de manière involontaire après une guerre » qui aurait eu pour effet d'inclure dans le Traité les mines anti-véhicule dotées d'un dispositif anti-manipulation, et les pièces d'artillerie non explosées. Voir l'art. 3 du projet ICBL, *supra* note 2 et l'art 2 du Traité d'Ottawa, *supra* note 3.

²⁹ La *Convention internationale pour la réglementation de la chasse à la baleine* du 2 décembre 1946, la *Convention internationale pour la protection des oiseaux* du 10 octobre 1950, la *Convention internationale pour les végétaux* du 6 décembre 1951, la *Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la Haute Mer* du 29 avril 1958, la *Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats de la sauvagine* du 2 février 1971 (RAMSAR), la *Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de l'UNESCO* du 23 novembre 1972, la *Convention sur le commerce international des espèces sauvages de la faune et de la flore menacées d'extinction* du 3 mars 1973 (CITES), la *Convention sur la conservation des espèces migratoires appartenant à la faune sauvage* du 23 juin 1979, la *Convention des NU sur le droit de la mer relative à la conservation et à la gestion des stocks de poissons et des stocks de poissons migratoires* du 10 décembre 1982. Conventions disponibles en ligne : <http://untreaty.un.org/French/sample/FrenchInternetBible/bible.asp> (date d'accès : juin 2002).

en est de même pour l'Antarctique qui a fait l'objet depuis 1964 de nombreuses dispositions plus ou moins obligatoires³⁰.

À côté de cette prolifération conventionnelle, se sont développés un savoir-faire et une expertise de terrain chez les ONG³¹. L'activité conventionnelle et législative des États et, l'action des ONG ont en commun le souci de protéger certaines espèces, animales ou végétales, et de gérer et de limiter – et au besoin, d'interdire – les activités humaines dans des environnements particulièrement fragiles. Beaucoup de ces textes, tant gouvernementaux que non gouvernementaux, contiennent dans leurs dispositions les éléments des futures réglementations internationales. On retrouve ainsi dans la CBD les notions de conservation sur site, de gestion rationnelle des espèces animales et végétales, de protection des habitats, ainsi que la proposition d'un fond de financement, autant de notions qui existaient déjà dans des conventions internationales précédentes ou dans les propositions des ONG³². De même les diplomates du Protocole de Madrid ont négocié le texte sur la base de pratiques qui ne leur étaient pas étrangères, telles que la désignation des aires protégées, l'étude d'impact, la délivrance des permis d'exploitation, et les inspections *in situ*. Le Protocole de Madrid est donc, entre autre, venu uniformiser les standards de protection et les mécanismes de surveillance déjà adoptés par les membres de l'ATS sur proposition du SCAR³³.

Plus que pour les autres négociations peut-être, le socle juridique du Traité d'Ottawa était solidement établi. L'idée d'interdire l'utilisation de certaines armes

³⁰ Dans cette action l'ONG SCAR, une émanation de l'ONG ICSU a joué un rôle fondamental. La *Convention pour la Conservation des Phoques en Antarctique* de 1964, la *Convention pour la Conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique* de 1980 (Canberra) et la *Convention de Wellington sur la réglementation des activités minières en Antarctique* (1988) ont été élaborées à partir des propositions formulées par le SCAR. Le SCAR a également contribué à formuler des propositions relatives aux aires spéciales protégées, à l'utilisation des ressources, à la pratique du tourisme, et aux études d'impact. Il a aussi rédigé des codes de conduite sur les expéditions en Antarctique et sur l'utilisation des animaux pour les recherches scientifiques en Antarctique.

³¹ Non seulement les ONG mettaient en œuvre sur le terrain les mesures de protection environnementale visant à protéger une espèce en éduquant et en aidant les populations locales et les gouvernements, mais elles se sont en plus engagées dans des projets plus globaux. Des ONG telles que *WWF* et *Nature Conservancy* ont mis en place des échanges dette-contre-nature dans les pays sur-endettés. Le but de ces montages juridiques internationaux était d'affecter le montant des remboursements d'emprunt bancaire à la protection environnementale. L'opération impliquait que l'ONG rachète le prêt sur le marché secondaire de la dette, et conclut avec l'État débiteur une convention de remboursement qui allège la créance et l'affecte à la création de parcs ou de réserves.

³² Il s'agit de CITES, RAMSAR, des conventions relatives à la gestion des stocks de poissons et de la *Convention de l'Unesco sur la protection du patrimoine naturel*. Voir «The Biodiversity Convention : A meeting of the Minds » in T. Swanson, *Global Action for Biodiversity, An International Framework for Implementing the Convention on Biological Diversity*, Londres, Earth Scan Publications Ltd, 1997, aux pp. 79-106. L'auteur montre très bien comment la CBD a intégré les différents modèles de pensée « conservationniste » : le mouvement des parcs et la protection *in situ* (art 8), le mouvement des mécanismes de financements (art. 20, et 21), le mouvement de l'utilisation durable des ressources (art. 10), celui des droits des fermiers (art. 9, 20, 21) et celui de la bioprospection (art 15 et 16).

³³ Il s'agit par exemples de la création et de la désignation d'aires spéciales protégées, la définition des principes de conservation applicables à ces zones, les restrictions relatives aux déchets, au fonctionnement des stations, aux activités de tourisme, de l'évaluation des conséquences environnementales des activités scientifiques et logistiques.

aux effets particulièrement inhumains est ancienne³⁴. La fin du XIX^{ème} siècle a vu le mouvement pour l'interdiction de certaines armes dans le droit de la guerre se généraliser et se codifier³⁵. Sous l'influence de Jean Pictet, fondateur de la *Croix Rouge*, le mouvement humanitaire émergea, et avec lui toute une série de conventions (de Genève) destinées, entre autres personnes, à protéger les civils. Préoccupé dès 1950 par le problème des mines antipersonnel, le *Comité International de la Croix Rouge (CICR)* aborda officiellement la question en 1974. Cette prise de position aboutit en 1980 à la signature de la Convention des N.U. sur l'interdiction et la limitation de l'emploi de certaines armes classiques qui peuvent avoir des effets traumatiques excessifs ou qui frappent sans discrimination, complétée en 1983 par un protocole relatif aux MAP. Le socle juridique était d'autant plus solide qu'il s'accompagnait de principes éthiques et moraux largement acceptés. Par conséquent, au moment du débat sur l'interdiction des mines antipersonnel, il existait dans la communauté internationale des États et, dans l'opinion publique, un climat moral favorable à la compréhension et à l'acceptation de cette interdiction. Négociés, traduits en droit, mis en œuvre sur le terrain, les principes humanitaires ont en quelque sorte subi l'épreuve du temps et de la pratique. Habités à leur rhétorique, les diplomates étaient davantage préparés à leur évolution.

À l'inverse, il semble que l'influence des ONG soit beaucoup plus difficile dans un contexte où une question non encore réglementée surgit sur la scène internationale³⁶. Ainsi, à l'inverse des conventions précédentes, la négociation du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques s'est très difficilement imposée. En 1987, au début des négociations de la CBD, le lien entre biotechnologie et diversité biologique ne semblait pas évident³⁷. Excepté les chercheurs des entreprises biotechnologiques et pharmaceutiques, peu de scientifiques et d'environnementalistes avaient travaillé sur ce sujet, et la méconnaissance du public et des diplomates était manifeste³⁸. De plus le développement de cette technologie touchait à une multitude de domaines qui concernait aussi bien les droits de propriété intellectuelle que la santé publique, la protection de l'environnement, et l'agriculture, domaines qui relèvent tous d'une façon ou d'une autre du mandat d'autres organisations internationales (l'OMS, la F.A.O., l'OCDE, l'OMC). Ajoutons à cela que la question était quasiment pas réglementée. Mis à part l'engagement

³⁴ Le Concile de Latran en 1139 a interdit l'usage des arbalètes dans la communauté Chrétienne.

³⁵ Il s'agit surtout de la *Convention sur les Lois et coutumes de la guerre sur terre*, 18 octobre 1907, (LIV) 68 R.T. SdN 437 et du *Protocole relatif à la prohibition de l'emploi des gaz asphyxiants, toxiques et de moyens bactériologiques*, 11 juin 1925.

³⁶ On peut considérer qu'à elle seule la mise à l'agenda diplomatique d'une question nouvelle constitue un succès, et une première étape.

³⁷ Les États-Unis et le Japon étaient farouchement opposés à l'inclusion des biotechnologies dans le texte de la CBD. À l'opposé se trouvaient les États de la Communauté Européenne et du G77 préoccupés par les questions de sécurité. Finalement après de nombreuses études, discussions, et échauffourées la négociation se termina sur la promesse d'examiner la nécessité de traiter de la sécurité du transfert des OGM.

³⁸ Certains diplomates ont reconnu être venus à la première réunion du groupe de travail sur la biosécurité à Aarhus pour s'informer sur la question. Voir IISD, « Biosafety ad hoc working group, a brief analysis of the meeting » (1996) 9:48 *Bulletin des Négociations de la Terre*, en ligne : <http://www.iisd.org/linkages/> (date d'accès : mai 1998).

international sur les ressources phytogénétiques (IUPGR) adopté par la Conférence de la F.A.O. en 1983³⁹ et le code de conduite de 1986 élaboré par l'OCDE sur la sécurité en matière de manipulation de l'ADN (« *The Blue Book* »), il n'existait en 1987⁴⁰, aucun texte international obligatoire régissant directement cette technique. D'où la difficulté d'imposer le sujet à l'agenda diplomatique. Il est difficile d'imposer à l'agenda des sujets de négociation qui n'ont pas atteint un degré de maturation suffisant aussi bien sur le plan de la pensée scientifique, déontologique, juridique que politique. Il revient donc à la communauté épistémologique⁴¹ de formuler des propositions éclairées pour tenter d'imposer des idées novatrices tout en ménageant les sensibilités nationales.

B. La teneur des propositions : rigueur, innovation et continuité

Le développement de la science et l'amélioration des techniques d'études d'impact de l'homme sur son environnement ont favorisé le développement d'un nouveau concept de protection environnementale. Désormais l'environnement est appréhendé comme un ensemble équilibré englobant espèces animales et végétales qui interagissent et dépendent les unes des autres ainsi que des conditions atmosphériques, terrestres et aquatiques qui les entourent⁴². Avec cette nouvelle conception s'impose la nécessité de protéger le milieu naturel en plus des espèces animales et végétales dans toute leur diversité⁴³. Réexaminé, le dispositif conventionnel antérieur caractérisé par une multitude de textes spécifiques apparaît et

³⁹ Cet engagement était destiné à mettre un terme à la querelle opposant les industriels du Nord désireux de protéger la propriété intellectuelle de leurs produits hybrides et les pays du Sud soucieux des dérives de l'impérialisme vert qui résultent du libre accès aux ressources naturelles.

⁴⁰ C'est l'année durant laquelle la question de la négociation sur la diversité biologique fut pour la première fois discutée au PNUED. En 1988 les travaux du PNUED furent dominés par les négociations sur l'ozone. La question de la biotechnologie resurgit en 1989 lorsque l'Assemblée générale des Nations Unies demanda au PNUED de s'associer à la préparation de la Conférence des NU pour le développement et l'environnement prévue pour 1992. Dès ce moment la question de la biotechnologie devint une pierre d'achoppement entre les États-Unis et les pays africains. Voir F. McConnel, *supra* note 6 aux pp. 3-11.

⁴¹ Je retiens la définition proposée par Peter Haas : "An epistemic community is a network of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain or issue-area. Although an epistemic community may consist of professionals from a variety of disciplines and backgrounds, they have (1) a shared set of normative and principled beliefs, [...] (2) a shared causal beliefs [...], (3) a shared notions of validity [...], and (4) a common policy enterprise. P. Haas, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination » (1992) 46 *Int'l Org.* 1

⁴² M-A Hermitte définit la diversité biologique comme « la variabilité des organismes vivants dans leurs milieux où ils vivent ». Elle concerne aussi bien le nombre que la diversité des espèces vivant dans un milieu, leurs caractéristiques génétiques et la diversité des écosystèmes. Voir : M-A. Hermitte, *supra* note 27 à la page 844.

⁴³ C'est dans ce contexte que l'*IUCN* publie en 1980 en partenariat avec le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) la Stratégie Mondiale pour la Conservation. Elle définit trois objectifs : le maintien des processus écologiques essentiels, la préservation de la diversité biologique et l'aménagement de l'utilisation durable des espèces et des écosystèmes. Voir : *IUCN*, « Organization Summary : International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources : the Issue of Sustainable Development », (1996) 7 *Colorado J. Int'l L. & Pol'y* 213 à la p. 217.

est présenté par les ONG comme un dispositif lacunaire et parcellaire⁴⁴. Les ONG *IUCN* et *ASOC* proposent alors des textes destinés à combler les défauts des réglementations précédentes et à engager les États vers une reconnaissance universelle et généralisée des valeurs consacrées par ces textes.

Dans un même temps, les progrès de la bioprospection et de la pharmacognosie ouvrent de nouveaux horizons commerciaux. Des ressources naturelles jusque là en libre accès deviennent un enjeu commercial. La nécessité d'allier la conservation des ressources naturelles et le développement économique pour un développement durable fait peu à peu son chemin. Le rapport Brundtland ne manque d'ailleurs pas de le souligner⁴⁵. Convaincue que la protection de la diversité biologique ne peut se réaliser sans incitations économiques, l'*IUCN*, à la suite du troisième congrès des parcs mondiaux à Bali en 1982, entreprend de rédiger un projet de convention qui interdit la surexploitation des ressources naturelles, supprime leur liberté d'accès, conditionne leur exploitation commerciale à l'accord de l'État hôte et au versement d'une redevance, instaure des aires protégées et confie leur gestion à un comité d'experts indépendants⁴⁶. Ce projet sera par la suite soumis au secrétariat de l'UNEP lors de l'élaboration de la CBD, laquelle reprendra certaines des propositions de l'*IUCN*, dont l'idée de la valorisation économique des ressources naturelles.

Dans le cas des technologies à risques et des environnements particulièrement fragiles et uniques comme l'Antarctique, l'idée des ONG et de la communauté scientifique a été de pousser à l'intégration dans un texte obligatoire des principes juridiques à la portée encore mal établie (principe de précaution)⁴⁷.

Les propositions de l'*Équipe Cousteau* et de l'*ASOC* pour l'Antarctique, tout comme celles de l'ONG *Community Nutrition Institute (CNI)* en matière de biosécurité, sont caractéristiques d'une application rigoureuse du principe de

⁴⁴ C'est un argument qui a été développé par l'*IUCN* pour convaincre les États de négocier un texte d'ensemble sur la biodiversité. Voir : C. de Klemm, « Protecting Wild Genetic Resources for the Future : the Need for a World Treaty », in J. A. McNeely & K. R. Miller, *National Parks, Conservation, and Development, The Role of Protected Area in Sustaining Society*, Travaux du Congrès Mondial sur les Parcs Nationaux, Bali, 11-22 octobre 1982, *IUCN/Commission des Parcs Nationaux et des Aires Protégées*, Washington DC, Smithsonian Institution Press, 1982, 661 pages.

⁴⁵ « Dans le choix des actions de la conservation de la diversité génétique, il faut donc veiller à faire de la conservation des espèces sauvages et de leur écosystème quelque chose de séduisant sur le plan économique, à court terme comme à long terme ». Voir le rapport de la Commission Mondiale pour l'Environnement et le Développement, *Notre avenir à tous*, Montréal, Fleuves, 1987, à la p. 191.

⁴⁶ Voir la proposition de l'*IUCN*, *supra* note 2. Voir également M-A. Hermitte, *supra* note 26 aux pp. 852-53.

⁴⁷ Dans le cas de l'Antarctique, la première solution a été de tenter de faire échapper le continent et ses ressources à toute tentative d'exploitation commerciale. La première revendication de ce genre émanait de la *Women's International League for Peace and Freedom* en 1945. Dans les années 1972, l'idée de faire de l'Antarctique un parc mondial eut la faveur de l'*IUCN*, puis de l'*ASOC*, mais elle fût abandonnée en 1981 car de nombreuses ONG de la coalition considéraient cette idée comme irréalisable et de nature à saper leur influence. Voir : L. Kimball, « The role of non governmental organizations in Antarctic affairs » in Ch. C. Joyner & S.K. Chopra, *The Antarctic Legal Regime*, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, aux pp. 34 et 38. Finalement seule l'ONG l'*Équipe Cousteau*, crée par le célèbre cinéaste océanographe Jacques-Yves Cousteau, maintint cette proposition et l'inclut dans son projet de texte.

précaution. Dans l'ignorance de l'impact des activités humaines à grande échelle sur l'environnement Antarctique, et de l'effet des organismes génétiquement modifiés sur l'environnement et la santé humaine, le principe de précaution recommande d'une part que ces produits ou activités soient interdits tant que les études d'impact ne démontrent pas leur innocuité, et d'autre part que leur utilisation soit soumise à un contrôle strict et rigoureux, confié de préférence à des experts indépendants⁴⁸. La mise en œuvre du principe de précaution dans sa version jusqu'au-boutiste met à la charge de l'État de lourdes obligations en matière d'autorisation et de contrôle des activités non dommageables, de la capacité des États et des personnes privées à gérer des activités ou des produits dangereux, d'élaboration de plans d'urgence, de réparations et de responsabilités. Ces propositions ont pour résultat de faire primer la protection environnementale et la prévention des risques sur la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles et la liberté du commerce mondiale. Il va sans dire que de telles propositions ont été mal reçues, détournées, et même enterrées.

Dans le cadre de la réglementation des MAP, l'ambition de la Coalition était différente. Il s'agissait d'exploiter le mouvement en faveur de l'interdiction et la limitation de l'emploi de certaines armes classiques initié par la Convention des N.U. de 1980, tout en l'extrayant de la logique de la maîtrise des armements pour l'intégrer dans une logique d'éradication planétaire. Cette proposition s'appliquait à tous les types de mines antipersonnel quelle que soit la nature du conflit (international ou interne), et impliquait la disparition totale de leur présence par l'interdiction de leur production, la destruction des stocks et le déminage à grande échelle. Sur le plan normatif, le retentissement du succès de la Coalition, doit cependant plus à la mise à l'agenda de la question de l'interdiction, qu'à la nouveauté de ces propositions. *ICBL* a rédigé sa proposition de texte postérieurement aux premiers travaux entrepris par les États leaders (Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Irlande, Mexique, Norvège et Suisse). La coalition a donc tiré les leçons des négociations étatiques et rédigé son projet sur une base pré-consensuelle⁴⁹. D'ailleurs leurs propositions les plus audacieuses en matière de définition, de délais de mise en œuvre, de vérification *in situ* et du nombre de ratification n'ont-elles pas été écartées? En ce sens, l'influence normative d'*ICBL* sur la Convention d'Ottawa m'apparaît plus limitée que ne le veut la rumeur.

Le positionnement des ONG sur le terrain du juridique et la transcription de leurs valeurs et de leur expertise en proposition de normes les obligent à prendre en compte les principes et les règles conventionnelles internationales.

⁴⁸ La proposition de l'*Équipe Cousteau* prévoyait également dans son catalogue de propositions de n'autoriser que les seules activités non dommageables à l'environnement, de contrôler strictement l'exploitation des ressources halieutiques, de confirmer le gel des prétentions territoriales et des activités minières. Le continent, terre de science, de paix et de sécurité serait voué à la recherche scientifique internationale. La différence de statut entre les parties signataires et les parties consultatives serait gommée. Voir le texte de la proposition, *supra* note 2.

⁴⁹ La comparaison attentive des textes montre bien une étrange et remarquable similarité de structure, d'idée et de phrasé, mais il semble que cela soit davantage le fait des circonstances de l'élaboration du texte que le résultat d'une véritable influence du projet sur la convention dans la mesure où le projet *ICBL* était déjà en lui-même le reflet des résultats du début de la négociation.

C. L'adéquation ou l'inadéquation des propositions au droit international existant

Pour reprendre le langage diplomatique, les propositions des ONG doivent être réalistes, tant sur le plan économique, politique que juridique. Il sera principalement question ici de l'adéquation aux réalités juridiques, tout en évoquant subsidiairement les autres données. Nous, l'avons déjà évoqué au paragraphe précédent, ce n'est pas par hasard que la coalition *ICBL* a connu le succès qui lui est reconnu dans la négociation du Traité d'Ottawa. Plusieurs facteurs ont nettement joué en faveur de son action. Le premier d'entre eux est le moment de l'élaboration de leur projet de texte. Le second facteur est le fait que la demande d'interdiction formulée par *ICBL* s'inscrivait dans la continuité de la conférence sur le désarmement dont le but était, dans le cadre de la conférence de revue du Protocole II à la Convention sur l'utilisation des armes classiques, de rendre plus sévères les conditions d'utilisation des MAP. Or, s'il est vrai que le projet de texte d'*ICBL* impose une obligation supérieure aux États en leur interdisant la production, le stockage et l'utilisation des MAP, le projet va dans le sens des négociations sur le désarmement⁵⁰, du droit humanitaire, du maintien de la paix et de la sécurité internationale, du développement social et économique, bref, dans le sens de la Charte des Nations Unies.

Il n'en a pas été de même avec la négociation sur la biosécurité. En effet, non seulement le texte de *CNI* a pris place dans un contexte où les diplomates avaient à peine eu le temps de prendre connaissance du sujet de la négociation et où les positionnements étatiques n'avaient pu encore pleinement s'établir, mais de plus ses dispositions heurtaient de plein fouet les principes du droit international. *CNI* a poussé jusqu'au bout la logique du principe de précaution au nom de la sécurité alimentaire et environnementale. Ainsi, le principe de la liberté de commerce affirmé par le G.A.T.T. s'efface devant la nécessité d'obtenir une décision favorable d'importation sur la base des résultats des études d'impact, avant tout mouvement de produit génétiquement modifié⁵¹. L'État importateur a le pouvoir discrétionnaire

⁵⁰ C'est aussi le sens de la négociation du Protocole de Madrid. Bien que sa négociation soit le résultat de la forte mobilisation des ONG en réaction à la conclusion de la Convention de Wellington, son contenu va peu à l'encontre des dispositions de la Convention de Wellington, particulièrement avant-gardistes en matière de protection environnementale et de règles de responsabilité. Toutefois, ce que les ONG ont gagné avec le Protocole en obtenant le gel temporaire des activités minières, elles l'ont perdu en matière de responsabilité. Voir les articles 2, 4, 7 (entre autres) de la *Convention de Wellington*, dans A. D'Amato et K. Engel, *International Environmental Law Anthology*, Cincinnati, Andersen Publishing Co., 1996, Appendix à la p. 192.

⁵¹ « La liberté de commerce a été définie par la C.P.I.J. comme « la faculté, en principe illimitée, de se livrer à toute activité commerciale, que celle-ci ait pour objet le négoce proprement dit, c'est-à-dire la vente et l'achat de marchandise, ou qu'elle s'applique à l'industrie..., qu'elle s'exerce à l'intérieur ou qu'elle s'exerce avec l'extérieur par importation ou exportation (Affaire *Oscar Chinn* (1934) C.P.J.I. (Sér. A/B.) no 63 à la page 65; c'est le sens même qu'a retenu la C.I.J. en citant sa devancière dans l'affaire des *Plates-formes pétrolières (République islamique d'Iran c. États-Unis)*, [1996] C.I.J. Rec. 803 à la page 819) ». Par ailleurs les accords du G.A.T.T. prévoient des exceptions au principe de la liberté du commerce mondial, et notamment au nom de la protection environnementale et sanitaire. Toutefois les États ne peuvent en bénéficier qu'à partir du moment où ils sont en mesure d'apporter la preuve scientifique du dommage. Voir : l'article XX(b) du G.A.T.T. (*Accord sur l'Organisation*

d'interdire toute importation ou tout transit des OVM (Organismes Vivants Modifiés)⁵² sur son territoire sans autre obligation que celle d'en informer les Parties au Protocole⁵³. Qui plus est, les États Parties ont non seulement l'obligation de ne pas exporter d'OVM dans les États qui ont signalé leur opposition, mais également de ne pas les exporter tant que le pays d'importation n'a pas donné son consentement écrit à la réalisation d'une telle opération. Plus encore les États d'exportation ont l'obligation de vérifier la capacité des États importateurs à utiliser les OVM conformément aux exigences de la protection environnementale⁵⁴. Manifestement, la proposition de *CNI* est un texte anti-exportation qui s'oppose à la liberté de commerce, prône l'ingérence dans les affaires intérieures des États et viole le principe de la souveraineté étatique. Enfin, les dispositions en matière de communication des informations relatives aux produits exportés contreviennent aux droits des brevets et de la propriété intellectuelle. Une telle proposition, si manifestement contraire aux règles du commerce internationales est fort difficile à défendre. De plus, dans un contexte où l'incertitude scientifique s'oppose à la quasi-certitude des perspectives de rentabilité et de progrès, les États sont tentés de déterminer leur politique sur la base de l'analyse risque-bénéfice. Plus que jamais dans cette situation, le poids, la coordination, l'expertise et le dynamisme des ONG doivent s'exercer pour convaincre les États de la pertinence d'un autre choix.

IV. Les facteurs qui tiennent aux ONG

Pour rentabiliser et améliorer leur action, les ONG vont s'organiser en coalition, valoriser et diffuser leur expertise, et tenter de mobiliser l'opinion publique. Leur force tient à leur nombre, leur diversité, leur capacité organisationnelle, médiatique et mobilisatrice.

A. Unité, multiplicité et diversité d'interlocuteurs

Les conférences internationales sont de plus en plus fréquentées par les ONG. Nombreuses et variées, elles possèdent des objectifs et des convictions différents. Outre la nette distinction entre les ONG de défense (environnementales ou des droits de l'homme) et les coalitions d'industriels qui défendent la liberté de

Mondiale du Commerce et autres accords connexes, 15 avril 1994, Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay - Textes juridiques, Secrétariat du GATT, Genève, ISBN 92-870-2121-X (entré en vigueur le 1er janvier 1995)).

⁵² Je retiendrai la terminologie du *Protocole de Carthagène* qui préfère le terme d'OVM (Organisme Vivant Modifié) dans le sens de « modifié par la biotechnologie moderne » à celui d'OGM (Organisme Génétiquement Modifié).

⁵³ Article 3.1 a) : « Parties exercising their right to prohibit the import of LMOs resulting from modern biotechnology shall inform the other Parties of their decision pursuant to Article 7 ». Voir le texte de *CNI*, *supra* note 2.

⁵⁴ Article 3.2 d) : « Each Party shall take appropriate measures to : Not allow the export of LMOs resulting from modern biotechnology to a State or a group of States [...] if it has reason to believe that the LMOs in question will not be managed in an environmentally sound manner [...] ». Voir le texte de *CNI*, *Ibid.*

commerce, il existe au sein des ONG de défense des différences d'intérêts, de discours et d'objectifs⁵⁵. De ces différences naît une diversité d'actions : certaines organisations telles que *TWN* mettront davantage l'accent sur les conséquences socio-économiques des OVM sur l'agriculture des pays en voie de développement, d'autres telles que *Greenpeace* et *WWF (World Wildlife Fund)* s'attacheront à démontrer leurs conséquences sur l'environnement et la santé humaine, d'autres encore comme *ECOROPA (Ecologica Europa)*, *l'Edmonds Institute* ou le *Biotechnology Working Group* vont plutôt orienter leur action vers l'éducation scientifique et technique des diplomates et des ONG⁵⁶. Les différences sont bien plus grandes encore dans le cas des processus de négociation d'instruments généraux tels que la CBD où les ONG scientifiques côtoient les organisations de femmes, de peuples autochtones, de juristes, d'environnementalistes, de tiers-mondistes et de pacifistes. Aussi, en plus d'être variées, les ONG sont parfois excessivement nombreuses : lors de la 3^{ème} conférence de suivi de la CBD en 1998, elles étaient

⁵⁵ Les ONG étaient au nombre de 61 lors de la 5^e réunion du groupe de travail sur la biosécurité (BSWG) en août 1998 dont 29 appartenant au monde des affaires et 8 au monde scientifique. C'est à la fin de la CNUED que les ONG du monde des affaires, telles que le *BCSD (Business Council for Sustainable Development)* et le *WICE (World Industry Council for the Environment)* ont fait leur apparition avec l'encouragement du président canadien de la CNUED, M. Strong. Aujourd'hui ces deux organisations sont regroupées dans le *World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)*. Le secrétariat de la de la négociation sur la bio sécurité a également accrédité les coalitions d'industriels tels que *BIO (Biotechnology Industry Organization)*, *Fis/Assinsel* qui représente les producteurs de plantes hybrides et les céréaliers, *GIBiP (Green Industry Biotechnology Platform)* qui représente les industries spécialisées dans la biotechnologie des plantes, ainsi que des entreprises privées (Monsanto, Novartis, Dupont de Nemours, Nestlé). Voir : Fiona McConnel, *supra* note 6 aux pp. 124-148. Sur les différences d'intérêt au sein d'un même groupe d'ONG, voir l'article de C. Giorgetti, « From Rio to Kyoto : a study of the involvement of Non-Governmental Organizations in the negotiations on Climate Change » (1999) 7 *N.Y.U. Env. L.J.* 201.

⁵⁶ *ECOROPA* est une ONG européenne composée de scientifiques et d'écologistes dont le but est de tisser des liens entre associations au niveau international et d'effectuer un rapprochement avec les chercheurs et les journalistes dans le but de d'échanger des informations et des réflexions qui aboutiront à des initiatives communes. *TWN* est une ONG malaise composée d'individus et d'associations destinée à présenter les vues du tiers monde aux pays industrialisés et aux pays du tiers monde. *Greenpeace International* est une ONG néerlandaise regroupant 43 bureaux nationaux et des experts en environnement, en politique, en communication et en économie dont le but est de protéger l'environnement, de protéger la diversité biologique dans toutes ses formes, de prévenir la pollution et l'utilisation abusive des mers, des océans, de l'air et de l'eau douce, de stopper le nucléaire, de promouvoir la paix, le désarmement et la non violence. À titre d'exemple, lors de la réunion du groupe de contact 1 chargé des définitions pendant la 5^e réunion du groupe de travail sur la biosécurité, le *Biotechnology Working Group* a distribué un article relatif aux différentes techniques de manipulation dans le but de convaincre les négociateurs d'inclure dans la définition les techniques de fusion et d'injection cellulaire : « *Diplotaxis catholica* + *Brassica juncea* somatic hybrids : molecular and cytogenetic characterization » (1995) 14 *Plant Cell Report* 593-597 ; « Plant regeneration from intergeneric somatic hybridization between *Triticum aestivum* and *Leymus chinensis* (Trin.) Tzvel » (1996) 120 *Plant Science* 197-203 ; « Formation of parental-type and novel glycoalkaloids in somatic hybrids between *Solanum brevidentis* and *S. tuberosum* » (1996) 118 *Plant Science* 145-155. Voir également le pamphlet distribué par *TWN* lors de cette 5^e réunion et rédigé par un professeur en biologie de l'université de l'Indiana : « How the Terminator terminates : an explanation for the non-scientists of a remarkable patent for killing second generation seeds of crop plants », *Edmonds Institute*, Occasional Paper, Washington, 1998. Voir également le pamphlet d'explication sur les rudiments de la manipulation génétique distribué par *The Women's Environmental Network* : « What is Genetic Engineering? », WEN, Londres, juillet 1998.

estimées à 230. Il devient alors évident que le travail de « lobbying » qui se fait dans les couloirs et entre deux réunions de négociation relève du parcours du combattant. La multiplicité des sollicitations et la diversité des discours ne peuvent que légitimement accroître la méfiance des diplomates qui, entre deux changements de salle ont parfois bien du mal à identifier leur interlocuteur et ses revendications. Une telle démarche contribue difficilement à propager efficacement les propositions des ONG.

À l'inverse, il semble que le regroupement en coalition ait pour net avantage d'offrir aux représentants des États un seul et unique interlocuteur parfaitement identifié et présentant un discours unique et commun aux ONG. Le discours sera d'ailleurs d'autant plus percutant qu'il ne rencontrera pas d'opposition. Par ailleurs, la constitution d'une coalition permet de réunir et de mettre à la disposition du plus grand nombre d'ONG les ressources, les informations et les idées à partir desquelles la coalition va définir ses priorités et ses propositions. Faire front commun permet d'inclure dans un réseau mondial l'ensemble des initiatives individuelles des ONG locales sous une même bannière qui leur assure une publicité et une visibilité dont elles n'auraient sans doute pas bénéficié si elles étaient restées isolées. La taille de la coalition, son dynamisme à travers le nombre de patronage d'événements nationaux et internationaux (conférences, séminaires, congrès) et de publications, l'uniformité de son discours et de ses propositions permettront à la coalition d'être reconnue par les diplomates comme un interlocuteur important voire incontournable et comme une source d'information et de documentation sérieuse⁵⁷. L'existence d'une coalition forte peut également offrir aux États l'opportunité politique de se prononcer officiellement pour une solution qui à un moment donné aurait eu leur faveur, mais qu'ils auraient délaissé pour des raisons diplomatiques. Un véritable partenariat peut alors se développer entre la coalition, les ONG, les États et les organisations intergouvernementales. C'est ce qui s'est passé dans le cadre de la négociation du Traité d'Ottawa dans laquelle *ICBL* a joué un rôle fondamental et a coopéré de façon exceptionnelle avec les États leaders du processus de négociation. Dans le cas de l'Antarctique, la constitution de la coalition *ASOC* a permis d'ouvrir officiellement le système antarctique aux observateurs et aux invités non gouvernementaux, et de « geler » l'application de la Convention de Wellington. Les expériences du Traité d'Ottawa et du Protocole de Madrid montrent sans conteste que la réunion des ONG en coalition est un atout majeur dans leur action et dans la démonstration de leur expertise; laquelle joue un rôle considérable dans le processus de sensibilisation de l'opinion publique et des dirigeants.

⁵⁷ À propos du rôle des ONG dans l'Antarctique Kimball écrit : « In the Antarctic context, when representatives from many countries newly interested in Antarctica in the early 1980s had little idea from where to obtain relevant information, NGOs played a considerable role in supplying them this information and/or with suggestions on where to obtain it. » Voir : L. Kimball, « The role of Non-Governmental Organizations in Antarctica Affairs » in C.C. Joyner & S.K. Chopra, *The Antarctic Legal Regime*, Pays-Bas, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, à la p. 50.

B. La solidité des arguments scientifiques : la sensibilisation

Sensibiliser le public et les dirigeants, c'est tenter d'éveiller les consciences à un problème particulier. Pour ce faire, les ONG compilent et vulgarisent les informations recueillies par des experts de terrain ainsi que les études scientifiques, techniques et financières conduites par des universitaires et spécialistes. Elles servent à établir l'existence d'une menace qui pèse à la fois sur l'individu, la collectivité d'individus (l'humanité) et les structures sociales, politiques et commerciales qui nous régissent afin de convaincre nos dirigeants de mettre la question à l'ordre du jour diplomatique. L'utilisation du fait scientifique a d'autant plus d'impact que la « Science » est parée aux yeux des néophytes de toutes les vertus, y compris celle de la vérité⁵⁸.

L'exemple des mines illustre parfaitement ce point de vue. *ICBL* et les ONG ont publié nombre de rapports et d'articles médicaux destinés à illustrer les traumatismes physiques et psychologiques des MAP. D'autres études se sont attachées à répertorier et à comptabiliser le nombre de victimes, le nombre de MAP stockées, fabriquées et posées ainsi que le nombre de pays touchés. Puis est venue l'étape de l'estimation des coûts : les soins, le déminage, la charge sociale que représentent les handicapés qui ne peuvent plus travailler, le retard de développement. De fait, la menace n'était pas exclusivement une menace individuelle propre aux habitants de ces pays, mais elle était également de nature économique car le dynamisme du commerce mondial dépend, entre autres, de l'augmentation de ses participants, de leur santé économique, et de leur sécurité individuelle et collective. La réussite des ONG quant à leur capacité de sensibiliser efficacement les dirigeants et l'opinion publique doit non seulement au caractère multidimensionnel des risques, mais également et surtout à la fiabilité des informations recueillies par les ONG. En effet les ONG qui ont travaillé sur ce dossier sont des ONG internationalement reconnues pour leur compétence, et leur neutralité (*CICR*)⁵⁹. Organisations internationales agissant sur le terrain, elles sont composées de scientifiques, de

⁵⁸ La science est traditionnellement parée des vertus du professionnalisme, de la neutralité et de la rationalité qui proviennent des valeurs de la communauté scientifique : l'universalisme, le collectivisme, le désintéressement et le scepticisme organisé. Les scientifiques sont présentés comme obéissant à certains principes de déontologie. Ils sont réputés agir pour le bien du plus grand nombre. Enfin, la méconnaissance du profane et l'ignorance dans laquelle on le tient contribuent à asseoir la science sur un piédestal : « La science est un monde à part. Les profanes ne peuvent s'immiscer dans son royaume ; ils doivent demeurer au seuil du laboratoire ». Voir : E. de R. Munagorri, « La communauté scientifique est-elle un ordre juridique ? » (1998) 2 *R.T.D. civ.* 247 à la p. 248.

⁵⁹ D'autres ONG moins neutres, mais néanmoins réputées ont dirigé la coalition : *M.E.D.I.C.O International* (ONG allemande de médecins, dentistes, ophtalmologues et chirurgiens), *Human Rights Watch* (ONG américaine de défense des droits de l'homme), *Physicians for Human Rights* (ONG américaine spécialisée dans le traitement des traumatismes dus aux violations des droits de l'homme), *Handicap International* (ONG française spécialisée dans l'appareillage de prothèses, le déminage et la réinsertion sociale des handicapés), *Mine Advisory Group* (ONG anglaise dont la vocation est de réduire l'impact humanitaire et économiques des mines) et *Vietnam Veterans of America Foundation* (ONG américaine destinée à assister les victimes de guerre).

médecins, de démineurs⁶⁰, d'experts en tout genre. Les informations qu'ils rapportent sont donc considérées comme sérieuses dès lors qu'aucun autre scientifique ne vient remettre en cause leur validité.

Le contre exemple de cette illustration est celui du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques. Selon les ONG de défense, l'utilisation des produits biotechnologiques présenterait de nombreux risques : individuels et collectifs sur la santé humaine et l'environnement; sociaux, politiques et commerciaux dans la mesure où l'utilisation des semences transgéniques risque de perturber la structure socio-économique du monde rural des PVD à l'assujettissant aux produits des puissantes compagnies céréalières du Nord. Pourtant, à l'exception du continent européen, les ONG ont échoué à sensibiliser efficacement l'opinion publique internationale qui aurait peut-être permis de maintenir dans le champ d'application du Protocole les produits destinés à la consommation humaine et animale et leurs dérivés, ainsi que ceux ayant des effets socio-économiques défavorables⁶¹. La première explication est liée à l'absence de documentations et d'études suffisantes capables de démontrer sans doutes aucuns l'existence d'une menace. La nouveauté de la technique et la totale incertitude des scientifiques quant aux effets de la libération des OVM sur l'environnement et la santé humaine a empêché l'élaboration de scénarios et de projections alarmistes, qui avaient joué leur rôle lors de la négociation sur le changement climatique⁶². Face à cette attitude

⁶⁰ Ces démineurs sont les mêmes anciens fabricants de mines reconvertis qui opéraient autrefois sur le marché de l'armement avant que le marché des mines antipersonnel perde sa rentabilité, et soit supplanté par l'avènement d'un marché plus rentable, que les ONG ont d'ailleurs contribué à instaurer : celui du déminage.

⁶¹ En fait ces produits sont exclus de la procédure d'accord préalable en connaissance de cause destinée à autoriser leur mouvement plutôt que du champ d'application. Cependant comme l'intérêt du Protocole réside dans l'existence de cette procédure d'accord préalable, le fait d'en exclure les OVM alimentaires, principaux produits visés par ce marché, le prive de sa crédibilité. Voir les articles 4, 7 et 11 du *Protocole de Carthagène*, *supra* note 3. Les ONG ont réussi à introduire la question des produits dérivés (protéine de soja, gluten de maïs, farines) dans les débats au cours de la 3^e et de la 5^e réunion du groupe de travail sur la biosécurité. Toutefois, cette question disparue lors de la 6^e réunion à Carthagène du groupe de travail, pour réapparaître lors la Conférence extraordinaire des Parties sur une proposition du Canada qui abouti *grosso modo* à la version actuelle de l'art. 11. En ce qui concerne la question des effets socio-économiques des OVM, les ONG réussirent à inclure cette considération dans la version provisoire de 1998 du Protocole, mais échouèrent à l'y maintenir comme élément systématique à prendre en compte. Désormais cette référence subsiste comme une simple possibilité dans l'art. 24. Voir : les différents numéros de *Earth Negotiations Bulletin* publiés par l'IISD : (1995) 9:48; (1997) 9:67; (1997) 9:74; (1998) 9:79; (1998) 9:104; (1999) 9:110-116. Pour une analyse de cette évolution, voir l'auteur, *supra* note 1.

⁶² « Quant il est question du caractère sécuritaire des aliments transgéniques pour la consommation humaine, la plupart des opposants à la biotechnologie marchent sur des œufs ». « Les scientifiques qui, pour des raisons fondamentales, s'opposent à ce qu'on ait recours à la biotechnologie dans la production alimentaire ne peuvent citer des études appuyant leur point de vue ». Voir : I. Boyens, *Les OGM, Comment la science de l'industrie biotechnologique altère secrètement nos aliments*, Montréal, Ed. Berger, 1999, à la p. 99. Pour une analyse de la négociation sur le changement climatique et le rôle des projections scientifiques, voir S. Boehmer-Christiansen, « Scientific Uncertainty and Power Politics : The framework Convention on Climate Change and the Role of Scientific Advice » in B.I. Spector, G. Sjöstedt et I. W. Zartman, *Negotiating International Regimes : lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, Publication de Processes of International Negotiation (PIN) Project, International Institute for Applied Systems Analysis

circonspecte, se sont positionnés d'autres experts, les professionnels de la biotechnologie et des laboratoires des grandes entreprises céréalières, chimiques et pharmaceutiques⁶³. Il devient alors difficile de mettre en cause leurs affirmations relatives à la parfaite innocuité de ces produits, surtout lorsque leurs assertions sont appuyées par les scientifiques des organisations internationales (F.A.O.) et qu'elles correspondent aux attentes des États, et à la logique de l'économie libérale. Contrairement à la négociation sur les mines, les partisans de la limitation ou du confinement des OVM ne proposent pas d'économie de substitution capable de satisfaire les besoins alimentaires mondiaux et les exigences de la croissance économique⁶⁴. Dans cette perspective, à défaut d'une forte pression de l'opinion publique, le bilan de l'analyse coût-bénéfice ne penche pas en faveur des partisans environnementaux du principe de précaution.

C. La capacité à mobiliser l'opinion publique

La mobilisation de l'opinion publique peut s'avérer être un moyen essentiel pour pousser les gouvernants à réagir dans le sens souhaité. En fait pour mobiliser l'opinion publique les ONG ont profité d'un événement ponctuel et déclencheur, comme l'illustre les deux exemples du Protocole de Madrid et du Traité d'Ottawa.

Dans le cas du Protocole de Madrid, les ONG étaient extrêmement opposées à la ratification de la Convention de Wellington. Elles ont donc exploité des accidents maritimes de l'Exxon Valdez en Antarctique et du Bahia Paraiso pour lancer une alerte mondiale à la pollution et attirer ainsi l'attention du grand public. Elles imposèrent ainsi l'idée que le continent était terriblement menacé, et qu'il fallait agir au plus vite pour le sauver⁶⁵. Pourtant rien, ni dans la Convention de Wellington, ni

Laxenbourg (Austria), London/Dordrecht/Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, aux pp. 181-198.

⁶³ Certains laboratoires universitaires et centres de recherches indépendants ont semble-t-il été complètement phagocytés par les entreprises commerciales de la biotechnologie. Voir : I. Boyens, *Ibid* au chapitre 10 « La privatisation des cerveaux ». Il est intéressant de voir comment les membres des industries biotechnologiques se présentent comme des experts : *la Green Industry Biotechnology Platform* (GIBIP/Assinsel) qui exprima son regret que les arrangements de travail du sous-groupe de travail I lors de la 3^e réunion du groupe de travail sur la biosécurité empêchaient son industrie d'exprimer ses vues et prévint qu'une telle attitude pouvait priver les futures négociations du savoir technique possédé par les industries. Voir : IISD, « Rapport de la 3^e réunion du groupe de travail non restreint sur la biosécurité », (1997) 9:74 *Earth Negotiations Bulletin* à la p. 10.

⁶⁴ Dans le cas des MAP, les perspectives économiques du déminage sont nettement plus attrayantes que le maintien de la production des mines. Alors que l'achat d'une mine antipersonnel coûte entre 3 et 20\$ US son enlèvement coûte aux alentours de 1000\$ US.

⁶⁵ Voir : «Exxon Valdez» *Time* (mars 1989) à la p. 2. Pour le Bahia Paraiso voir : *N.Y. Times* (13 octobre 1989) A19 col.1; ainsi que le *Time* (15 janvier 1990) à la p. 58. Les environnementalistes font état de 3 autres pollutions en Antarctique en 1989 en plus de celle du Bahia Paraiso dans l'éditorial de *Greenpeace* par Paul Bogart, *N.Y. Times* (24 octobre 1989) A26 (L) col.4. Voir également : T.P. «Bahia Paraiso : premier avertissement» (1989) 77 *CalypsoLog* 18. Pour la fragilité du continent voir : T.P., «Attention, Continent fragile...» (1989) 77 *CalypsoLog* 27; V. Sarano-Simon, «un Océan déjà surexploité» (1989) 77 *CalypsoLog* 22-24; T.P., «Des mammifères sous surveillance» (1989) 77 *CalypsoLog* 25-26; P. Stacey, «Marine Mammals of Antarctica» (1989) avril *CalypsoLog* 10; C. W.

dans les activités conduites sur le continent ne justifiait cette inquiétude. Au contraire, la Convention de Wellington a été reconnue comme un modèle de progrès en matière de protection environnementale et d'étude d'impact⁶⁶. Quant à la fragilité du continent, elle est un mythe créé de toute pièce : le continent est robuste, certainement pas fragile, et l'urgence à le protéger n'est pas plus grande maintenant qu'auparavant⁶⁷. Les peurs relatives à l'imminence des activités minières en Antarctique ne sont qu'illusions créées par les pourparlers de Wellington⁶⁸. En définitive l'urgence, pour les ONG, résidait davantage dans la peur de ne plus pouvoir agir après la signature de la Convention de Wellington que dans la réalité d'un péril imminent menaçant le continent.

Dans le cas du Traité d'Ottawa, la stratégie des ONG fut différente. Les ONG se sont employées à déplacer le débat de l'efficacité des MAP dans les conflits armés, une problématique somme toute technique et militaire, pour le replacer sur le terrain moral, humanitaire et légal en démontrant que les utilisateurs de MAP ne respectaient pas les codes d'utilisation. De ce fait les effets des MAP qui perdurent après la fin des conflits armés font davantage de victimes parmi les civils, et particulièrement les enfants et les femmes, que parmi les militaires. La problématique ici n'est plus de savoir si les MAP sont efficaces dans leur utilisation militaire, mais bien de constater qu'il est impossible de respecter les conditions sécuritaires d'utilisation en cours de bataille afin d'épargner les populations civiles ainsi que l'exige le droit humanitaire⁶⁹. Il devient alors, non seulement moralement et humainement intolérable, mais aussi illégal de continuer à utiliser des armes aussi manifestement dévastatrices, arbitraires et incontrôlables. Dans ce processus le *CICR* a joué un rôle important en permettant à des experts militaires originaires de dix-neuf pays différents de répliquer aux arguments des partisans des mines. Or quand bien même la revue de la Convention sur l'utilisation des armes classiques se soldait par un certain succès, elle aboutissait toujours à codifier les conditions de l'utilisation des

Sullivan et T. Knipe, «Life in the Ice» (1989) *CalypsoLog* 4-6 ; M. Batten «Krill : Keystone of the Antarctic Ecosystem» (avril 1989) *CalypsoLog* 17-18.

⁶⁶ Voir : S.N.K. Blay, « Current Development – New Trends in the Protection of the Antarctic Environment : The 1991 Madrid Protocol », (1992) 86 A.J.I.L à la p 377 ainsi que Ph. Sands, «Polar regions : Antarctica and the Arctic», in *Principles of International Environmental Law*, vol 1, 2^e éd., Manchester (UK), Manchester University Press, 1995, à la p. 524.

⁶⁷ Voir la déclaration du directeur du *SCAR* relative au lien entre la recherche scientifique et la protection de l'environnement Antarctique, 22 novembre 1990, Doc. Off.AT22111990B, in Bush, *Antarctica and International Law*, New York, Océana Publications, Dobbs Ferry, 1996, booklet AT90C aux pp. 26-31.

⁶⁸ L'exploitation des ressources ne sera techniquement possible que dans trente ans, et à condition que les ressources s'y trouvant ne soient plus disponibles ailleurs. Voir le rapport Brundtland, *supra* note 43 à la p. 340 et B. R. Murphy, « Antarctic Treaty System – Does the Mineral regime Signal the Beginning of the End ? » (1991) 14 *Suffolk Transnat'l L. J.* 523 aux pp. 527-528.

⁶⁹ L'un des quatre principes du droit humanitaire est précisément la distinction entre combattants et civils. Voir : D. A. Lenarcic, *Knight –Errant ? Canada and the Crusade to Ban Anti-Personnel Land Mines*, Toronto, Contemporary Affairs 2, Institut Canadien des Affaires Internationales/ Canadian Institute of International Affairs, 1998, aux pp. 47 et 48. Voir aussi CICR, *Les mines terrestres antipersonnel – des armes indispensables ? Emploi et efficacité des mines antipersonnel sur le plan militaire*, CICR, Genève, 1996, aux § 14 et 22; en ligne : <http://www.icrc.org/UNICC/> (date d'accès : 27 novembre 1998).

mines, un débat manifestement dépassé aux yeux des ONG. Il y a avait donc urgence à trouver un nouveau forum de négociation prêt à interdire l'utilisation des mines antipersonnel. Dans cette recherche, l'alliance avec les États a joué un rôle fondamental dans le succès d'*ICBL* à imposer ce sujet à l'agenda diplomatique. En effet comme nous allons le voir, le ralliement des États ou des organisations intergouvernementales à la cause défendue par les ONG, est un facteur de réussite aussi important que les autres.

V. Les intérêts étatiques et institutionnels

Le droit international, faut-il le rappeler, est le fait et la volonté des États, qui agissent, entre autres, en fonction de leurs intérêts. Or le soutien que les États et leurs organisations intergouvernementales apportent aux ONG dans leur opération d'influence est loin d'être négligeable, et est même décisif dans certains cas⁷⁰. Aussi je développerai dans ce paragraphe les raisons politiques, diplomatiques et collectives de sécurité internationale qui ont poussé les États et les organisations internationales à appuyer les ONG dans leur action⁷¹.

A. Les intérêts politiques : légitimation et aide à la décision

Bien entendu parmi les intérêts politiques figurent la légitimation des choix opérés par les administrations étatiques ou internationales. Les États démocratiques, et particulièrement les pays de tradition anglo-saxonne pour qui l'idéal républicain repose sur la participation de la société civile dans les affaires publiques ont l'habitude de nouer des liens étroits avec les ONG. C'est ainsi que les différentes ONG préoccupées par la question Antarctique ont depuis les années 1977 été invitées à participer aux délégations américaines lors des différentes réunions de l'ATS⁷². L'administration américaine a même créé un organe de liaison entre les ONG et le gouvernement afin d'améliorer cette coopération (Public Advisory Committee). La Grande-Bretagne a elle aussi associé étroitement les ONG au processus de la CNUED, de même que le Canada par le biais de l'Agence Canadienne pour le

⁷⁰ Voici ce que M.A. Cameron écrit à ce sujet : « The ICBL paved the way for governments to move towards a ban, but the strength of the coalition was in no small measures due to the fact there were significant supporters of a ban, in governments around the world ». Voir M.A. Cameron, « Democratization of Foreign Policy : The Ottawa Process As a Model » in M. A. Cameron, R. J. Lawson & B. W. Tomlin (eds), *To Walk Without Fear, The Global Movement to Ban Landmines*, Oxford (Canada), Oxford University Press Canada, 1998, aux pp.431-432.

⁷¹ Bien entendu ce paragraphe ne saurait prétendre faire le tour de l'ensemble des facteurs ayant pesé dans les décisions étatiques car il est des domaines qui échappent à la recherche approfondie du chercheur.

⁷² Le directeur du *Sierra Club* a été intégré à la délégation lors de la IX^e réunion des Parties Consultatives et lors de la réunion suivante. En plus des réunions biennales, le directeur du *Sierra Club* et le directeur du *CLASP* (*Center for Law and Social Policy*) furent conviés à la négociation de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines en Antarctique de 1977 à 1980. Succéda au directeur du *CLASP* en 1981-82 un représentant d'*EDF* (*Environmental Defense Fund*), et au directeur du *Sierra Club* aux réunions biennales un représentant de l'*IIED* (*International Institute of Environment and Development*). Voir : G. Le Goff, *supra* note 1 aux pp. 81 et 82.

Développement International (ACDI-CIDA)⁷³. Il faut donc reconnaître que les ONG constituent des outils de légitimation dans la définition des politiques et des réglementations, aussi bien sur le plan interne que sur le plan international.

Au-delà de cet aspect important mais classique de la légitimation politique, les ONG servent également les États et les organisations internationales en leur fournissant information et expertise, voire une aide à la décision. À titre d'exemple, pendant quelques années, le *CLASP* (*Center for Law and Social Policy*) et le *Sierra Club* ont servi de centre d'information sur l'Antarctique auprès des États intéressés extérieurs au système⁷⁴. Le *SCAR* a de son côté joué un rôle fondamental auprès des États membres du Traité Antarctique dans la définition des politiques environnementales du continent. En plus de fixer l'agenda de la recherche scientifique, des programmes et de leur coopération, il a régulièrement donné des avis scientifiques aux membres de l'ATS qui ont servi de base aux décisions de l'ATS⁷⁵. De même le secrétariat de la CNUED a appelé l'*ICSU* (*International Council of Scientific Union*) à l'assister comme expert technique pour la préparation et la définition de l'agenda du Sommet de la Terre⁷⁶. Ce mouvement d'instrumentation des ONG, dans un sens qui n'a rien de péjoratif, observable dans le cadre antarctique se généralise aux autres négociations étudiées⁷⁷. S'ajoutent à ces considérations propres aux relations existantes entre les ONG et les États, des considérations diplomatiques et géopolitiques extérieures aux ONG.

B. Les intérêts diplomatiques et géopolitiques : la place des États sur la scène internationale

Ce sont en partie, ces intérêts qui ont motivé l'engagement du Canada dans la campagne pour l'interdiction des mines antipersonnel⁷⁸. Le changement de position du Canada doit beaucoup à l'arrivée d'André Ouellet au poste de Ministre des Affaires Étrangères. Sensibilisé par son expérience précédente dans le cadre de l'aide

⁷³ La France a elle aussi son organe de liaison avec les ONG. Il s'agit du Bureau de l'initiative privée et de la vie associative, bureau commun au Ministère de la Coopération et au Ministère des affaires étrangères, et de la MLONG (Mission de Liaison auprès des ONG) propre au Ministère des Affaires Étrangères chargé d'organiser la concertation entre le monde associatif et les missions diplomatiques.

⁷⁴ En fait de la fin des années 1970 au début des années 1980. Voir : L. Kimball, *supra* note 57 à la p. 36.

⁷⁵ *Ibid* à la p. 35.

⁷⁶ Voir : J. Marton-Lefèvre, « The role of the Scientific Community in the Preparation and the Follow-up to UNCED », in B.I. Spector, G. Sjöstedt, et I. W. Zartman, *Negotiating International Regimes : lessons learned from the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)*, Publication de Processes of International Negotiation (PIN) Project, International Institute for Applied Systems Analysis à Laxembourg (Austria), London/Dordrecht/Boston, Graham & Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, à la p. 171. On rappellera l'importance du SCAR dans le système Antarctique : « Privé de statut officiel mais pourtant unanimement reconnu comme organe scientifique indispensable au fonctionnement de l'ATS, le SCAR a parfois été perçu par certains États comme l'organe d'administration de l'ATS ». Voir : G. Le Goff, *supra* note 1 à la p. 90.

⁷⁷ Pour plus de détail sur la composition des délégations étatiques, et sur la participation des ONG comme apporteur de connaissances et d'expertise, voir l'auteur, *Ibid* chapitre II.

⁷⁸ Jusqu'à la déclaration officielle d'André Ouellet le 9 novembre 1995 en faveur de l'interdiction des MAP, le Canada maintenait sa préférence pour l'utilisation défensive des MAP en absence d'alternatives effectives.

canadienne au déminage, le nouveau ministre arguait que le Canada avait avantage à changer de politique notamment en matière de protection des opérations canadiennes de maintien de la paix, de sécurisation des travailleurs du déminage œuvrant pour les programmes gouvernementaux de déminage, et de rationalisation des aides financières destinées au déminage, à la reconstruction et au développement. Par ailleurs le contexte international se montrait de plus en plus favorable au moratoire, tandis que ses voisins américains lui demandaient de parrainer à l'Assemblée générale des NU leur proposition de résolution en faveur d'un moratoire à l'exportation⁷⁹. Aussi, en dépit de l'opposition du ministre canadien de la défense, A. Ouellet décida d'asseoir le Canada sur le banc des partisans de l'interdiction. Plus tard, l'arrivée au ministère des affaires étrangères de Lloyd Axworthy, un professeur de sciences politiques ouvert aux innovations politiques, conforta la position du Canada, et surtout favorisa considérablement le rôle des ONG dans le processus d'Ottawa⁸⁰. Ici comme dans les négociations du Sommet de la Terre, les ONG ont bénéficié du soutien direct de personnes clés⁸¹.

En outre, le Canada a vu dans son engagement auprès d'ICBL une opportunité politique pour s'affirmer sur la scène internationale comme puissance moyenne en menant à bien une négociation d'importance⁸². Le revirement de position du Canada a profité d'un effet d'entraînement provoqué par les déclarations américaines et par l'arrivée en Grande-Bretagne et en France de gouvernements favorables à l'interdiction. Déjà en 1992, l'annonce américaine en faveur du moratoire sur les exportations avait galvanisé les consciences politiques et déclenché une série de déclarations étatiques en faveur de l'arrêt des exportations, et plus rarement de leur fabrication⁸³. L'effet d'entraînement s'accrut par la suite avec la déclaration du Président Clinton appelant à une éventuelle élimination des MAP. Celle-ci déclencha le vote d'une résolution de l'Assemblée générale des N.U. en faveur de l'interdiction. La combinaison de ces deux événements laissa indûment

⁷⁹ Ce en quoi les États-Unis ne s'engageaient guère au-delà de ce qu'ils pratiquaient dans leur droit interne puisque le sénat avait déjà reconduit plusieurs fois ce type de moratoire sous l'influence du sénateur Leahy.

⁸⁰ Voir : B. W. Tomlin, *supra* note 13, à la p. 185.

⁸¹ Le Canadien Maurice Strong a été un atout fondamental pour l'élargissement de la participation des ONG aux négociations de la CNUED, et à l'implication des ONG canadiennes dans ce processus. De même, dans le cas de la négociation du *Protocole de Madrid*, la France a joué un rôle important dans le lancement de cette négociation. Les liens personnels que l'ancien Commandant J-Y Cousteau entretenait avec les dirigeants étatiques ont probablement joué en faveur de l'intégration d'un représentant de l'*Équipe Cousteau* à la délégation française sur les négociations sur le Protocole et la reprise de certaines de leurs idées dans la proposition de texte présentée par la France.

⁸² Ce qui sur le plan diplomatique conduisit L. Axworthy à imposer des conditions de négociation (délai et partenariat avec les ONG) qui prirent par surprise un certain nombre de délégations (France, Grande-Bretagne et États-Unis). Voir : D. A. Lenarcic, *supra* note 69 à la p. 67.

⁸³ Jody Williams (responsable de la Coalition ICBL) et Stephen Goose écrivent ainsi : « The simple fact that the US had just stopped the export of a legal weapon [en octobre 1992] galvanized the imagination of the international community. Politicians, in particular, began to believe that if the US could take this step, perhaps significant movement against anti-personnel mines was possible »; dans J. Williams et S. Goose, *supra* note 13 aux pp. 26 et 27. Dans l'année qui suivit la résolution de l'Assemblée générale des NU de décembre 1993 appelant à un moratoire, la Suède, l'Espagne, l'Afrique du Sud, La Grèce, le Cambodge, la République Slovaque, La Suisse, la France, l'Allemagne, Israël, l'Italie, la Russie et la République Tchèque se prononcèrent en faveur de l'arrêt de l'exportation.

penser que les États-Unis étaient prêts à changer de politique. La Belgique en mars 1995, puis la Suède en juin 1995 adoptèrent des lois d'interdiction⁸⁴. Le processus géopolitique pour l'interdiction venait de commencer.

D'autre part, les États peuvent également avoir un intérêt géopolitique à sauvegarder l'existence d'une institution particulière, et à travers elle leurs propres intérêts, comme ce fut le cas dans le Système du Traité Antarctique. Après la vague de contestations soulevées par la signature de la Convention de Wellington, il apparaissait indispensable de répondre aux préoccupations environnementales des ONG, du public et des États extérieurs à l'ATS afin de légitimer et de rétablir la capacité de l'institution à gérer et à sauvegarder le continent dont elle avait la charge⁸⁵. La France et l'Australie annoncèrent donc officiellement leur décision de ne pas ratifier la Convention de Wellington en mai et en juin 1989, ce qui poussa les autres États à se rallier à leur cause. Dans le même temps, une campagne contre la Convention de Wellington démarra aux États-Unis sous les auspices du Sénateur américain Gore. La conjonction de ces événements abouti à la mise en place de la négociation sur le Protocole de Madrid. Le maintien de l'ATS et du Traité de l'Antarctique comporte sans nul doute un intérêt de sécurité internationale.

C. Les intérêts collectifs de sécurité internationale : environnement, développement, droit de l'homme

Dans cette partie, j'aborderai les intérêts des organisations internationales, ainsi que les intérêts économiques des différents acteurs de la scène internationale. Ces derniers seront traités comme des intérêts collectifs dans la mesure où la mondialisation de l'économie et des activités internationales tend à faire de ces enjeux individuels des enjeux collectifs pour le maintien de la paix et la sécurité internationale.

De nouveaux discours dans la bureaucratie internationale présentent la satisfaction alimentaire mondiale, le maintien d'un environnement sain, la préservation de la santé humaine, et le maintien de la paix comme des « bien publics

⁸⁴ Suite à cela, successivement, le parlement européen mars 1995 et en juin 1996, l'OUA (Organisation de l'Unité Africaine) en juin 1995, la Conférence Islamique en décembre 1995, le G7 en juin 1996, et enfin les États des Caraïbes en novembre 1996 appelèrent à l'interdiction des MAP. Seule l'OÉA (Organisation des États de l'Amérique) en juin 1996 parla encore de moratoire.

⁸⁵ « There is increased international attention focused upon the Antarctic recognition of its importance in the maintenance of the global environment. [...] There has been a recent and rapid growth in global environment awareness. As the Chilean working paper has also pointed out, there is a need to respond to concern provoked by recent accidents. [...] In the words of the Chilean paper, there is a « an ethical, juridical and political imperative for the Consultative Parties of the Antarctic Treaty System to perfect the existing provisions on environmental protection (XV ACTM/7 p.3). The Antarctic Treaty System has proved itself able to respond effectively in the past to the environmental needs of Antarctica and remains the only forum than can effectively meet changing circumstances. The continuing strength to of the Treaty System will depend upon it actually doing so ». Voir le projet de travail Franco-Australien, Doc off. XV ACTM/WP/3 in W.M. Bush, *Antarctica and International Law*, New York, Océana Publications, Dobbs Ferry, 1996, Booklet AT 1, doc n° AT101989B.

globaux » qui participent à la sécurité internationale⁸⁶. Ces biens doivent être préservés par la définition de politiques globales dont le respect et la mise en œuvre dépendent autant de l'action des intérêts privés que des intérêts publics. Dans un monde où la mondialisation devient la norme, la réflexion théorique montre que désormais l'action individuelle, privée ou publique, ne peut plus être dissociée de ses conséquences indirectes futures ou géographiques. Ainsi les études sur l'utilisation des mines antipersonnel dans les PVD documentent parfaitement leurs retombées environnementales, sociales et politiques. Elles rapportent que le minage systématique des zones agricoles, des zones semi-urbaines, et des réseaux de communication diminue de façon significative la production agricole, l'activité pastorale, le retour des réfugiés, la pratique du commerce, la fourniture de services publics (écoles, hôpitaux et administrations), et l'investissement international. L'augmentation des handicapés chez les enfants et les actifs menace gravement l'avenir économique et social des pays concernés. Les risques d'appauvrissement et de ségrégation sociale sont réels. Sans compter que la forte présence des mines freine les opérations de maintien de la paix, ce qui entretient une situation géopolitique instable tant sur le plan interne que régional.

Du côté des organisations internationales telles que l'UNICEF⁸⁷ ou les organes de l'ONU, la présence des mines sape littéralement leurs actions de fond pour l'éducation, le développement, la santé, la préservation de l'environnement, le maintien de la paix et le rétablissement de la démocratie qui relèvent de leurs mandats. Les gains conventionnels en matière environnementale, de droit de l'homme, de droit des enfants⁸⁸, de désarmement sont annihilés par persistance de leurs effets. La difficulté des OI à remplir leur mandat a pour conséquence d'augmenter les coûts de l'aide internationale et de « décrédibiliser » le rôle de ces organisations auprès de l'opinion publique, ce qui entraîne un désengagement partiel des États.

⁸⁶ Pour la définition de *bien public global*, voir l'ouvrage collectif de I. Grunberg, I. Kaul et M. A. Stern, *Global Public Goods in the 21st century*, New York, Oxford University Press, 1999. Voir aussi le discours du président de la Banque Mondiale lu devant le Conseil de Sécurité des NU lors de sa réunion du 10 janvier 2000 sur le SIDA en Afrique, disponible en ligne : <http://www.unaids.org/whatsnew/speeches/eng/ny100100jdw.html> (date d'accès: le 10 juillet 2000).

⁸⁷ « Le Bureau des programmes d'urgence de l'UNICEF travaille, dans 23 situations d'urgence, à apporter aide et soutien aux enfants, et il a accordé une assistance financière à 60 pays. Lors des crises qui viennent souvent subitement menacer de façon violente et extrême les droits des femmes et des enfants à la survie, à la protection et au développement, ainsi que l'intégrité et la stabilité des familles, l'UNICEF lance un plaidoyer pour que soient assurés protection et soins spéciaux aux femmes et aux enfants affectés, et il leur apporte en fonction des besoins une aide impartiale, sans discrimination. » Voir : UNICEF, « Les droits de l'enfant et le Protocole sur les mines de 1996 », en ligne : <http://www.unicef.org/french/newsline/970711.htm> (date d'accès: 10 juillet 2000).

⁸⁸ En septembre 1993 l'UNICEF donne la priorité à la question de l'interdiction des mines. « Les mines privent les enfants de beaucoup de leurs droits fondamentaux. Outre qu'elles attentent à leur droit à la vie, elles affectent profondément leur droit à la santé, à la protection, à un environnement sûr de travail et de jeu. « Par la Convention relative aux droits de l'enfant, les États parties s'engagent à respecter et à faire respecter les règles du droit humanitaire concernant les enfants. Quoique déçu par les résultats de l'examen du Protocole sur les mines de 1980 - bien loin de l'interdiction totale espérée - l'UNICEF demande à tous les gouvernements, au minimum, d'adhérer le plus rapidement possible au Protocole et d'en respecter les dispositions. Les enfants ne méritent pas seulement une protection, c'est pour eux un droit ». Voir : UNICEF, *Ibid.*

De même, c'est au nom de la sécurité alimentaire et environnementale mondiale, du partage des bénéfices, et du respect des dispositions de la CBD, que les Organisations Internationales telles que le PNUE, la F.A.O. et la Banque mondiale se sont engagées auprès des « ONG » de la biotechnologie⁸⁹. Quelle que soit la validité de leurs raisons, on ne peut que constater que leur engagement a largement profité aux coalitions du monde des affaires et de la biotechnologie, et considérablement affaibli les arguments des ONG de défense. Alors que l'*Edmonds Institute* et *TWN* s'efforçaient de prouver le risque des OVM sur la santé humaine, la F.A.O. publiait des rapports sur l'efficacité des dispositions du *Codex Alimentarius*, et les différentes réglementations en vigueur capables de régler les problèmes de sécurité alimentaire. Aux ONG *Greenpeace* et *RAFI* qui dénonçaient le risque encouru par les paysans du tiers-monde de dépendre totalement des semences génétiquement modifiées produites et brevetées par les multinationales américaines, le PNUE opposait les avantages du partage des bénéfices de la biotechnologie⁹⁰. Ainsi, à l'inverse de la négociation sur les mines, les ONG de défense n'ont pas trouvé d'appui auprès des OI. Elles ont d'autant plus souffert de ce manque de soutien qu'elles ont été confrontées à une très forte présence du lobby commercial et économique de la biotechnologie.

La forte présence des industriels à la négociation du protocole de Carthagène a plusieurs explications, et a eu de nombreuses conséquences. Premièrement, les industries ont su tirer les leçons de la participation des ONG de défense aux conférences internationales. Parées de la tunique « institutionnelle » de l'ONG et adoptant un discours « onusien et collectiviste », elles ont timidement fait leur entrée dans les négociations internationales après la conférence de RIO⁹¹, pour ensuite adopter les stratégies des ONG de défense avec en plus une puissance financière qui les rend plus attractives que leurs expertes rivales⁹². En second lieu, les industriels ont bénéficié de l'absence de scénarios scientifiques convaincants relatifs aux risques

⁸⁹ Voir la publication de la Banque Mondiale, I. Serageldin et W. Collins (éd.), *Biotechnology and Biosafety*, Proceedings of an Associated Event of the Fifth Annual World Bank Conference on Environmentally and Socially Sustainable Development, « Partnerships for Global Ecosystem Management: Science, Economics and Law », Environmentally and Socially Sustainable Development, Washington, The World Bank, 1998. Le secrétaire exécutif de la CBD écrit la chose suivante : « Because of this broad spectrum of applications for human benefit (applications in sector like industry, health care, agriculture, energy, ore leaching, environmental protection and remediation), modern biotechnology offers the potential to invent sustainable systems for the future, to be accompanied by a new paradigm for industry. » Le secrétaire exécutif de la CBD voit dans la biotechnologie l'opportunité d'améliorer les gains productifs et la valeur nutritionnelle des aliments. Voir : CBD, « Measures to promote and advance the distribution of benefits from biotechnology in accordance with article 19 », UNEP/CBD/COP/4/21 (16 février 1998) § 13 et 15.

⁹⁰ Voir : CBD, *supra* note 89 aux pp. 9 et 10.

⁹¹ Voir : *supra* note 6.

⁹² Les correspondants nationaux pour la prévention des risques biotechnologiques dans les PVD ont par la voix du chef du groupe de la diversité biologique du PNUE été conviés par les industriels à participer à un voyage d'étude dans des exploitations agricoles américaines qui cultivent des plantes transgéniques. Voir le rapport du groupe de travail spécial à composition non limitée sur la prévention des risques biotechnologiques, sur les travaux de sa cinquième réunion, Doc. off. BSWG, Doc. UNEP/CBD/BSWG/5/3 à la p. 2. Nous ne pouvons que nous poser des questions sur l'implication de telles invitations, après avoir découvert à la suite du récent scandale du Comité International Olympique l'attrait de certains responsables du tiers-monde pour les installations universitaires et médicales des États-Unis!

posés par cette technique. Ils ont également bénéficié de l'absence de solutions techniques alternatives susceptibles de répondre à la demande alimentaire croissante dans les années à venir tout en « sauvegardant » l'environnement. Les perspectives humanitaires, médicales, écologiques et économiques de la biotechnologie paraissent énormes. Or aux yeux de bien des dirigeants, la satisfaction alimentaire mondiale, l'amélioration de la santé et de la productivité agricole sont des facteurs importants et nécessaires au développement du commerce mondial et au développement des pays les plus pauvres, et à la sécurité internationale⁹³. Il en résulte que les choix humanitaires ou environnementaux reposent entre autre sur des considérations économiques et sur l'existence ou non de solution de remplacement. Le rapport Brundtland ne se trompait pas lorsqu'il conditionnait l'efficacité de la protection de l'environnement à sa rentabilité économique.

* * *

Comme le montre cette étude les facteurs favorables à l'influence des ONG sont nombreux et variés. Parmi eux figurent un certain nombre d'éléments incontrôlables tels que la nature des liens qui peuvent exister entre deux individus, la sensibilité d'un dirigeant ou d'un bureaucrate par rapport à une problématique, ou encore l'effet « boule de neige » d'une déclaration étatique. De part leur nature conjoncturelle et accidentelle, ces événements ne prêtent difficilement à l'élaboration d'une action planifiée et structurée en vue de rendre plus efficace l'action des ONG. Ils font partie de cette part de hasard qui caractérise l'humanité.

Cependant il existe toute une gamme de données qui dépendent directement des ONG et sur laquelle elles peuvent jouer : la capacité de s'organiser en coalition, la mise en réseau et l'exploitation efficace des informations scientifiques et techniques, la rédaction de propositions de textes réalistes et réfléchies, l'efficacité du lobbying, l'identification des risques, la recherche de solutions alternatives, la sensibilisation et l'éducation du public et des diplomates, le développement du partenariat avec les États et les OI.

Les ONG doivent aussi se méfier d'elles-mêmes. Elles doivent apprendre à gérer leurs nouveaux rivaux, les coalitions d'industriels et du monde des affaires. Dans l'avenir elles seront de plus en plus souvent confrontées à ces puissantes opposantes. Par conséquent, elles doivent se préparer à contrer leurs arguments. Elles doivent aussi prendre garde aux dérives engendrées par leur succès. Leur forte présence et le caractère par trop radical ou novateur de certaines de leurs propositions créent autour d'elles un certain tapage qui leur nuit davantage qu'il ne les sert.

⁹³ Voir le discours du président de la Banque Mondiale devant le Conseil de Sécurité des NU dans lequel la pauvreté et le Sida en Afrique sont analysés comme une externalité négative, voir le discours sur le site UNAIDS, en ligne : <http://www.unaids.org/whatsnew/speeches/eng/ny100100jdww.html> (date d'accès: le 11 juillet 2000).

Adeptes de la « diplomatie non gouvernementale »⁹⁴ elles devraient davantage agir en fonction du contexte diplomatique de la négociation, des intérêts des acteurs intergouvernementaux, de la nature du texte négocié, du socle juridique préexistant et de l'environnement juridique dans lequel le nouveau texte prendra place.

Enfin, il ne faudrait pas oublier que les processus d'influence sont le résultat d'une double dynamique, d'un donnant-donnant, dans laquelle les propositions du « contrôleur » doivent rencontrer les intérêts et les « pré-compréhensions » de l'influencé⁹⁵. La relation doit être une relation d'échange dans laquelle les ONG ont, pour le moins encore en droit international, un statut d'objet. Nous le savons, quelle que soit la négociation, elle est avant tout inter-étatique. Elle résulte des compromis politiques entre États aux intérêts divergents. Par conséquent, les arguments et les propositions des ONG ont davantage de chance d'être entendus dès lors qu'ils coïncident avec les réalités juridiques, économiques, politiques et diplomatiques que rencontrent les États.

Certes la réunion de conditions aussi favorables que celles qui ont mené à la conclusion du Traité d'Ottawa n'est guère courante, et le modèle peut sembler quelque peu isolé⁹⁶. Pourtant, l'exemple de la négociation du statut de Rome et des règles de procédures et de preuves de la future *Cour Pénale Internationale* semble indiquer le contraire. La Coalition internationale pour la Cour Pénale a déjà connu un certain nombre de succès, notamment en matière de définition des crimes qui intègre les violations des droits des femmes dans les situations conflits. Ici comme dans d'autres cas, le travail d'influence des ONG est une entreprise de persévérance, d'organisation, d'écoute, d'analyse, d'innovation et d'intelligence, dans le jugement comme dans l'action. L'influence des ONG sur la négociation des textes internationaux est un processus temporel, qui se prépare et se cultive, et qui exige maturation et patience.

⁹⁴ Le terme est emprunté à Charles Zorgbibe, « La diplomatie non gouvernementale » in M. Bettati et P.-M. Dupuy, *Les ONG et le droit international*, Paris, Economica, 1986, à la p.35.

⁹⁵ Ce terme de « contrôleur » renvoie aux écrits de James N. Rosenau, dans « Governance in the Twenty-first Century » (1995) *Global Governance* 13 à la page 41. Pour la notion de « pré-compréhension », voir les théories constructivistes.

⁹⁶ Il ne faudrait pas laisser croire que le *Traité d'Ottawa* est un exemple de réussite parfaite. Son contenu n'a pas donné entière satisfaction à la coalition d'ONG ICBL dans la mesure où certaines exceptions persistent aussi bien en matière de définition des mines, que de destruction des stocks. Les procédures de vérification restent aléatoires, et les délais de mise en œuvre des obligations de déminage et de destruction des stocks sont plus longs que ceux proposés par ICBL.